

# TREĆE ZASJEDANJE ZAVNOBiH-a I PRVI USTAV NARODNE REPUBLIKE BOSNE I HERCEGOVINE – NADOGRADNJA BOSANSKOHERCEGOVAČKE DRŽAVNOSTI

**Denis Bećirović\***

**Sažetak:** Obnova bosanskohercegovačke državnosti u Drugom svjetskom ratu predstavlja djelo antifašističkih snaga i njihovog opredjeljenja za političku autonomiju i teritorijalnu cjelovitost Bosne i Hercegovine u federativnoj Jugoslaviji. Historijska osnova za obnovu državnosti Bosne i Hercegovine na zasjedanjima ZAVNOBiH-a bila je bosanska srednjovjekovna država. I pored višestoljetnog potpadanja pod tuđinsku vlast, Bosna i Hercegovina je sačuvala svijest o svojoj državnosti, kao i o svom posebnom historijskom, kulturnom i političkom identitetu. Obnovom moderne bosanske državnosti i usvajanjem pravnih akata na zasjedanjima ZAVNOBiH-a oblikovan je jedinstven pravni i politički sistem u Bosni i Hercegovini. Važan korak u nastavku izgradnje državnosti Bosne i Hercegovine označilo je Treće zasjedanje ZAVNOBiH-a u Sarajevu. Na ovom zasjedanju, između ostalog, usvojene su važne odluke i zakoni: *Odluka o odobrenju rada Predsjedništva ZAVNOBiH-a; Odluka o izmjeni i dopuni Odluke o konstituiranju Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine u najviše zakonodavno i izvršno predstavničko tijelo Federalne Bosne i Hercegovine; Zakon o zakletvi narodnih poslanika Narodne skupštine Bosne i Hercegovine i Zakon o Narodnoj vladi Bosne i Hercegovine*. Navedenim pravnim aktima ZAVNOBiH je transformiran u Narodnu skupštinu Bosne i Hercegovine, a Predsjedništvo ZAVNOBiH-a u Predsjedništvo Narodne skupštine. Bosna i Hercegovina je dobila i prvu posljeratnu Vladu. Akti usvojeni na zasjedanjima ZAVNOBiH-a predstavljali su snažan fundament za nastavak dogradnje državnosti Bosne i Hercegovine kao samostalne i ravnopravne federalne članice Demokratske federalne Jugoslavije. Pravnim aktima koji su doneseni na Trećem zasjedanju ZAVNOBiH-a, odnosno Narodne skupštine

---

\* Prof. dr., Filozofski fakultet Univerziteta u Tuzli.  
E-mail: becirovicdmde@gmail.com

Bosne i Hercegovine, konstituirana je samostalna državna organizacija Bosne i Hercegovine koja je bila ravnopravno pozicionirana s ostalim federalnim jedinicama u drugoj jugoslovenskoj državi. Nadogradnja državnosti Bosne i Hercegovine izvršena je usvajanjem prvog Ustava Narodne republike Bosne i Hercegovine. Tako je Bosna i Hercegovina, neposredno nakon završetka Drugog svjetskog rata, najvišim pravnim aktom definirala svoju unutrašnju organizaciju, u skladu sa tadašnjim političkim i ekonomskim prilikama. Ona je ovim najvišim pravnim aktom definirana kao narodna država republikanskog oblika koja je imala suverena prava i državnost. Donošenjem Ustava Bosna i Hercegovina je svoju državnost podigla na još viši rang, te se može konstatirati da od 31. decembra 1946. ona egzistira i funkcioniра kao državna organizacija. Pri tome, u objektivnom sagledavanju ustavne pozicije Bosne i Hercegovine ne treba zanemariti činjenicu da je ona, voljom svojih predstavnika, bila u sastavu zajedničke države – federativne Jugoslavije. Suverenitet i državnost Bosne i Hercegovine bio je ograničen suverenitetom savezne države. Riječ je o suverenim pravima koje je Bosna i Hercegovina, zajedno s ostalim republikama, prenijela na jugoslovensku državu.

