

# Uspostava i ustroj Banovine Hrvatske

---

Ćutuk, Zvonimir

Master's thesis / Diplomski rad

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:197931>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-08**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



Sveučilište u Zagrebu  
Pravni fakultet



# Uspostava i ustroj Banovine Hrvatske

Diplomski rad

Autor: Zvonimir Čutuk

Mentor: prof. dr. sc. Dalibor Čepulo

Zagreb, svibanj 2022.g.

Izjava o izvornosti:

Ja, Zvonimir Čutuk, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor diplomskog rada Uspostava i ustroj Banovine Hrvatske te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Mjesto i datum: Zagreb, 30. svibnja 2022.g.

Potpis studenta: Zvonimir Čutuk

## SADRŽAJ:

UVOD.....	1
HRVATSKO PITANJE.....	3
USPOSTAVA BANOVINI HRVATSKE .....	10
ČLANAK 116. USTAVA KRALJEVINE JUGOSLAVIJE.....	13
USTROJ BANOVINI HRVATSKE.....	20
ELEMENTI DRŽAVNOSTI BANOVINI HRVATSKE.....	26
KRAJ BANOVINI HRVATSKE.....	29
ZAKLJUČAK.....	31
Literatura.....	32

## UVOD

Ovaj rad osvrće se na okolnosti koje su uvjetovale uspostavu Banovine Hrvatske te na njen ustroj. Posebna pozornost posvećena je pravnoj analizi akata donesenih u vezi s Banovinom Hrvatskom, naročito Uredbe o Banovini Hrvatskoj. U radu se kratko analizira članak broj 116 Ustava Kraljevine Jugoslavije i pravno uređenje Kraljevine Jugoslavije nakon uspostave Banovine Hrvatske. Glavni cilj ovoga rada predočiti je koji su razlozi doveli do uspostave Banovine Hrvatske i njen pravno-politički aspekt. Objasnjeno je značenje hrvatskog pitanja i uloga hrvatskih političkih predstavnika u rješavanju hrvatskog pitanja. S obzirom da je Hrvatska seljačka stranka najpopularnija politička stranka među hrvatskim narodom u prvoj polovici dvadesetog stoljeća, posebna pažnja posvećena je objašnjavanju djelovanja te stranke i radu njenih predstavnika.

Međunarodne okolnosti koje su utjecale na uspostavu Banovine Hrvatske daju jednu novu dimenziju ovoj temi koju nije moguće opisati bez stavljanja u kontekst toga doba i prilika koje su se događale na međunarodnom planu.

Hrvatsko pitanje, odnosno pitanje organizacije zajedničke države i državno-pravnog položaja Hrvatske od prvog dana stvaranja Kraljevine Jugoslavije postalo je jedno od najvažnijih pitanja organizacije zajednice jugoslavenskih naroda.<sup>1</sup> Kraljevski Dvor i vojni krugovi okupljeni u Beogradu nisu se mirili s idejom postojanja većih elemenata hrvatske državnosti na njenom političkom i etničkom području sve dok nisu bili prisiljeni učiniti ustupke radi očuvanja unutarnjeg mira uslijed sve veće ratne opasnosti.<sup>2</sup> Neposredno nakon završetka Prvog svjetskog rata Francuska i Velika Britanija imale su velik utjecaj na Kraljevinu Jugoslaviju i njenu politiku, ali taj se utjecaj sve više smanjivao i početkom 30-ih godina 20. stoljeća gotovo nestao jer tada Italija i Njemačka sve više šire svoj privredni, politički i strateški utjecaj te tako vežu i Kraljevinu Jugoslaviju.<sup>3</sup> Usporedno s teritorijalnom ekspanzijom Italije i Njemačke sve je više zemalja jugoistočne Europe pristupalo Trojnom paktu i time stvaralo pritisak Kraljevini Jugoslaviji koja je postupno postala okružena zemljama članicama Trojnog pakta. Kraljevsko namjesništvo je pokušavajući održati ravnotežu i neutralnost te dodatno potaknuto strahom od

---

<sup>1</sup> Boban, Ljubo, Sporazum Cvetković – Maček, Institut društvenih nauka, Odeljenje za istorijske nauke, Beograd, 1965.g., str. 9

<sup>2</sup> Šlabek, Stjepan, Banovina Hrvatska : (26. VIII. 1939. - 10. IV. 1941) : pravno-povijesni pristup, Vlastita naklada, Kutina, 1997.g., str. 22

<sup>3</sup> Boban, Ljubo, *op.cit.*(bilj. 1), str. 38

mogućeg iskorištavanja neriješenog hrvatskog pitanja od strane Italije i Njemačke, pribjeglo dogovoru s hrvatskim političkim predstavnicima oko preuređenja zajedničke države.

Stalni politički sukobi, padovi vlada, vojna nespremnost, unutarnje napetosti i strah od mogućeg ratnog sukoba utjecale su na odluku da Kraljevsko namjesništvo vladu povjeri umjerenom srbijanskom političaru Dragiši Cvetkoviću s posebnim zadatkom da pokuša ostvariti sporazum s hrvatskim političkim predstavnicima i da riješi hrvatsko pitanje.<sup>4</sup> Dragiša Cvetković započeo je pregovore s predsjednikom Hrvatske seljačke stranke i vođom Seljačko-demokratske koalicije, Vladkom Mačekom. Nakon višemjesečnih pregovora između Vladka Mačeka i Dragiše Cvetkovića postignut je sporazum i tekst sporazuma prihvaćen je od strane Kraljevskog namjesništva 24. kolovoza 1939.g., a sam sporazum potpisan je 26. kolovoza 1939. g. Sporazum Cvetković-Maček imao je karakter političkog sporazuma, a svoju pravnu snagu dobio je donošenjem pravnih akata zasnovanih na Sporazumu.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Čepulo, Dalibor, Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu od srednjeg vijeka do suvremenog doba, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2012. g., str. 276

<sup>5</sup> *Ibid.*, str. 277

## HRVATSKO PITANJE

Raskidom državnopravnih odnosa s Austro-Ugarskom monarhijom i proglašenjem uspostave Države Slovenaca, Hrvata i Srba parcijalno su zadovoljene težnje hrvatskog naroda za samostalnošću. Međunarodno priznanje Država Slovenaca, Hrvata i Srba (nadalje: Države SHS) nije dobila.<sup>6</sup>

Londonski ugovor između zemalja Antante (Velika Britanija, Francuska i Rusija) i Italije 1915. g. nagovijestio je nepovoljnu politiku tih zemalja prema hrvatskom narodu. Veliki dio hrvatske obale prema Londonskom ugovoru bio je obećan Italiji, a Kraljevini Srbiji bili su obećani dijelovi Slavonije, Bosne i Hercegovine, Južne Dalmacije i Srijema.

Talijani su iskoristili nemoć Države Slovenaca, Hrvata i Srba na vojnom planu i postepeno zauzeli hrvatsku obalu. Talijansko zauzimanje obale i nesređene unutarnje prilike Države SHS zahtijevale su hitno rješenje. Nakon niza političkih dogovora s Kraljevinom Srbijom i uslijed pritiska vanjskih i unutarnjih faktora, delegacija Narodnog vijeća Države SHS odstupa od svojih prvotnih uvjeta u pregovorima. Prvog prosinca 1918.g. proglašeno je ujedinjenje Kraljevine Srbije sa zemljama nezavisne Države SHS u jedinstveno Kraljevstvo Srba, Hrvata i Slovenaca.

Hrvatski Sabor nije odobrio ujedinjenje u Kraljevstvo, Srba, Hrvata i Slovenaca i hrvatski političari izražavaju oštro negodovanje. Među njima prednjače Stjepan Radić, osnivač Hrvatske pučke seljačke stranke i članovi Hrvatske stranke prava.

Istupi Stjepana Radića dali su naslutiti da će se seljačka stranka nalaziti u političkoj opoziciji ukoliko nastave s kritikama nove vlasti. Nadalje, stav Hrvatske pučke seljačke stranke bio je takav da se ona zalagala za rješavanje hrvatskog nacionalnog pitanja unutar Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca preustrojem nove države, najčešće na federativni način, ali i predstavljajući druge koncepcije složene države.

Krajem 1920.g. Hrvatska pučka seljačka stranka na skupštini stranke simbolički mijenja naziv u Hrvatska republikanska seljačka stranka (dalje: HRSS) i zastupnici seljačke stranke polažu prisegu da će: „svakim pravednim načinom raditi na tome, da svoju svetu i dragu domovinu Hrvatsku uredimo kao neutralnu seljačku republiku, na temelju prava narodnog samoodređenja,

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, str. 260

a u pravednom sporazumu sa svim ostalim južnim Slavenima...“<sup>7</sup> Promjena naziva stranke dodatno je zaoštrila odnose na relaciji stranke i vlasti u Beogradu.

Prvi ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca izglasan je 28. lipnja 1921.g., na dan koji pravoslavni vjernici slave kao blagdan Sv. Vida. Prema Vidovdanskom ustavu Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca je ustavna, nasljedna i parlamentarna monarhija sa strogim centralističkim obilježjima. Pripadnici Hrvatske republikanske seljačke stranke izrazili su oštro neslaganje s uređenjem kako je bilo određeno Vidovdanskim ustavom i u svojim istupima naglasili su kako je njihov krajnji cilj osnivanje seljačke Republike Hrvatske i da će pristati na preuređenje države ukoliko će to rezultirati dobivanjem autonomije hrvatskih područja.

Za rješavanje hrvatskog pitanja Stjepan Radić trebao je imati potporu dvora i kralja Aleksandra Karađorđevića. Međutim, kralj nije imao namjere mijenjati monarhijski državni sustav. HRSS i Stjepan Radić konstantno su bili u potrazi za podrškom u rješavanju hrvatskog pitanja.

Jedan od pokušaja traženja podrške zbio se 1922.g. na Međunarodnoj konferenciji u Ženevi gdje su se rješavala poslijeratna pitanja i odnosi, a na samoj konferenciji prisustvovao je velik broj država. Naime, HRSS je uputio memorandum državama koje su bile prisutne na konferenciji u Ženevi, a u njemu je HRSS tražio pomoć u rješavanju hrvatskog nacionalnog pitanja.<sup>8</sup>

U Europi nije bilo interesa za prekrajanje novonastalog Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca. Velike zapadne sile imale su u cilju očuvati stabilnu i centralističko orijentiranu Kraljevinu u kojoj su imale sigurnog saveznika u dinastiji Karađorđević. Pokušaji predstavnika HRSS da nađu potporu u velikim zapadnim silama bili su uzaludni.

Ne nailazeći na potporu i razumijevanje među zemljama zapadne Europe, Stjepan Radić odlazi u Moskvu gdje boravi 1925.g. i kao rezultat njegova rada i djelovanja u Moskvi dolazi do upisivanja HRSS-a u listu stranaka koje se nalaze u Seljačkoj internacionali. Dvor brzo reagira na taj čin i prilikom povratka u Kraljevinu Jugoslaviju Radić je uhićen.

U Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca bila je prisutna represija prema neistomišljenicima. Represija je bila ozakonjena naredbom „Obznana“ vlade Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca

---

<sup>7</sup> Šlabek, Stjepan, op. cit. (bilj. 2), str. 13

<sup>8</sup> Čulinović, Ferdo, Jugoslavija između dva rata, Historijski institut jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti u Zagrebu, Zagreb, 1961.g., 327. str.



iz 30. prosinca 1920.g. kojom su ograničena građanska prava i slobode, te naknadno donošenjem „Zakona o zaštiti javne bezbednosti i poretka u državi“ iz 2. kolovoza 1921.g.<sup>9</sup>

Uhićenjem vođe HRSS-a Vlada Kraljevine izvršila je pritisak na tu stranku i njeno vodstvo, a sve u cilju priznanja faktičnog stanja monarhije kao oblika vladavine u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca i priznanja Vidovdanskog ustava. HRSS i njeno vodstvo odlučuju pod pritiskom izbaciti iz naziva stranke republikanska. Tim postupcima odstupaju od svog dotadašnjeg pravca, republikanizma i borbe za preuređenjem države.<sup>10</sup> Stjepan Radić predao je iz zatvora izjavu kralju Aleksandru u kojoj priznaje trenutno državnopravno uređenje, daje obećanje kako neće tražiti reviziju Vidovdanskog ustava i obećava da će opozvati upis Hrvatske seljačke stranke u listu stranaka što se nalaze u Seljačkoj internacionali.<sup>11</sup> Nakon zatvorske izjave Stjepana Radića, dolazi do sporazuma između HSS-a i Narodne radikalne stranke te predstavnici seljačke stranke ulaze u Vladu.

U borbi protiv Vlade i sustava, došlo je do neočekivanog približavanja HSS-a sa Stjepanom Radićem na čelu i Svetozara Pribičevića, vođe Samostalne demokratske stranke (dalje u tekstu: SDS). Predstavnici navedenih stranaka osnovali su Seljačko-demokratsku koaliciju (dalje u tekstu: SDK). Iako naizgled različite stranke, njih su spojili zajednički ciljevi kao što su demokratizacija, smanjenje korupcije, reforma sustava državne uprave i birokracije.

SDK je oštro kritizirala Vladu i centralistički sustav te upozoravala na korupciju. Situacija u zakonodavnom tijelu Kraljevine, Narodnoj skupštini, bila je jako zaoštrena i 20. lipnja 1928.g. dosegla vrhunac kada je Puniša Račić, član vladajuće Narodne radikalne stranke, hicima iz revolvera usmrtio zastupnike HSS-a Đuru Basaričeka, Pavla Radića, a ranio Ivana Pernara, Ivana Grandu i Stjepana Radića. Stjepan Radić nedugo je nakon atentata u Narodnoj skupštini umro od komplikacija uslijed zadobivenih ozljeda.

Atentat u skupštini otvorio je napetu političku atmosferu u zemlji, doveo do pregrupiranja političkih stranaka i homogenizirao hrvatske političke grupacije.<sup>12</sup> Izgubivši predsjednika i vođu stranke, zastupnički klub HSS-a jednoglasnom je odlukom na prijedlog podpredsjednika Josipa Predavca izabrao dr. Vladka Mačeka za novog predsjednika.

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, 321. str.

<sup>10</sup> Šlabek, Stjepan, *op. cit.* (bilj. 2), str. 15

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Boban, Ljubo, Maček i politika Hrvatske seljačke stranke 1928-1941., Liber Zagreb, Zagreb, 1974.g., liber 1, str. 19

Iako su nakon atentata u Narodnoj skupštini članovi vlade podnijeli ostavku, mandat za sastav vlade ponovno je kralj Aleksandar Karađorđević ponudio vođi Slovenske ljudske stranke, Antunu Korošcu. U povodu saziva i nastavka rada Narodne skupštine 1. kolovoza 1928.g., poslanički klub SDK usvojio je rezoluciju u kojoj je iznijet pogled na uzroke i razvoj krize te program koalicije u kojem je otvoreno i odlučno napuštena ranija politika koja je polazila od Vidovdanskog ustava, odbačen Ustav, posebno u pitanju državnog uređenja u kojem su istaknuta nova načela na kojima se državno uređenje mora temeljiti.<sup>13</sup>

U novoj vladi također nije bilo jedinstva te je ponovno vlada Antuna Korošca podnijela ostavku. Kralj Aleksandar našao se još jednom pred izazovom povjeravanja mandata za sastav nove Vlade. Međutim, okolnosti u zemlji nisu bile povoljne te kralj nije imao lagan položaj.

SDK, suočena s novim okolnostima postavljala je radikalnije zahtjeve, stavljajući u prvi plan promjenu Ustava i odlučno je odbacivala svaki dijalog sa srbijanskim strankama.<sup>14</sup> Nakon što je vlada Antuna Korošca dala ostavku, kralj Aleksandar Karađorđević primao je u audijenciju predstavnike stranaka vladine koalicije i SDK. Predstavnici vladine koalicije izrazili su želju za ponovnim formiranjem vlade četvorne koalicije. Vladko Maček bio je stajališta da se politička kriza u zemlji jedino može riješiti temeljnim preuređenjem zemlje, na bazi državno-povijesnih i kulturno povijesnih teritorija (Slovenija, Hrvatska, Srbija, Vojvodina, Bosna i Hercegovina, Crna Gora i Makedonija).<sup>15</sup>

Objava kralja Aleksandra Karađorđevića učinjena je 6. siječnja 1929.g.. U njoj se navodi „kako je nastupio čas, kad između naroda i kralja ne može, i ne sme biti više posrednika“ te je proglašen apsolutizam, suspendiran Vidovdanski ustav i tim činom Kralj se pozicionirao iznad naroda.<sup>16</sup> Kralj u objavi navodi da je jedan od razloga za uvođenje apsolutizma bila nemogućnost parlamentarnog sustava da se održi u postojećem obliku unutar Narodne skupštine i u skladu s kraljevom apsolutističkom objavom ukinuta su sva predstavnička tijela. Kralj je istoga dana objavio *Zakon o državnoj vlasti i vrhovnoj državnoj upravi* prema kojem kralj postaje nositelj sve vlasti u zemlji, donosi i proglašava sve zakone, imenuje vladu koja je odgovorna njemu te postavlja državne službenike i suce.<sup>17</sup> Pooštrena je represija donošenjem *Zakona o zaštiti javne bezbednosti i poretka u državi*, u kojem je proširen istoimeni zakon iz 1921.g. Također, jedna od važnijih promjena dogodila se 3. listopada 1929.g. donošenjem

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, str. 21 - 22

<sup>14</sup> Boban, Ljubo, *op. cit.* (bilj. 12), str. 41

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Čulinović, Ferdo, *op. cit.* (bilj. 8), str. 8

<sup>17</sup> Čepulo, Dalibor, *op. cit.* (bilj. 4), str. 272

*Zakona o nazivu i podjeli Kraljevine na upravna područja* prema kojem je država dobila novi naziv Kraljevina Jugoslavija prema kojem je izvršena nova upravna podjela države na devet banovina, ustrojenih prema zemljopisnim kriterijima s odgovarajućim nazivom.<sup>18</sup> Nove upravne granice osiguravale su veću zastupljenost srpskog stanovništva unutar upravnog područja Kraljevine Jugoslavije.

Vladko Maček izjavio je da bi prihvatio apsolutizam kralja Aleksandra ukoliko bi to značilo da će postupak preuređenja temelja države i rješavanja hrvatskog nacionalnog pitanja biti započet.<sup>19</sup>

Pokazalo se da je ideja jugoslavenstva bila zapravo narušena šestosiječanjskom diktaturom jer nositelj jugoslavenstva u diktaturi bio je apsolutistički režim, a cijena koja je plaćena za takvu vrstu jugoslavenstva bila je gubitak građanskih sloboda.<sup>20</sup> Praktički su sve političke stranke dovedene u opoziciju.

Parlamentarizam i demokratski sustav nije postojao u apsolutističkom režimu kakav je postojao u Kraljevini Jugoslaviji od 6. siječnja 1929.g. Cilj borbe političkih stranaka u Kraljevini Jugoslaviji svodio se na demokratizaciju društva, odnosno povratak parlamentarnog života. Promjena državnog preuređenja i hrvatsko pitanje, što ga je HSS isticao kao prioritet, bila je stavljena na drugo mjesto.

Represija unutar državnog sustava i dalje je bila prisutna. Pod optužbom za poticanje terorističkih aktivnosti Vladku Mačeku bio je određen istražni zatvor, no sud ga je oslobodio optužbe.

Kako bi dao legalitet stanju iz šestosiječanjske diktature, kralj Aleksandar 3. rujna 1931.g. proglasio je Ustav Kraljevine Jugoslavije putem kojeg su bitne stečevine diktature očuvane u ustavnom obliku.<sup>21</sup> Zakonodavnu vlast po novom ustavu vršili su kralj i Narodno predstavništvo.

Iako je parlamentarizam uspostavljen novim ustavom bio pod velikom kontrolom Dvora, novi poredak u državi predstavljao je napredak u odnosu na diktaturu i svakako je došlo do postepene decentralizacije. Političke stranke ponovno su se aktivirale. U takvim okolnostima Izvršni odbor SDK usvaja rezoluciju u Zagrebu koja dobiva naziv Zagrebačke punktacije, a u njoj

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, str. 273

<sup>19</sup> Boban, Ljubo, *op. cit.* (bilj. 12), str. 48

<sup>20</sup> Boban, Ljubo, *op.cit.*(bilj. 1), str. 14

<sup>21</sup> Čepulo, Dalibor, *op. cit.*.(bilj. 4), str. 274

iznose svoja stajališta u šest točaka: 1) narodni suverenitet jedini je izvor vlasti, 2) temeljna organizacija sveukupnog života je seljaštvo, 3) osuđuje se velikosrpska hegemonija, 4) traži se vraćanje na stanje iz 1918. godine, odnosno prije donošenja Vidovdanskog ustava, 5) traži se uvođenje građansko-demokratskih oblika obnašanja državne vlasti i 6) zaključuje se da su prethodne točke temelj na kojem će potpisnici nastaviti svoju akciju.<sup>22</sup> Reakcija na rezoluciju bila je brza i vođa HSS-a, Vladko Maček osuđen je na tri godine zatvora zbog „razbijanja države“ te vođenje HSS-a preuzima Ante Trumbić..

Zagrebačke punktacije bile su povod da i druge stranke opozicije iznesu svoja stajališta u odnosu na trenutno državno uređenje. Svoja gledišta iznijele su Demokratska stranka (političko pismo Ljubomira Davidovića), Radikalna stranka (političko pismo Alekse Stanojevića), ljevica Zemljoradničke stranke, Republikanska stranka, Jugoslavenska muslimanska organizacija (Sarajevske punktacije), Slovenska ljudska stranka (Ljubljanske punktacije), opozicija u Vojvodini (Novosadska rezolucija) i crnogorska grupa Sekule Drljevića.<sup>23</sup>

Političke stranke u opoziciji, s naglaskom na srpske političke stranke, postupno su promijenile svoje tvrdo stajalište. Vodstva Zemljoradničke i Demokratske stranke Ljubomira Davidovića shvatila su povezanost njihove borbe za povratak parlamentarnog sustava s državnim uređenjem i da apsolutistički sustav u velikoj mjeri gradi svoje pozicije i dobiva snagu na temelju nacionalnih suprotnosti.<sup>24</sup> Međutim, do veće suradnje između SDK i ostalih stranaka opozicija nikada nije došlo, ponajviše zbog odluke HSS-a da se jedino razgovara sa opozicijom u cjelini, ali i zbog stava HSS-a da odbija razgovor o budućoj suradnji dok se njihov vođa Vladko Maček nalazi u zatvoru.