**Ključne riječi:** Zemaljsko antifašističko vijeće Bosne i Hercegovine, Narodna skupština Narodne republike Bosne i Hercegovine, Antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Jugoslavije, Bosna i Hercegovina, Jugoslavija, Ustav, Narodna republika Bosna i Hercegovina, Demokratska federativna Jugoslavija, federacija, državnost, republika

### **Kratak osvrt na značaj Prvog i Drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a**

Bosna i Hercegovina je nakon gotovo pet stoljeća, egzistirajući pod stranim carevinama i kraljevinama, obnovila svoju državnost na Prvom zasjedanju Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine (ZAVNOBiH). Prvo zasjedanje ZAVNOBiH-a održano je 25. i 26. novembra 1943. u Mrkonjić Gradu uz prisustvo 247 delegata iz svih krajeva Bosne i Hercegovine iz sva tri bosanska naroda. Tom prilikom izabrana su 173 vijećnika ZAVNOBiH-a i 31 član Prezidijuma. Skupština je izabrala Predsjedništvo ZAVNOBiH-a (5 članova) i ovlastila ovaj organ da predstavlja Vijeće između između dva zasjedanja. Od ovog datuma, ZAVNOBiH je odlučivao kao najviši organ vlasti Bosne i Hercegovine kao ravnopravne federalne jedinice u jugoslovenskoj državi. Na spomenutom zasjedanju ZAVNOBiH-a izabrana je i delegacija Bosne i Hercegovine (58 članova) koja je ravnopravno s drugim republičkim delegacijama učestvovala u radu Drugog zasjedanja Antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Jugoslavije (AV-

NOJ) 29. novembra 1943. i stvaranju federativne strukture vlasti u Jugoslaviji. (Redžić 1998: 428-434; Borovčanin 1979: 169-175; Ibrahimagić 2001: 46-49; Filandra 1998: 185-187; Bojić 2001: 222-224)

Državnost Bosne i Hercegovine u ustavno-pravnom smislu uokvirena je na Drugom zasjedanju ZAVNOBiH-a, održanom u Sanskom Mostu od 30. juna do 2. jula 1944. godine. Na ovom zasjedanju ZAVNOBiH se proglasio za najviše zakonodavno i izvršno tijelo federalne Bosne i Hercegovine. Osim toga, na ovom zasjedanju, između ostalog, usvojene su sljedeće odluke: *Odluka o odobrenju rada bosanskohercegovačke delegacije na Drugom zasjedanju AVNOJ-a; Odluka o stvaranju zakonodavnog odbora pri Predsjedništvu ZAVNOBiH-a; Odluka o ustrojstvu i radu narodnooslobodilačkih odbora i narodnooslobodilačkih skupština; Odluka o izborima za narodnooslobodilačke odbore i narodnooslobodilačke skupštine i Odluka o odobrenju rada Predsjedništva ZAVNOBiH-a*. Navedenim odlukama definitivno je uspostavljena nova državna struktura Bosne i Hercegovine, a vijećnici ZAVNOBiH-a usvojili su i *Deklaraciju o pravima građana Bosne i Hercegovine* koja je sadržavala visoke standarde ljudskih prava. Deklaracija je, između ostalog, garantirala: ravnopravnost muškarca i žene; slobodu vjeroispovijesti i savjesti; ravnopravnost svih vjeroispovijesti; ličnu i imovinsku sigurnost; slobodu zbora, udruživanja i štampe i pravo privatnog vlasništva. (Čemerlić 1968a: 232-234; Filipović 2002: 17-31)