Kraj šestosiječanskog apsolutizma kralja Aleksandra nastupio je 9. listopada 1934.g. kada je počinjen atentat na kralja u Marseilleu. Po oporuci samog kralja Aleksandra, kraljevsku vlast preuzelo je Kraljevsko namjesništvo koje su činili: knez Pavle Karađorđević, dr. Radenko Stanković i dr. Ivo Perović. Iako su formalno kraljevsko namjesništvo činile tri osobe, stvarnu vlast i odluke donosio je knez Pavle.

Kraljevina Jugoslavija bila je orijentirana vanjskopolitički prema silama zapadne Europe (Francuska i Velika Britanija). Kralj Aleksandar putem niza dvostranih i međunarodnih ugovora (Mala Antanta i Balkanski Pakt) gradio je i pokušavao učvrstiti položaj Jugoslavije.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Boban, Ljubo, *op.cit.* (bilj. 1), str. 15

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid.*, str. 16

<sup>25</sup> Šlabek, Stjepan, *op. cit.* (bilj. 2), str. 20

Već prvog svibnja 1934.g., nakon sklapanja trgovinskog sporazuma između Kraljevine Jugoslavije i Njemačke, počela je preorijentacija vanjske politike prema Njemačkoj, a naknadno i Italiji.

Smrću kralja Aleksandra nije nastupila promjena u unutrašnjoj politici dvora prema hrvatskom nacionalnom pitanju. Nedugo nakon smrti kralja, vlada je i dalje bila nestabilna i smjene vlada bile su učestale. Nakon povjeravanja mandata za sastav vlade Milanu Stojadinoviću, srpskom radikalnom zastupniku, dolazi do perioda stabilnosti vlade u Kraljevini Jugoslaviji koju na vanjskopolitičkom planu karakterizira jače vezivanje za Njemačku i Italiju, a na unutarnjem planu vođenje dotadašnje politike Dvora.

Vlada Milana Stojadinovića doživjela je pad početkom 1939.g. zbog razvijanja autokratskih elemenata u samoj vladi Milana Stojadinovića, sukoba Svetim Sinodom Pravoslavne Crkve nakon neuspješnog pokušaja sklapanja Konkordata sa Svetom Stolicom i razvoja frankofilskih tendencija unutar srpskog dijela Jugoslavenske radikalne zajednice.<sup>26</sup> Sam čin pada vlade bio je odobren od strane Kraljevskog namjesništva i srpske buržoazije te dolazi do promjene unutrašnje politike Kraljevine Jugoslavije i pokušaja da se putem dogovora s hrvatskim političkim predstavnicima pronađe rješenje hrvatskog pitanja.

Aktivnost HSS-a nije stala i na međunarodnom planu te su nastavili zastupati stranačke interese i interese hrvatskog naroda. Naročito su poklanjali pažnju dogovorima i traženju podrške u službenom Rimu i Berlinu. Nakon što je talijanski ministar vanjskih poslova grof Galeazzo Ciano iznio prijedlog o odcjepljenju Hrvatske Vladku Mačeku bilo je jasno da se mora distancirati od daljnjih pregovora s Italijom i pristupiti sporazumu s beogradskim Dvorom jer postoji zajednička opasnost koja prijete hrvatskom narodu i Kraljevini Jugoslaviji od strane Italije.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, str. 22

<sup>27</sup> Boban, Ljubo, *op.cit.*(bilj. 1), str. 384

## USPOSTAVA BANOVINI HRVATSKE

Stalne političke napetosti i raspad vlade u vrijeme u kojem se nazirao ratni sukob, čije bi posljedice vjerojatno bile raspad i komadanje Kraljevine Jugoslavije, potaknule su Kraljevsko namjesništvo da 5. veljače 1939.g. vladu povjeri umjerenom političaru Dragiši Cvetkoviću s posebnim zadatkom da pokuša ostvariti sporazum s hrvatskim političkim predstavnicima i riješi hrvatsko pitanje.<sup>28</sup>

Dragiša Cvetković u travnju 1939.g. započeo je pregovore s vođom HSS-a, Vladkom Mačekom o rješavanju hrvatskog nacionalnog pitanja unutar Kraljevine Jugoslavije. Nakon višemjesečnih sastanaka i raspravljanja, napokon Kraljevsko namjesništvo 24. kolovoza 1939.g. odobrava tekst sporazuma, a Sporazum Cvetković-Maček potpisan je 26. kolovoza 1939.g.<sup>29</sup> Međutim, Sporazum po svojoj naravi bio je politički akt te je 26. kolovoza 1939. g. na temelju članka 116 Oktroiranog ustava donesena Uredba o Banovini Hrvatskoj koja predstavlja ozakonjenje teksta Sporazuma Cvetković-Maček. Također, istog dana nakon što je Kraljevsko namjesništvo prihvatilo sporazum donesen je i niz drugih propisa: Uredba o proširenju propisa o Banovini Hrvatskoj na ostale banovine, Ukaz o raspuštanju senata, Ukaz o raspuštanju Narodne skupštine i Uredba o političkim zakonima.

Svrha sporazuma Cvetković-Maček bila je učvrstiti jugoslavensku državu te da jedinstvo i cjelovitost države ne budu dovedeni u opasnost jer Hrvatima nije dana mogućnost da stvari koje se tiču Banovine Hrvatske oni sami uređuju po svojem pravnom poretku, ali unutar jugoslavenske države.<sup>30</sup>

Do prvog susreta između Dragiše Cvetkovića i Vladka Mačeka došlo je 2. travnja 1939.g., ali ozbiljniji politički razgovori su započeli tek 3. i 4. travnja iste godine.<sup>31</sup> Cvetković je odmah dao do znanja Mačeku da pristupa pregovorima kao mandatar Kraljevskog namjesništva i predsjednik Ministarskog savjeta, a ne kao predstavnik srbijanskih stranaka.<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> Čepulo, Dalibor, *loc. cit.* (bilj. 4)

<sup>29</sup> *Ibid.*, str. 277

<sup>30</sup> Pavlaković, Vladimir, Banovina Hrvatska : politička, administrativna i ekonomska struktura, Binoza, Zagreb, 1939.g., str. 6

<sup>31</sup> Boban, Ljubo, *op.cit.*(bilj. 1), str. 145

<sup>32</sup> Šlabek, Stjepan, *op. cit.* (bilj. 2), str. 31

Prilikom prvih razgovora Cvetkovića i Mačeka postignuta je načelna suglasnost oko formiranja posebne teritorijalne jedinice unutar Kraljevine Jugoslavije. Međutim, do prijepora je došlo oko teritorijalnog razgraničenja i kompetencija novoosnovane jedinice jer je Cvetković prvotno ponudio spajanje Savske i Primorske banovine, kotara i grada Dubrovnika, a Mačeku je obećano da bi se određenim izmjenama pristupilo naknadno prilikom konačnog preuređenja države.<sup>33</sup> Vladko Maček u protuprijedlogu predložio je uključenje u novu jedinicu i bosanskohercegovačkih područja, i to u užem opsegu ako bi Vojvodina i Bosna i Hercegovina postale posebne jedinice, a u širem opsegu ukoliko ne bi postale.<sup>34</sup> Spor je izbio oko uključanja Bosanske krajine u Banovinu Hrvatsku.<sup>35</sup> Kompromisni prijedlog postignut je oko spajanja Savske i Primorske banovine i kotara Dubrovnik te u održavanju plebiscita u dijelu Bosne i Hercegovine, Dalmacije, Srijema i Vojvodine, no taj sporazum odbilo je prihvatiti Namjesništvo.<sup>36</sup>

Cvetković i Maček dogovorili su se u pogledu pitanja teritorijalnog razgraničenja, dok su razradu pravnih pitanja i prijenosa nadležnosti s Kraljevine Jugoslavije na Banovinu Hrvatsku prepustili pravnim stručnjacima, s Mačekove strane Ivi Krbeku, Ljudevitu Filipančiću i Juraju Šuteju, a s Cvetkovićeve strane Mihailu Konstantinoviću, Mihailu Iliću i Đorđi Tasiću.<sup>37</sup>

Međunarodne prilike u travnju 1939.g. bile su vrlo složene. Nedugo nakon prvog razgovora između Dragiša Cvetkovića i Vladka Mačeka, talijanska vojska napada Albaniju i 12. travnja ju zauzimaju. Pritisak na Kraljevinu Jugoslaviju tim činom povećan je i pregovori su se vodili ubrzano s ciljem da se konačno riješi hrvatsko pitanje uslijed prijeteće opasnosti.

Konačno, iz sporazuma između Dragiša Cvetkovića i Vladka Mačeka ispuštene su odredbe o plebiscitu i Kraljevsko namjesništvo 24. kolovoza 1939.g. prihvatilo je tekst sporazuma, a Sporazum Cvetković-Maček potpisan je 26. kolovoza 1939.g.

Hrvatski zastupnici u Narodnoj skupštini Kraljevine Jugoslavije okupljali su se unutar tijela pod nazivom Hrvatsko narodno zastupstvo. Hrvatsko narodno zastupstvo s više od 80 glasova prihvatilo je tekst Sporazuma, a jedino je zastupnik dr. Lovro Sušić glasao protiv s obrazloženjem da Sporazumom nije ostvarena hrvatska narodna i politička individualnost.<sup>38</sup>

---

<sup>33</sup> Boban, Ljubo, *op.cit.*(bilj. 1), str. 159

<sup>34</sup> Čepulo, Dalibor, *loc. cit.* (bilj. 4)

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> Boban, Ljubo, *op. cit.* (bilj. 12), str. 62

<sup>38</sup> Sirotković, Hodimir, Vladko Maček i pravna izgradnja Banovine Hrvatske, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta Rijeka, 2001.g., Suppl. br. 1, 278 str.

Konstituiranje Banovine Hrvatske bio je pokušaj Kraljevskog namjesništva da riješi hrvatsko pitanje koje je bilo prisutno u Kraljevini Jugoslaviji od njena osnutka. Ratna opasnost svakako je ubrzala donošenje Sporazuma Cvetković-Maček te se rješenjem hrvatskog pitanja željelo riješiti unutarnjeg izvora političkih napetosti u samoj državi.



## ČLANAK 116 USTAVA KRALJEVINE JUGOSLAVIJE

Ustav Kraljevine Jugoslavije iz 1931.g. donesen je jednostranim činom kralja Aleksandra, bez sudjelovanja Narodnog predstavništva. Zbog načina na koji je donesen Ustav, on je dobio naziv oktroirani. Međutim, to nije predstavljalo nikakvu novost jer je tim činom ozakonjena šestosiječanjska diktatura kralja Aleksandra.

Kako bi se osnovala Banovina Hrvatska predviđena Sporazumom Cvetković-Maček bilo je potrebno pristupiti reviziji ustava. Ustav Kraljevine Jugoslavije iz 1931.g. predstavljao je vrstu krutog ustava. Namjera ustavotvorca bila je da oteža promjenu ustava i održi postojeće državnoopravno stanje.<sup>39</sup>

Prema Ustavu Kraljevine Jugoslavije iz 1931.g. zakonodavna vlast provodi se putem dvodomnog tijela, Narodnog predstavništva i Senata.<sup>40</sup> Zakonske prijedloge podnose, po ovlaštenju Kralja, pojedini ministri.<sup>41</sup> Pravo podnošenja zakonskih prijedloga pripada svakom članu Narodnog Predstavništva, čiji prijedlog pismeno podrži najmanje jedna petina članova Senata odnosno Narodne Skupštine.<sup>42</sup> Prema članku 66 Ustava Kraljevine Jugoslavije kralj ima isključivo pravo na sankciju i promulgaciju („obnarodovanje“) zakona.<sup>43</sup> To nije pravo veta u klasičnom smislu, ali isključivo je od kralja ovisilo hoće li odluke Narodnog predstavništva dobiti silu zakona ili neće i u slučaju ako kralj odbije promulgirati zaključke Narodnog predstavništva Ustav nije predviđao posebnu proceduru ili sankcije.<sup>44</sup>

Prema Ustavu Kraljevine Jugoslavije iz 1931.g, u člancima 114 i 115 predviđen je redovan ustavnorevizijski postupak. O izmjenama i dopunama Ustava Kraljevine Jugoslavije odlučivao je Kralj zajedno s Narodnim Predstavništvom i prijedlog, da se u Ustavu što izmjeni ili dopuni mogao je učiniti Kralj i Narodno Predstavništvo.<sup>45</sup> Ako je prijedlog dolazio od Kralja, on bi bio dužan taj prijedlog iznijeti Senatu i Narodnoj Skupštini te bi se zatim Narodna Skupština odmah raspustila i konstituirala nova u roku od najdalje četiri mjeseca.<sup>46</sup> Ako je takav prijedlog potekao

---

<sup>39</sup> Boban, Ljubo, *op.cit.*(bilj. 1), str. 195

<sup>40</sup> Ustav Kraljevine Jugoslavije, Službene novine Kraljevine Jugoslavije br. 200/1931

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> Šlabek, Stjepan, *op. cit.* (bilj. 2), str. 50

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> Ustav Kraljevine Jugoslavije, Službene novine Kraljevine Jugoslavije br. 200/1931

<sup>46</sup> *Ibid.*

od Senata odnosno Narodne Skupštine, o njemu se rješava na način predviđen za rješavanje zakonskih prijedloga većinom od najmanje 3/5 od ukupnog broja poslanika te se zatim prijedlog dostavlja Senatu odnosno Narodnoj Skupštini koja o njemu odlučuje većinom od 3/5 od ukupnog broja senatora odnosno poslanika.<sup>47</sup>

Redovan ustavnorevizijski postupak bio je složen i teško provediv, prvenstveno iz dva razloga zahtijevao je dosta vremena i bio je vezan nizom proceduralnih radnji.<sup>48</sup> Situacija u Narodnom predstavništvu nije bila povoljna za raspravu o tako krupnim pitanjima kao što je revizija ustava te je i sam knez Pavle je bio protiv redovne revizije Ustava sve dok kralj Petar II. Karađorđević ne bude punoljetan.<sup>49</sup>

Radi razrješenja nagomilanih društveno-političkih napetosti u državnoj zajednici, a kako bi pravno osnažili Sporazum Cvetković-Maček Kraljevsko namjesništvo se poslužilo ustavnopravnom mogućnošću predviđenom u članku 116, a da pri tome ne radi promjene unutar postojećeg Ustava Kraljevine Jugoslavije iz 1931.g. i na taj način očuva ustavnopravni kontinuitet Kraljevine Jugoslavije.<sup>50</sup>

Člankom 116 predviđeno je da „U slučaju rata, mobilizacije, nereda i pobune, koji bi doveli u pitanje javni poredak i sigurnost države ili kad su do te mjere ugroženi javni interesi, Kralj može, u tom izuzetnom slučaju, ukazom narediti da se privremeno poduzmu sve izvanredne, neophodno potrebne mjere u cijeloj Kraljevini ili u jednom njenom dijelu nezavisno od ustavnih i zakonskih propisa.“ Nadalje, članak navodi: „Sve izuzetno poduzete mjere podnijet će se naknadno Narodnom Predstavništvu na suglasnost.“

Navedeni članak predstavlja vrstu uredbi o iznimnom stanju, odnosno prema određenim pravnim stručnjacima vrstu i uredbi od nužde. Redovni postupak revizije ustava bi vjerojatno naišao na teškoće u Narodnom predstavništvu te se pomoću instituta iz članka 116 željelo zaobići redovnu ustavnorevizijsku proceduru.

Članak 116 poimenično navodi četiri slučaja (rat, mobilizacija, nered i pobuna) i spominje jedan neodređeni slučaj (ukoliko su ugroženi javni interesi) zbog kojeg bi Kralj mogao donijeti uredbe o iznimnom stanju, odnosno uredbe od nužde. Naime, već u prvom članku Uredbe o Banovini Hrvatskoj navodi se razlog donošenja uredbe; „da bi se obezbedilo učešće Hrvata u životu

---

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> Boban, Ljubo, *op.cit.*(bilj. 1), str. 193

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> Šlabek, Stjepan, *op. cit.* (bilj. 2), str. 55

države, i time očuvao javni interes“.<sup>51</sup> Dakle, očuvanje javnog interesa bio je razlog zbog kojeg se donijela Uredba o Banovini Hrvatskoj.

Navedeni članak široko je formuliran u pogledu uvjeta zbog kojeg bi Kralj mogao iskoristiti taj institut i mjera koje bi mogao donijeti na temelju tog instituta.<sup>52</sup> Člankom je predviđeno da bi se sve izuzetno poduzete mjere trebale naknadno podnijet Narodnom Predstavništvu na suglasnost, međutim nije utvrđen nikakav rok za podnošenje mjera na suglasnost Narodnom Predstavništvu. Dakle, mjere su privremenog karaktera dok ne dobiju suglasnost Narodnog Predstavništva.

Pravni stručnjaci davali su svoje interpretacije članka 116 i uredbi donesenih na temelju navedenog članka. Sam članak davao je široke ovlasti Kralju, odnosno izvršnoj vlasti i jedino bitno ograničenje unutar članka bila je njegova privremenost, odnosno obveza podnošenja poduzetih mjera donesenih na temelju članka 116 naknadno na suglasnost Narodnom predstavništvu. Međutim, nikakav rok za podnošenje poduzetih mjera na suglasnost nije bio predviđen i time se stvarala velika pravna nesigurnost.

Istaknuti srpski političar, diplomat, književnik, povjesničar i pravnik, Slobodan Jovanović, još 1934.g. je u djelu *Spomenici Mauroviću* iznio stajalište prema kojem smatra da s obzirom da sve mjere donesene na temelju članka 116 moraju naknadno biti podnesene Narodnom predstavništvu na odobrenje, na osnovu ovlaštenja iz navedenog članka Ustava kralj ne može zadirati u one ustavne odredbe koje se odnose na organizaciju i funkcioniranje Narodnog predstavništva.<sup>53</sup> Nadalje, on zaključuje da kralj na osnovu članka 116 ne bi mogao poduzimati one akte za koje je u Ustavu predviđeno da se mogu poduzimati samo u suradnji s Narodnim predstavništvom, te zaključuje da cilj članka 116 je pojačavanje položaja upravne vlasti na račun građanskih prava, a ne na račun zakonodavne vlasti.<sup>54</sup>

Lazo M. Kostić uglavnom zastupa stajalište slično Slobodanu Jovanoviću. U djelu *Komentar Ustava* iznosi tumačenje članka 116 u kojem je mišljenja da navedeni članak predviđa samo slučajevne stvarne suspenzije Ustava, a ne i samu promjenu Ustava te po Kostiću se to ponajviše odnosi na drugi odjeljak ustava u kojem su određena građanska prava i dužnosti.<sup>55</sup> U skladu sa

---

<sup>51</sup> Boban, Ljubo, *op.cit.*(bilj. 1), str. 404

<sup>52</sup> *Ibid.*, str. 194

<sup>53</sup> Boban, Ljubo, *loc.cit.*(bilj. 37)

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> *Ibid.* str. 196

svojim shvaćanjima i tumačenjima Kostić je izrazio sumnju u pravnu valjanost akata donesenih u vezi sa Sporazumom Cvetković-Maček.

Slobodan Jovanović i Lazo M. Kostić sa svojim stavovima o članku 116 pripadaju među pravne stručnjake koji su zastupali restriktivnije tumačenje toga članka.

Hrvatski pravnik i akademik, Hodimir Sirotković smatra kako je stvaranje Banovine Hrvatske temeljem članka 116 bila prva etapa u procesu federativne reorganizacije Kraljevine Jugoslavije.<sup>56</sup> Također, on navodi kako čitav postupak u vezi s formiranjem Banovine Hrvatske ima karakter ustavne revizije, a nositelji sporazuma formalno su ostali unutar granica ustava i stvarno izmijenili neka njegova bitna načela, tj. centralizam i ideologiju jugoslavenskog nacionalnog unitarizma.<sup>57</sup> Sirotković smatra kako sam sporazum počiva na slabim temeljima jer je, prema članku 116, pomoću kojega je poduzeta ustavna revizija, trebalo tu ustavnu promjenu naknadno podnijeti na suglasnost Narodnom predstavništvu, što nikada nije bilo učinjeno.<sup>58</sup> Stoga je Kraljevsko namjesništvo ili kralj nakon stupanja na prijestolje mogao u pogodnom trenutku poništiti Sporazum.<sup>59</sup>

Ivo Krbek bio je jedan od pravnih stručnjaka koji su sudjelovali u normativnoj razradi Sporazuma Cvetković-Maček na strani Vladka Mačeka. Dugogodišnji profesor na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu iznio je svoje stajalište o Banovini Hrvatskoj i hrvatskom pitanju u nekoliko radova, a posebno je obradio tematiku članka 116 u radu *Stvaranje novog ustavnog prava*. Ivo Krbek smatra da upotrebom članka 116 cijeli ustav, odnosno njegovi najbitniji dijelovi mogu doći pod udar neobično širokog oblika uredbe o iznimnom stanju.<sup>60</sup> Također, on naglašava da se Sporazumom Cvetković-Maček ne preuređuje čitava državna zajednica, već se izdvaja samo pitanje Hrvatske, a to se čini upotrebom uredbe o iznimnom stanju, odnosno izbjegavanjem formalne izmjene ustava.<sup>61</sup> Banovina Hrvatska je jedini dio državne zajednice gdje se provodi federativno uređenje i stvaraju novi uvjeti za definitivno preuređenje države.<sup>62</sup> Uredba od nužde poslije odobrenja parlamenta, stječe trajnu pravnu snagu i time se pretvara u formalni zakon.<sup>63</sup> Ako bi Narodno predstavništvo odbilo dati suglasnost na izvanredne mjere poduzete na temelju članka 116, odbijanje davanja suglasnosti znači da se