Važnu ulogu u potvrđivanju državnosti Bosne i Hercegovine i njenog statusa ravnopravne republike u jugoslovenskoj federaciji imala su i zasjedanja Antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Jugoslavije (AVNOJ). U pogledu definiranja statusa Bosne i Hercegovine naročito su važne odluke Drugog zasjedanja AVNOJ-a (donesene 29–30. novembra 1943). One su predstavljale važnu etapu u procesu potvrđivanja bosanskohercegovačke državnosti i teritorijalne cjelovitosti. AVNOJ je donio odluku o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu, kojom je načelno određen i status ZAVNOBiH-a. Na Drugom zasjedanju uspostavljena je i nova vlast tako što je AVNOJ proglašen za „vrhovno zakonodavno i izvršno predstavničko“ tijelo, a Nacionalni komitet oslobođenja Jugoslavije (NKOJ) najvišim izvršnim i naredbodavnim organom vlasti u Jugoslaviji. AVNOJ je, pored ostalog, definirao da građani suverena prava ostvaruju u federalnim jedinicama koje imaju pravo na samoopredjeljenje do otcjepljenja. (Nešović i Petranović 1983: 449-453; Petranović i Štrbac 1977: 23-26; Petranović i Zečević 1987: 7-17; Nešović 1973: 114-115)

## **Treće zasjedanje ZAVNOBiH-a i dogradnja državnosti Bosne i Hercegovine**

Izgradnja bosanskohercegovačke državnosti intenzivirana je naročito poslije održavanja Drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a, a od aprila 1945. prešla je u višu fazu organizacije. Nakon temeljito izvršenih priprema, Predsjedništvo ZAVNOBiH-a je 16. aprila 1945. usvojilo odluku da za 26. april iste godine sazove Treće zasjedanje ZAVNOBiH-a. Iz predloženih tačaka koje su se trebale razmatrati na ovom zasjedanju bilo je vidljivo da je Predsjedništvo pripremlilo prijedlog za transformaciju iz ratne u mirnodopsku organizaciju vlasti u federalnoj Bosni i Hercegovini. Treće zasjedanje ZAVNOBiH-a održano je od 26. do 28. aprila 1945. u Sarajevu. Na zasjedanju je od ukupno 176 članova ZAVNOBiH-a prisustvovalo 155 vijećnika, što je predstavljalo više od dvotrećinske većine, pa je ZAVNOBiH mogao usvajati punovažne odluke. (Borovčanin 1979: 242-243) Nakon brojnih uvodnih referata i rasprava o izgradnji organe narodne vlasti u Bosni i Hercegovini na ovom zasjedanju su usvojene sljedeće odluke i zakoni: *Odluka o odobrenju rada Predsjedništva ZAVNOBiH-a od Drugog do Trećeg zasjedanja; Odluka o izmjeni i dopuni zakona o konstituisanju Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine u najviše zakonodavno i izvršno tijelo Federalne Bosne i Hercegovine; Zakon o zakletvi narodnih poslanika Narodne skupštine Bosne i Hercegovine i Zakon o narodnoj vladi Bosne i Hercegovine.* (Čemerlić, 1968b: 483-489)

Vijećnici ZAVNOBiH-a su na Trećem zasjedanju konstatirali da su odluke usvojene na Drugom zasjedanju ZAVNOBiH-a imale izuzetan značaj za dalju izgradnju i jačanje narodnooslobodilačkog pokreta i državnosti Bosne i Hercegovine. (Borovčanin 1979: 245) Ta činjenica je apostrofirana i u referatu Rodoljuba Čolakovića. On je u uvodnom izlaganju o političkom izvještaju, pored ostalog, rekao: „(...) *Svojom borbom protiv okupatora narodi Bosne i Hercegovine izvojevali su svoj užoj domovini Bosni i Hercegovini položaj ravnopravne federalne jedinice u Demokratskoj Federativnoj Jugoslaviji. To je bila želja svih njenih naroda (...) Skinuto je jednom za uvijek ono pitanje koje je potresalo staru Jugoslaviju: čija je Bosna i Hercegovina. Nju su svojatali i velikosrbi i velikohrvati, ali ne radi dobra njenih naroda već radi svojih sebičnih interesa. Narodno-oslobodilački pokret je riješio to pitanje Bosne i Hercegovine u duhu svojih načela koja su dosljedno demokratska. Polazeći od njih, Bosna i Hercegovina nije mogla biti dijeljena između Hrvatske i Srbije, ne samo zbog toga što su Srbi i Hrvati izmiješani na čitavoj teritoriji Bosne i Hercegovine nego i zbog toga što u njoj žive Muslimani koji se još nisu*