---

<sup>56</sup> Sirotković, Hodimir, *op.cit.* (bilj. 38), str. 280

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Šlabek, Stjepan, *op. cit.* (bilj. 2), str. 97

<sup>61</sup> *Ibid.*, str. 98

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> *Ibid.*, str. 99

vlada obvezuje da izvanredne mjere *pro futuro* stavi izvan pravne snage, odnosno da ona odstupi ako to ne želi učiniti.<sup>64</sup> Krbek navodi kako je ustavno pravo Kraljevine Jugoslavije u trenutku donošenja Uredbe o Banovini Hrvatskoj imalo dva glavna formalna pravna vrela: Oktroirani ustav iz 1931.g. i Uredbu o Banovini Hrvatskoj, koja je donesena na temelju tog ustava i po njegovoj ovlasti.<sup>65</sup>

Pravni stručnjak koji je sudjelovao na razradi normativnih akata u vezi sa Sporazumom, ali pomagajući Dragišu Cvetkovića, jest Mihailo Ilić. Privremenost državnog preuređenja ne dolazi zbog toga što se Banovina Hrvatska zasniva na jednom ustavnom propisu, koji tu privremenost naglašava, nego i na tome što izvršeno preuređenje nije obuhvatilo cijelu zemlju.<sup>66</sup> Ilić je isticao nužnost da se na već poznatom i utvrđenom temelju, što prije do kraja izgradi novo državno uređenje Kraljevine Jugoslavije.<sup>67</sup> Također, on navodi kako se pribjegavanjem upotrebe članka 116 htjelo stvoriti jedno privremeno stanje kako bi se sredile prilike i kako bi se kasnije konačno uređenje države moglo izvest pod povoljnijim uvjetima i okolnostima.<sup>68</sup>

Vladimir Pavlaković navodi kako je Vlada Kraljevine Jugoslavije donošenjem mjera na temelju članka 116 izbjegla dužnost koja ju veže u redovitim prilikama, da postupa u skladu sa zakonima i ustavom.<sup>69</sup> Vlada može po potrebi donositi propise izvan okvira zakona i ustava, pa i može mijenjati bilo koji dio ustava, a jedino ne bi smjela dirati u instituciju Kralja i parlamenta jer se prema članku 116 - poduzete mjere moraju naknadno predložiti parlamentu na suglasnost.<sup>70</sup> Pavlaković smatra da parlament, prigodom traženja naknadnog odobrenja mjera, može pitanje mjera iznova pokrenuti i uskratiti traženo odobrenje baš iz razloga, što se po mišljenju parlamenta nisu ispunile pretpostavke iz članka 116.<sup>71</sup> Prema njemu, za cijelu državnu zajednicu ostali su na snazi propisi, ukoliko nisu dirnuti posebnim ustavnim uređenjem Hrvatske, a za Hrvatsku vrijedi njen posebni ustav.<sup>72</sup>

Stjepan Šlabek stava je kako članak 116 nije institut uredbe iz nužde već ustavno ovlaštenje Kruni, kao simbolu i stvarnom nositelju državnog suvereniteta, da postojeći poredak može zaštititi svim sredstvima, pa i suspendiranjem i ukinućem dijelova ili cijelog ustava.<sup>73</sup> Uredba

---

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> *Ibid.*, str. 36

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> *Ibid.*, str. 50

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> Šlabek, Stjepan, *op. cit.* (bilj. 2), str. 118

o Banovini Hrvatskoj ima veliki ustavnopravni značaj jer je prekinula s desetogodišnjom unitarističko-centralističkom tradicijom u Jugoslaviji i postavila prve osnove složene, federativne zajednice.<sup>74</sup> Šlabek zaključuje kako Uredba o Banovini Hrvatskoj ima ustavni karakter jer je derogirala odjeljke ustava o banovinskoj vlasti i posebno regulirala organizaciju i područje Banovine Hrvatske.<sup>75</sup> Slijedom toga Šlabek smatra kako je Kraljevina Jugoslavija od 26. kolovoza 1939.g. imala dva ustavnopravna vrela: Ustav Kraljevine Jugoslavije od 3. rujna 1931.g. i Uredbu o Banovini Hrvatskoj od 26. kolovoza 1939.g.<sup>76</sup> Ne smije se zaboraviti monarhijski karakter Kraljevine Jugoslavije i da je Jugoslavija ostala unitarnom državom nakon Sporazuma Cvetković-Maček, ali na putu ka posebnoj federativnoj formaciji – federalnoj monarhiji.<sup>77</sup>

Ljubo Boban je pravni stručnjak koji se počeo baviti proučavanjem teme Banovine Hrvatske nedugo nakon raspada Kraljevine Jugoslavije. U svojem doktorskom radu *Sporazum Cvetković-Maček* sveobuhvatno je obradio problematiku hrvatskog pitanja i osnivanja Banovine Hrvatske. Ljubo Boban smatra kako u većini pravnih sistema postoje veća, ili manja ograničenja uredbi o iznimnom stanju odnosno uredbi od nužde, a u članku 116 Ustava Kraljevine Jugoslavije iz 1931. g. nije izrečeno nikakvo ograničenje.<sup>78</sup> Članak 116 bio je široko formuliran u pogledu uvjeta kada se kralj mogao koristiti izvanrednim ovlaštenjem i u pogledu mjera koje je mogao poduzeti.<sup>79</sup> Sama formulacija članka 116 dana je toliko neodređeno da već sama po sebi daje veću slobodu u interpretaciji i ne nameće obavezna formalna ograničenja; opća tendencija Ustava iz 1931.g. bila je da se što više ojača položaj Krune.<sup>80</sup> Članak 116 namjerno je formuliran da se na osnovu njega daje praktično neograničena sloboda kruni i da se na osnovu njega mogu donositi mjere od dalekosežnijeg značaja te zaključak da je Banovina Hrvatska protivna duhu Ustava iz 1931.g. ne stoji tako čvrsto jer je navedeni članak i unesen u Ustav da se mogu poduzimati mjere koje nisu u skladu, pa i koje nisu u duhu tog Ustava.<sup>81</sup> Ako se prihvati gledište da postoji i peti(kad su do te mjere uopće ugroženi javni interesi) najneodređeniji slučaj za primjenu članka 116, onda je formalnopravna osnovanost Uredbe o Banovini Hrvatskoj van svake sumnje i s obzirom da Kruna nema nikakvog ograničenja u procjeni da li su *ugroženi javni interesi* da bi bilo potrebno primijeniti ovlaštenje iz članka 116, ova procjena Krune ne

---

<sup>74</sup> *Ibid.*, str. 119

<sup>75</sup> *Ibid.*, str. 120

<sup>76</sup> *Ibid.*,

<sup>77</sup> *Ibid.*,

<sup>78</sup> Boban, Ljubo, *loc.cit.*(bilj. 37)

<sup>79</sup> *Ibid.*,

<sup>80</sup> *Ibid.*, str. 197

<sup>81</sup> *Ibid.*,

podliježe nikakvom pravnom mjerenju.<sup>82</sup> Uredba o Banovini Hrvatskoj ima i faktičnu opravdanost jer je hrvatsko pitanje opterećivalo državni i društveni organizam Kraljevine Jugoslavije te je vanjskopolitička situacija nalagala da zbog neriješenog hrvatskog pitanja budu dovedeni u opasnost *javni interesi*.<sup>83</sup> Također, sve mjere poduzete na temelju članka 116 trebaju biti podnesene na odobrenje Narodnom predstavništvu, ali članak ne daje odgovor na pitanje u kojem roku je to potrebno učiniti, već daje neodređen odgovor u vidu pojma da se sve mjere poduzete na temelju članka 116 moraju naknadno podnijeti na odobrenje Narodnom predstavništvu.<sup>84</sup> Banovina Hrvatska nije bila zamišljena kao privremeno rješenje, već s namjerom da se ustali kao trajno rješenje, što je u suprotnosti s člankom 116, koji predviđa privremene mjere.<sup>85</sup> Privremenost u ovom slučaju ponajprije znači da je riječ o mjerama koje tek trebaju biti podnesene na odobrenje Narodnom predstavništvu, a s obzirom da članak 116 uopće ne govori o roku u kojem navedene mjere moraju biti podnesene na odobrenje Narodnom predstavništvu, mjere su privremene sve dok ih ne odobri ili odbaci Narodno predstavništvo.<sup>86</sup>

Članak 116 bio je predmet razmatranja i tumačenja pravnih stručnjaka. Iako pravni stručnjaci koji su proučavali problematiku članka 116 nemaju ista tumačenja, gotovo nedvojbeno navode kako je taj članak dao veliku ovlast izvršnoj vlasti. Njegova pravna neodređenost omogućila je Kruni da riješi pitanje koje ju je pratilo od samog početka Kraljevine Jugoslavije.

---

<sup>82</sup> *Ibid.*, str. 198

<sup>83</sup> *Ibid.*,

<sup>84</sup> *Ibid.*, str. 203

<sup>85</sup> *Ibid.*

<sup>86</sup> *Ibid.*

## USTROJ BANOVINE HRVATSKE

Sporazum Cvetković-Maček predstavljao je politički akt sklopljen između dva stranačka predstavnika, između predsjednika kraljevske vlade Jugoslavije Dragiše Cvetkovića i predsjednika Hrvatske seljačke stranke i vođe Seljačko-demokratske koalicije Vladka Mačeka.<sup>87</sup> S obzirom da je Vladko Maček imao podršku Hrvatskog narodnog zastupstva, postoji stajalište da je Maček bio legitimni predstavnik hrvatskog naroda i prema tome Sporazum Cvetković-Maček predstavlja državni akt, a ne puko stranačko utanačenje kako ga određeni stručnjaci pokušavaju prikazati u cilju umanjivanja značaja i vrijednosti Sporazuma.<sup>88</sup>

Pravno provođenje Sporazuma predviđeno je Uredbom o Banovini Hrvatskoj u kojoj su utvrđeni teritorijalni opseg, nadležnosti i organizacija vlasti u Banovini Hrvatskoj te i drugim pravnim aktima donesenim nakon potpisivanja Sporazuma Cvetković-Maček.<sup>89</sup> Iako je Uredba o Banovini Hrvatskoj u glavnim smjernicama odredila organizaciju Banovine Hrvatske, bilo je potrebno donijeti Uredbe i druge pravne akte kako bi se detaljnije provela Uredba o Banovini Hrvatskoj, odnosno Sporazum Cvetković-Maček u djelo.

Istog dana kada je objavljena Uredba o Banovini Hrvatskoj, objavljena je s pozivom na čl. 116 Ustava Kraljevine Jugoslavije Uredba o političkim zakonima, Senat je raspušten Ukazom o raspuštanju Senata i Narodna Skupština je raspuštena Ukazom o raspuštanju Narodne Skupštine.<sup>90</sup> Također, tog dana objavljena je i Uredba o banovinama prema kojoj je određeno da se „propisi Uredbe o Banovini Hrvatskoj mogu Kraljevim ukazom proširiti na ostale banovine i da se tom prilikom banovine mogu spajati, te i njihov opseg mijenjati.“<sup>91</sup>

Sporazumom i Uredbom o Banovini Hrvatskoj isto tako određeno je da će „Vlada donijeti nove propise o štampi, udruženjima, zborovima, dogovorima, o izboru narodnih poslanika, kao i o drugim stvarima, u koliko je to potrebno za sprovođenje narodnog sporazuma.“<sup>92</sup>

Uredbom o izmjenama postojećih i donošenju novih propisa donesenom 16. rujna 1939.g., Ministarskom savjetu dana je ovlast da ukoliko to zahtijevaju javni interesi, do sastanka

---

<sup>87</sup> Boban, Ljubo, *op.cit.*(bilj. 1), str. 403

<sup>88</sup> Pavlaković, Vladimir, *op. cit.*(bilj. 30), str. 3

<sup>89</sup> Boban, Ljubo, *op. cit.* (bilj. 12), liber 2, str. 143

<sup>90</sup> Boban, Ljubo, *op.cit.*(bilj. 1), str. 320

<sup>91</sup> Pavlaković, Vladimir, *op. cit.*(bilj. 30), str. 58

<sup>92</sup> Boban, Ljubo, *op.cit.*(bilj. 1), str. 406



Narodnog predstavništva putem naredaba mijenja postojeće zakone i donosi nove, a jedino ograničenje koje je Ministarski savjet imao bila je obveza podnošenja donesenih naredbi na naknadnu suglasnost Narodnom predstavništvu.<sup>93</sup> Ministarskom savjetu na temelju Uredbe o izmjeni postojećih i donošenju novih propisa dano je ovlaštenje da donosi nove pravne akte kojim će nastaviti normativnu djelatnost započetu donošenjem Uredbe o Banovini Hrvatskoj.

Sporazumom je predviđeno da će se obrazovati zajednička vlada te da će se na osnovu članka 116 Oktroiranog Ustava Kraljevine Jugoslavije izvršiti osnivanje Banovine Hrvatske i da će se prenijeti poslovi iz nadležnosti države na Banovinu Hrvatsku.<sup>94</sup>

Vlada je obrazovana na dan objave Sporazuma. U novonastaloj vladi Seljačko-demokratska koalicija je dobila 5 ministarskih mjesta.

Sporazumom je predviđen opseg Banovine Hrvatske te je on obuhvaćao Savsku i Primorsku banovinu, kao i srezove Dubrovnik, Šid, Ilok, Brčko (Derвента), Gradačac, Travnik i Fojnica, no to još nije predstavljao definitivni opseg Banovine Hrvatske jer je tekst Sporazuma predviđao da će se definitivni opseg odrediti naknadno, prilikom preuređenja države, a pri tome će se voditi obzira o ekonomskim, geografskim i političkim okolnostima.<sup>95</sup> Zanimljiva je iduća rečenica koja je bila navedena u Sporazumu u kojoj se navodi kako će se prilikom naknadnog preuređenja države, iz srezova koji su navedeni kao dijelovi Banovine Hrvatske izdvojiti općine i sela u kojoj se ne nalazi hrvatska većina.<sup>96</sup>

Vodstvo HSS-a doživljavalo je teritorijalni opseg određen Sporazumom, odnosno Uredbom o Banovini Hrvatskoj, kao privremeno rješenje.

Također, samim Sporazumom predviđen je djelokrug poslova iz nadležnosti države koji će se prenijeti na Banovinu Hrvatsku, ostali poslovi koji nisu poimenično navedeni u tekstu Sporazuma ostaju u nadležnosti države, a osobito je naglašeno da će poslovi od osobitog značaja za opće državne interese ostati u djelokrugu poslova povjerenih državnoj vlasti.<sup>97</sup> U nadležnosti Banovine Hrvatske preneseni su poslovi: poljoprivrede, trgovine, industrije, šuma, rudnika, građevina, socijalne politike, narodnog zdravlja, fizičkog obrazovanja, pravde, prosvjete i unutrašnje uprave.<sup>98</sup> Svi poslovi koji nisu taksativno navedeni da pripadaju u

---

<sup>93</sup> *Ibid.*, str. 412

<sup>94</sup> *Ibid.*, str. 405

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> *Ibid.*, str. 209

nadležnost Banovine Hrvatske, ostali su u nadležnosti Kraljevine Jugoslavije. Važno je napomenuti da su od poslova koji su preneseni u nadležnost Banovine Hrvatske izuzeti oni koji su od „osobitog značaja za državne interese“ te su kao takvi poimenično navedeni u Uredbi o Banovini Hrvatskoj.

U pogledu kompetencija, postoje određene razlike unutar samog teksta Sporazuma i teksta Uredbe. Naime, u Uredbi o Banovini Hrvatskoj rečeno je da „Banovina Hrvatska ostaje nadležna za sve poslove, koji po sada važećim propisima ostaju u nadležnosti Banovine“, što nije bilo rečeno u Sporazumu te još u Uredbu nije prenesena odredba Sporazuma „da će se definitivne kompetencije Banovine Hrvatske odrediti prilikom definitivnog preuređenja države.“<sup>99</sup>

Da bi mogla izvršavati poslove iz svoje nadležnosti Sporazumom predviđeno je da će se Banovini Hrvatskoj osigurati financijska samostalnost, a definitivni opseg nadležnosti trebao je biti uređen naknadno, prilikom preuređenja države.<sup>100</sup> Naknadnim donošenjem uredbe trebalo je biti riješeno pitanje financijske samostalnosti Banovine Hrvatske. Neregulirani financijski položaj Banovine Hrvatske bio je jedan od razloga zbog čega je vodstvo HSS-a isticalo nepotpunost Sporazuma i da on predstavlja samo prvu etapu preuređenja države.<sup>101</sup> Konačno 30. ožujka 1940. g. je donesena Uredba o financiranju Banovine Hrvatske u kojoj su utvrđeni izvori financiranja Banovine Hrvatske. Međutim, donošenjem Uredbe o financiranju Banovine Hrvatske nije postignuto rješenje financijskih problema unutar Banovine jer je planirani proračun Banovine Hrvatske bio viši od sveukupnih prihoda iz izvora financiranja.

Nadalje, predviđeno je u Sporazumu i u Uredbi o Banovini Hrvatskoj da će zakonodavnu vlast u stvarima iz nadležnosti Banovine Hrvatske vršiti kralj i Hrvatski Sabor zajednički, a Sabor će biti sastavljen od zastupnika koji će biti birani na temelju općeg, jednakog, neposrednog i tajnog glasovanja, te će Sabor imati i predstavništvo manjina.<sup>102</sup> Zakonski tekstovi koji su bili izglasani u Hrvatskom Saboru trebali su dobit kraljevu sankciju uz institut supotpisa bana.<sup>103</sup>

Uredbom o izbornom redu i ustrojstvu Sabora Banovine Hrvatske objavljenom 16. siječnja u Narodnim novinama preciznije je određena organizacija Hrvatskog Sabora, glasovanje, aktivno i pasivno izborno pravo.<sup>104</sup> Hrvatski Sabor sačinjavali su zastupnici čiji mandat traje tri godine,

---

<sup>99</sup> *Ibid.*, str. 210

<sup>100</sup> *Ibid.*, str. 404

<sup>101</sup> Boban, Ljubo, *op. cit.* (bilj. 12), liber 2, str. 148

<sup>102</sup> Boban, Ljubo, *loc. cit.* (bilj. 92)

<sup>103</sup> *Ibid.*, 211

<sup>104</sup> Šlabek, Stjepan, *op. cit.* (bilj. 2), str. 69

izabrani tajnim i neposrednim glasovanjem.<sup>105</sup> Uredba o izbornom redu i ustrojstvu Sabora Banovine Hrvatske znatno je konzervativnija od dotadašnje važeće Uredbe o izboru poslanika za Narodnu skupštinu od 24. ožujka 1933.g. jer se aktivno izborno pravo prema ranije važećoj Uredbi stjecalo s navršenom 21. godinom, dok je prema novijoj Uredbi aktivno izborno pravo pripadalo muškarcima koji su navršili 24. godinu i ispunjavaju uvjet prebivališta u trajanju od šest mjeseci.<sup>106</sup> Izbori su se obavljali po izbornim okruzima koji su u suštini trebali biti područja okružnih sudova i rezultate izbora ustanovljava predsjednik okružnog suda, a mandati se strankama dijele prema razmjernom broju sakupljenih glasova pojedine stranačke liste, odnosno prema D'Hondtovom izbornom sustavu.<sup>107</sup>

Hrvatski Sabor u Banovini Hrvatskoj bio je vrhovno zakonodavno i predstavničko tijelo, ali izbori za Hrvatski Sabor nisu nikad bili održani. Naime, Hrvatski Sabor do sloma Kraljevine Jugoslavije nije bio konstituiran zbog neslaganja u središnjoj vladi oko postizanja suglasnosti o uvjetima za raspisivanje izbora za središnji parlament.<sup>108</sup> Vladko Maček i HSS nastojali su utjecati na konstituiranje Hrvatskog Sabora jer bi se njegovim konstituiranjem ukinuo dojam provizorija, odnosno privremenog stanja u kojem se uistinu nalazila Banovina Hrvatska.<sup>109</sup>

S obzirom da Hrvatski Sabor nije bio konstituiran, prema članku 15 stavku 4 Uredbe o Banovini Hrvatskoj, kralj je bio ovlašten da do dana sastanka Hrvatskog Sabora donosi uredbe o predmetima iz nadležnosti Banovine Hrvatske te su tako donesene uredbe trebale naknadno biti podnijete na suglasnost Hrvatskom Saboru.<sup>110</sup> Nadalje, u vezi s navedenim člankom stavkom 5, ban Banovine Hrvatske bio je ovlašten da naredbama odredi sve što je potrebno za sprovođenje uredbi.<sup>111</sup> Iako je na području Banovine Hrvatske trebalo postojati dvojako zakonodavstvo; autonomno Banovine Hrvatske i središnje državno zakonodavstvo, zbog nemogućnosti formiranja Hrvatskog Sabora su kralj i podredno ban bili zakonodavna vlast.

Upravnu vlast iz nadležnosti Banovine Hrvatske vrši kralj preko bana, kojeg imenuje i razrješava sam kralj, a ban odgovara Saboru i kralju, te ban svaki čin kraljevske vlasti u poslovima Banovine Hrvatske potpisuje i snosi odgovornost za nj.<sup>112</sup>

---

<sup>105</sup> *Ibid.*

<sup>106</sup> *Ibid.*

<sup>107</sup> *Ibid.*

<sup>108</sup> Sirotković, Hodimir, *op.cit.* (bilj. 38), 281 str.

<sup>109</sup> *Ibid.*, str. 282

<sup>110</sup> Boban, Ljubo, *loc. cit.*(bilj. 103)

<sup>111</sup> *Ibid.*

<sup>112</sup> Boban, Ljubo, *loc. cit.*(bilj. 94)

Organizacija upravne vlasti u Banovini Hrvatskoj naknadno je uređena Uredbom o ustrojstvu banske vlasti donesenom 9. rujna 1939.g. Banska vlast dijelila se na 11 odjela koji su uvelike odgovarali ministarstvima u vladi Kraljevine Jugoslavije; 1. odjel za unutarnje poslove, 2. odjel za prosvjetu, 3. odjel za pravosuđe, 4. odjel za seljačko gospodarstvo, 5. odjel za šumarstvo, 6. odjel za rudarstvo, 7. odjel za obrt, industriju i trgovinu, 8. odjel za tehničke radove, 9. odjel za socijalnu politiku, 10. odjel za narodno zdravlje, 11. odjel za financijske poslove.<sup>113</sup> Na čelu svakog odjela ban određuje jednog činovnika Banovine kao „*starješinu*“.<sup>114</sup> Osim navedenih 11 odjela, postojao je i predsjednički ured s kabinetom bana.<sup>115</sup> Najviši stručni i pomoćni organ bana bio je podban, koji ujedno je bio i njegov zamjenik.<sup>116</sup> Detaljno uređenje organizacije uprave Banovine Hrvatske jest kasnije bilo uređeno naredbama od strane bana.

Iako prvotno glavni kandidat za bana je bio ing. Augustin Košutić, uz intervenciju kneza Pavla, za bana Banovine Hrvatske bio je postavljen Ivan Šubašić, osoba od kneževa povjerenja. Za podbana Banovine Hrvatske bio je izabran sveučilišni profesor upravnog prava dr. Ivo Krbek.

Sporazumom je određeno da sudsku vlast u Banovini Hrvatskoj vrše sudovi, a njihove presude i rješenja se izriču i izvršavaju u ime kralja, a na osnovi zakona.<sup>117</sup> Međutim, Uredbom o poslovima pravde, donesenom 27. rujna 1939.g. od strane Kraljevog namjesništva i na prijedlog Ministarskog savjeta, definirana je nadležnost sudskih tijela Banovine Hrvatske i razgraničenje sudske nadležnosti u Banovini Hrvatskoj u odnosu na Ministarstvo pravde.

Sudbena vlast u Banovini Hrvatskoj na temelju Uredbe o poslovima pravde postaje potpuno samostalna, a u pogledu organizacije i personalnog sastava.<sup>118</sup> Sudska podjela unutar Banovine Hrvatske bila je sljedeća: Stol sedmorice u Zagrebu bio je najviši stupanj suđenja, postojala su dva „apelaciona“ (žalbena) suda – u Zagrebu i Splitu, 16 okružnih sudova, 122 kotarska suda, trgovački sud u Zagrebu, 12 šerijatskih sudova i 7 kaznenih zavoda.<sup>119</sup>

Osim navedenih sudova koji su bili redovni sudovi, postojao je i Upravni sud u Zagrebu koji osnovan prema Uredbi o Upravnom sudu od 12. listopada 1939.g. i istom uredbom su mu bili propisani sastav, nadležnost, organizacija i vrsta postupka u kojem je bio nadležan. Upravni

---

<sup>113</sup> Pavlaković, Vladimir, op. cit.(bilj. 30), str. 56

<sup>114</sup> *Ibid.*

<sup>115</sup> *Ibid.*

<sup>116</sup> *Ibid.*

<sup>117</sup> Boban, Ljubo, loc. cit.(bilj. 100)

<sup>118</sup> Sirotković, Hodimir, loc. cit. (bilj. 109)

<sup>119</sup> *Ibid.*

sud u Zagrebu u posljednjem stupnju je rješavao upravne sporove iz nadležnosti Banovine Hrvatske.

Također, još jedan specijalni sud u Banovini Hrvatskoj bio je Računski sud. Računski sud je osnovan Uredbom o Računskom sudu 12. listopada 1939. g. Uredba o Računskom sudu donesena je zajedno sa Uredbom o proračunu i računovodstvu te je i banovinsko odvjetništvo formirano tim skupom uredbi.<sup>120</sup> Računski sud u Banovini Hrvatskoj samostalno i konačno je vršio nadzor nad financijskim poslovanjem Banovine Hrvatske te je on imao vrhovnu financijsku kontrolu nad svim stvarima iz nadležnosti Banovine Hrvatske.<sup>121</sup>

Izvan Banovine Hrvatske nije postojao viši sudski stupanj, osim vojnog suda koji je bio zadužen za vojna krivična djela i Državnog savjeta u Beogradu koji je postupao u upravnim sporovima iz nadležnosti središnje državne vlasti.<sup>122</sup>

Državi je osiguran nadzor nad izvršavanjem Ustava i državnih zakona od strane banovinskih vlasti, a u slučaju sporova oko sukoba nadležnosti između države i Banovine Hrvatske i za postupak ocjenjivanja ustavnosti zakona će biti osnovan Ustavni sud.<sup>123</sup> Iako je u Banovini Hrvatskoj sudstvo bilo samostalno, kralj je zadržao prava koja su ograničavala tu samostalnost; presude i rješenja su se izricala i izvršavala u ime kralja, a kraljevim ukazom su se postavljali i napredovali suci određenih sudova.<sup>124</sup>

---

<sup>120</sup> Pavlaković, Vladimir, *op. cit.*(bilj. 30), str. 114, 118, 122

<sup>121</sup> *Ibid.*

<sup>122</sup> Boban, Ljubo, *op.cit.*(bilj. 1), str. 212

<sup>123</sup> *Ibid.*, str. 210

<sup>124</sup> *Ibid.*

## ELEMENTI DRŽAVNOSTI BANOVINI HRVATSKE

Uredbom o Banovini Hrvatskoj prekinuta je dotadašnja unitarističko-centralistička tradicija unutar Kraljevine Jugoslavije. Stvoreno je jedno novo stanje u kojem je Banovina Hrvatska imala određene osobitosti u odnosu na druge banovine, koje su u biti predstavljale strogo upravnu podjelu unutar države. Banovina Hrvatska u skladu s Uredbom o Banovini Hrvatskoj imala je zakonodavnu, upravnu i sudsku autonomiju. Međutim, formalno nije bilo tako jer je kralj imao veliki utjecaj nad vlasti unutar Banovine Hrvatske te s obzirom da Hrvatski Sabor nikad nije bio formiran, zakonodavna vlast se vršila putem institucije kralja i bana.

Pravni stručnjaci su analizirali položaj Banovine Hrvatske unutar Kraljevine Jugoslavije. Banovina Hrvatska trebala je biti početna faza preuređenja države, ali do konačnog preuređenja nikada nije došlo zbog raspada Kraljevine Jugoslavije u travnju 1941.g. nakon što je njemačka vojska zauzela područja Kraljevine.

U međunarodnom pravu prihvaćena je definicija suverene države kao subjekta međunarodnog prava sa karakteristikama navedenim u članku 1 Konvencije o pravima i dužnostima država iz Montevidea, donesenoj 26. prosinca 1933.g. tijekom 7. Međunarodne konferencije američkih država. Prema navedenom članku, suverena država kao subjekt međunarodnog prava posjeduje sljedeća obilježja; 1) stanovništvo koje ju stalno naseljava 2) određen teritorij koji kontrolira 3) vladu i 4) sposobnost stupiti u odnose s ostalim državama.<sup>125</sup>

Vlatko Maček je 29. kolovoza 1939. g. održao govor u Zagrebu na sjednici Hrvatskog narodnog zastupstva te je u njemu naveo važnost formiranja Banovine Hrvatske za rješenje hrvatskog pitanja unutar Kraljevine Jugoslavije. Maček spominje bitne elemente koja država mora imati kako bi se smatrala samostalna i sa načinom na koji je to učinio još jednom podsjeća kako je konačni cilj hrvatskih predstavnika bila samostalna i suverena država Hrvatska. Vlatko Maček napominje važnost teritorija, koji svaki narod, kao oznaku svoga postojanja mora imati.<sup>126</sup> Također, on navodi kako teritorijalno pitanje nije bilo definitivno riješeno i da će se definitivni opseg Banovine Hrvatske ustanoviti u trenutku preuređenja čitave državne zajednice.<sup>127</sup> Maček navodi važnost vlasti, koju svaki narod mora imati na svome području i smatra kako su

---

<sup>125</sup> Manuel A. Gómez, *Montevideo Convention of 1933 & UN Articles on Responsibility of States* (2001), [https://h2o.law.harvard.edu/text\\_blocks/28904](https://h2o.law.harvard.edu/text_blocks/28904), 10.05.2022. g.

<sup>126</sup> Pavlaković, Vladimir, *op. cit.*(bilj. 30), str. 62

<sup>127</sup> *Ibid.*

formiranjem Banovine Hrvatske Hrvati postali potpuni gospodari na svome području, koje se zove Hrvatska.<sup>128</sup>

U nastavku rada će biti istaknuta mišljenja pravnih stručnjaka oko elemenata državnosti koje je imala Banovina Hrvatska i o vrsti uređenja koje je postojalo u Kraljevini Jugoslaviji nakon sklapanja Sporazuma Cvetković-Maček, odnosno donošenja Uredbe o Banovini Hrvatskoj.

Stjepan Šlabek smatra da Banovina Hrvatska nije bila država iako je posjedovala vidne elemente državnosti kao što su naziv, teritorij, državljane, kompetencije u zakonodavnoj, upravnoj i sudskoj podjeli.<sup>129</sup> Šlabek je stajališta da u slučaju ako federaciju shvaćamo kao složenu državu, onda uz Banovinu Hrvatsku trebaju postojati i druge federalne jedinice.<sup>130</sup> On naglašava kako ne smijemo zaboraviti na monarhijski karakter stare jugoslavenske države i da je vladar ostao ne samo kralj Jugoslavije, već i kralj Banovine Hrvatske, s vrlo velikim i značajnim ustavnopravnim ovlaštenjima koja nisu bila okrnjena Uredbom o Banovini Hrvatskoj.<sup>131</sup> Nadalje, Šlabek zaključuje kako je Kraljevina Jugoslavija nakon konstituiranja Banovine Hrvatske, ostala unitarna država, ali na putu prema posebnom federativnom uređenju – federalnoj monarhiji.<sup>132</sup> Slikovito navodi kako je Banovina Hrvatska ostala torzo započete, a nikad dovršene federativne transformacije Kraljevine Jugoslavije.<sup>133</sup>

Prema mišljenju dr. Ljube Bobana nesumnjivo je da se ne može govoriti o složenoj državi nakon formiranja Banovine Hrvatske, ali razlog za to ne treba tražiti u tome što Banovine Hrvatske nije imala svoje državnosti.<sup>134</sup> Banovina Hrvatska bila je zamišljena kao početak jedne šire državne reorganizacije, koja je trebala biti završena donošenjem novog ustava.<sup>135</sup> Ljubo Boban navodi da pri donošenju određenog zaključka je li Banovina Hrvatska bila federacija, kao primarno treba uzeti činjenicu da uz Banovinu Hrvatsku nije bila formirana ni jedna druga jedinica koja bi imala isti ili sličan status, a da bi se moglo govoriti o federaciji, onda su uz Banovinu Hrvatsku morale postojati i druge jedinice.<sup>136</sup> On ne vidi mnogo razloga za raspravu oko državnopravnog položaja Banovine Hrvatske, odnosno karaktera državnog uređenja Kraljevine Jugoslavije poslije formiranja Banovine Hrvatske jer takvo stanje nije bilo

---

<sup>128</sup> *Ibid.*, str. 63

<sup>129</sup> Šlabek, Stjepan, *op. cit.* (bilj. 2), str. 122

<sup>130</sup> *Ibid.*

<sup>131</sup> *Ibid.*, str. 123

<sup>132</sup> *Ibid.*

<sup>133</sup> *Ibid.*

<sup>134</sup> Boban, Ljubo, *op.cit.*(bilj. 1), str. 216

<sup>135</sup> *Ibid.*, str. 215

<sup>136</sup> *Ibid.*, str. 216

zamišljeno kao definitivno i trajno rješenje.<sup>137</sup> U slučaju Banovine Hrvatske bilo je riječ o provizoriju u dvostrukom smislu: prvo, Narodno predstavništvo je trebalo potvrditi sve mjere donesene temeljem članka 116, i drugo, trebalo se nastaviti sa reorganizacijom države donošenjem novog ustava.<sup>138</sup> Boban je mišljenja da u slučaju nastavka preuređenja države na način kakav je bio započeo sa formiranjem Banovine Hrvatske, preuređenje države bi se provelo u smjeru federacije, ali specifičnog oblika federacije – monarhijskog federalizma.<sup>139</sup>

Dr. Ferdo Čulinović smatra kako Banovina Hrvatska nije bila država, iako je imala određene elemente državnosti. Banovina Hrvatska, prema njemu, imala je zaseban teritorij određen Uredbom o Banovini Hrvatskoj i prema tome je ispunjen prostorni element državnosti.<sup>140</sup> Ferdo Čulinović je stava da je Banovina Hrvatska imala svoju organizaciju vlasti, ali ta vlast nije bila samostalna i suverena, te se stoga ne može reći da je postojao organizacijski element državnosti.<sup>141</sup> Također, jednako je i sa osobnim elementom državnosti jer Uredbom o Banovini Hrvatskoj nije bilo predviđeno posebno državljanstvo, već su stanovnici Banovine Hrvatske bili državljani Kraljevine Jugoslavije.<sup>142</sup> Dakle, nije postojao osobni element državnosti, kao ni samostalna organizacija vlasti. Dr. Ferdo Čulinović zaključuje kako se ne može održati teza ranijih autora, po kojoj bi Banovina Hrvatska bila posebna država.<sup>143</sup>

Zanimljivo je mišljenje dr. Hodimira Sirotkovića koji se priklanja stavu da je Banovina Hrvatska imala značajne elemente državnosti, koji su ju približili statusu federalne jedinice.<sup>144</sup> Teritorijalni element državnosti je imala zato što je Banovina Hrvatska bila zasebna državnopravna oblast, s točno omeđenim teritorijem.<sup>145</sup> Element vlasti bio je ostvaren pomoću široke organizacije vlasti na zakonodavnom, sudskom i upravnom planu.<sup>146</sup>

---

<sup>137</sup> *Ibid.*

<sup>138</sup> *Ibid.*

<sup>139</sup> *Ibid.* str. 217

<sup>140</sup> Čulinović, Ferdo, *op. cit.* (bilj. 8), str. 151

<sup>141</sup> *Ibid.*

<sup>142</sup> *Ibid.*

<sup>143</sup> *Ibid.*

<sup>144</sup> Sirotković, Hodimir, *loc.cit.* (bilj. 56)

<sup>145</sup> *Ibid.*

<sup>146</sup> *Ibid.*, str. 282



## KRAJ BANOVINE HRVATSKE

Vlada Kraljevine Jugoslavije koja je bila formirana temeljem Sporazuma Cvetković-Maček, imala je tešku zadaću – balansirati između svjetskih sila u jeku Drugog svjetskog rata. Vlada Cvetković-Maček i knez Pavle taktizirali su prema silama Osovine i nastojali izbjeći davanje ustupaka Italiji i Njemačkoj, ali to nije ni u jednom trenutku bilo na liniji ozbiljnog ograđivanja od navedenih država.<sup>147</sup> Vlada Sporazuma u želji da izbjegne rat ili da ga odgodi, približava se politikama Rima i Berlina te konačno 25. ožujka 1941.g. potpisuje Bečki protokol o pristupanju Kraljevine Jugoslavije Trojnom paktu.

Pristup Trojnom paktu podijelio je građane. U takvoj atmosferi 27. ožujka 1941.g., nezadovoljni proosovinskom politikom, zrakoplovni zapovjednici Kraljevine Jugoslavije Dušan Simović i Bora Mirković organiziraju i provode državni udar.

S državnim udarom u Kraljevini Jugoslaviji dovedena je u pitanje realizacija plana njemačkog napada na Grčku (Marita) i predviđeni plan njemačkog napada na Sovjetski Savez (Barbarossa) postao je također upitan.<sup>148</sup> Stabilna Kraljevina Jugoslavija bila je značajan čimbenik za planove Italije i Njemačke usmjerene prema Balkanu i Rusiji. Nakon vojnog udara Njemačka i Italija gube povjerenje u nove državne strukture Kraljevine Jugoslavije.

Nakon napada sila Osovine u travnju 1941.g. Kraljevina Jugoslavija je doživjela vojni slom. Bezuvjetna kapitulacija potpisana je 17. travnja 1941.g., a teritorij Kraljevine Jugoslavije podijeljen je i okupiran od strane sila Osovine.

Ne želeći biti pokretač razbijanja Kraljevine Jugoslavije i ne želeći svoju politiku otvoreno vezati uz Italiju i Njemačku, Vladko Maček odbio je ponudu da proglasi Nezavisnu Državu Hrvatsku (nadalje: NDH) pod okriljem Osovine.<sup>149</sup> Nakon Mačekovog odbijanja, Slavko Kvaternik proglašava u ime Ustaškog pokreta 10. travnja 1941.g. osnutak Nezavisne Države Hrvatske. Vladko Maček je nakon proglašenja NDH odlučio ostati u svojoj zemlji i podijeliti sudbinu svoga naroda.

U svojim memoarima *In the struggle for freedom* Vladko Maček je proglas Slavka Kvaternika nazvao „fatamorganom“ i predvidio propast marionetske države: „Tko ne bi htio hrvatsku

---

<sup>147</sup> Boban, Ljubo, *op.cit.*(bilj. 1), str. 394

<sup>148</sup> Čulinović, Ferdo, *op. cit.* (bilj. 8), str. 202

<sup>149</sup> Boban, Ljubo, *loc.cit.*(bilj. 148)

državu, ali bojim se da će ovo slabo svršiti jer Nijemci budu izgubili rat. Mi Hrvati, ako svoju sudbinu povežemo sa Nijemcima i Talijanima, mogli bi teško stradati i ostati bez države.“<sup>150</sup>

Banovina Hrvatska nestala je, zajedno s Kraljevinom Jugoslavijom. Hrvatski narod morao je pričekati sve do 1991.g. proglašenje samostalne i suverene Republike Hrvatske.

Nakon što je proveden referendum 19. svibnja 1991.g. na kojem većina stanovnika Hrvatske podržava proglašenje neovisnosti Hrvatske, Hrvatski Sabor proglašava neovisnost 25. lipnja 1991.g. donošenjem Ustavne odluke o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske.

---

<sup>150</sup> Šlabek, Stjepan, *op. cit.* (bilj. 2), str. 125

## ZAKLJUČAK

Rješenje hrvatskog pitanja bilo je predmet borbe hrvatskih političara u Kraljevini Jugoslaviji od njenoga osnutka. Kraljevina Jugoslavija bila je centralizirana država i državne politike stvarane su i mijenjane u Kraljevskom Dvoru.

Zaokret u politici rješavanja hrvatskog pitanja nastupa smrću kralja Aleksandra I Karađorđevića. Vlast preuzima maloljetni Petar II Karađorđević, odnosno Kraljevsko namjesništvo u kojem je knez Pavle Karađorđević bio *de facto* glavni upravitelj.

Pred sami početak drugog svjetskog rata bilo je potrebno stabilizirati državu i otkloniti uzroke unutarnjih sukoba te se pristupilo rješavanju hrvatskog pitanja. Sporazum Cvetković-Maček predstavljao je kompromisno rješenje državnopravnog položaja Hrvata unutar Kraljevine Jugoslavije.

Redovan ustavnorevizijski postupak bio je složen i teško provediv. Banovina Hrvatska je osnovana pomoću članka 116 koji je u pravnoj biti vrsta uredbe o iznimnom stanju. Ograničenje unutar navedenog članka bila je obveza podnošenja donesenih mjera na temelju članka na suglasnost Narodnom Predstavništvu, a do toga nikada nije došlo zbog nemogućnosti njegova konstituiranja. Posljedično, Hrvatski Sabor, odnosno vrhovno zakonodavno tijelo Banovine Hrvatske nije bilo konstituirano.

Određeni elementi državnosti (teritorij, organizacija vlasti) bili su prisutni unutar Banovine Hrvatske, ali ona nikada nije bila suverena i samostalna te ju ne možemo zvati državom.

Osnivanjem Banovine Hrvatske započelo je preuređenje Kraljevine Jugoslavije. Ostali narodi unutar Kraljevine Jugoslavije smatrali su kako je potrebno nastaviti sa reorganizacijom Kraljevine Jugoslavije konstituiranjem novih jedinica, ali konačno preuređenje države nije bilo učinjeno.

Unatoč osnutku Banovine Hrvatske, stari monarhijski sustav Kraljevine Jugoslavije nije bio bitno izmijenjen i središnja vlast je zadržala veliki utjecaj u svim dijelovima države.

Kraljevina Jugoslavija nije doživjela raspad zbog unutarnjih sukoba, već uslijed kapitulacije nakon napada sila Osovina. U razdoblju nakon njenog raspada potisnuti unutarnji sukobi izašli su na vidjelo i pokazalo se kako je jedino centralistički monarhijski sustav bio razlog njenog očuvanja u razdoblju između dva svjetska rata.

## POPIS LITERATURE

### Knjige i članci:

1. Boban, Ljubo, *Maček i politika Hrvatske seljačke stranke 1928-1941.*, Liber Zagreb, Zagreb, 1974.g.
2. Boban, Ljubo, *Sporazum Cvetković – Maček*, Institut društvenih nauka, Odeljenje za istorijske nauke, Beograd, 1965.g.
3. Čepulo, Dalibor, *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu od srednjeg vijeka do suvremenog doba*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2012.g.
4. Čulinović, Ferdo, *Jugoslavija između dva rata*, Historijski institut jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti u Zagrebu, Zagreb, 1961.g.
5. Manuel A. Gómez, *Montevideo Convention of 1933 & UN Articles on Responsibility of States (2001)*, [https://h2o.law.harvard.edu/text\\_blocks/28904](https://h2o.law.harvard.edu/text_blocks/28904).
6. Pavlaković, Vladimir, *Banovina Hrvatska: politička, administrativna i ekonomska struktura*, Binoza, Zagreb, 1939.g.
7. Sirotković, Hodimir, *Vladko Maček i pravna izgradnja Banovine Hrvatske*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta Rijeka, 2001.g., Suppl. br. 1.
8. Šlabek, Stjepan, *Banovina Hrvatska : (26. VIII. 1939. - 10. IV. 1941) : pravno-povijesni pristup*, Vlastita naklada, Kutina, 1997.g.

### Pravni izvori:

1. Ustav Kraljevine Jugoslavije, Službene novine Kraljevine Jugoslavije br. 200/1931.