*nacionalno opredijelili. Svako cijepanje Bosne i Hercegovine oni bi s pravom osjetili kao nasilje nad sobom, kao uskraćivanje njima kao cjelini onih prava koja proističu iz našeg demokratizma za sve narode Jugoslavije, pa i za Muslimane. Živeći u ravnopravnosti u svojoj užoj domovini, Srbi i Hrvati imaju najširu mogućnost da se povezuju raznim vezama sa svojom (...) braćom u Srbiji, odnosno Hrvatskoj. (...) Takvim jednim demokratskim rješenjem po kome je Bosna i Hercegovina ravnopravna federalna jedinica, ona više neće biti ni jabuka razdora između Srba i Hrvata niti će muslimansko pitanje moći u rukama muslimanskih reacionara da bude sredstvo za političke pazare sa srpskom ili hrvatsko reakcijom. Naprotiv, Bosna i Hercegovina biće most koji će vezivati ravnopravnu braću i učvršćivati Demokratsku Federativnu Jugoslaviju (...)*“ (kurziv D.B) (Ćemerlić, 1968b: 410-411) Među diskutantima bio je i dr. Hamdija Ćemerlić koji je na kondenzovan način iskazao značaj zasjedanja ZAVNOBiH-a. Prema njegovim riječima „(...) Prvo zasjedanje bilo je u znaku osnivanja ZAVNOBiH-a. Drugo naše zasjedanje bilo je u znaku donošenja velikih i dalekosežnih odluka, odluka koje su položile temelje federalne Bosne i Hercegovine, odluka koje čine naš ustav. I ovo treće zasjedanje našeg vijeća je historijsko znamenje, jer ćemo na njemu dobiti našu pravu narodnu vladu federalne Bosne i Hercegovine(...)“ (kurziv D.B) (Ćemerlić, 1968b: 420) U sličnom tonu je govorio i sekretar ZAVNOBiH-a Hasan Brkić, koji je istakao sljedeće: „(...) Prvi put u historiji narodi Bosne i Hercegovine, slobodni i ravnopravni, položili su temelje svom budućem slobodnom životu. (...) Sloboda, ravnopravnost i istinska narodna demokratija, ravnopravan položaj Bosne i Hercegovine u novoj državnoj zajednici sve je to uticalo na okupljanje narodnih masa oko našeg pokreta (...)“ (kurziv D.B) (Ćemerlić, 1968b: 452) Zahvalnost narodima Bosne i Hercegovine na početku Trećeg zasjedanja ZAVNOBiH-a iskazao je i Edvard Kardelj, potpredsjednik vlade Demokratske federativne Jugoslavije (DFJ) i ministar za Konstituantu. On je poručio da bosanskohercegovački narodi zauzimaju posebno mjesto u borbi za slobodu i da je „Treće zasjedanje ZAVNOBiH-a izvanredno važan događaj u daljoj izgradnji Bosne i Hercegovine kao federalne jedinice DFJ“. (Borovčanin 1979: 246) Zavnobihovski položaj Bosne i Hercegovine bilo je djelo antifašista iz svih njenih naroda. Poseban historijski značaj ZAVNOBiH-a leži u činjenici što je predstavljao negaciju velikohrvatske politike u okviru NDH, kao i velikosrpskog projekta stvaranja homogene velike Srbije“. (Redžić 2000: 166)

Usvajanjem *Odluke o izmjeni i dopuni zakona o konstituisanju Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine u najviše zakonodavno i izvršno tijelo Federalne Bosne i Hercegovine ZAVNOBiH* je

promijenio naziv i od tada nosi naziv Narodna skupština Bosne i Hercegovine. Ovom izmjenom svi članovi ZAVNOBiH-a automatski su preimenovani u poslanike federalne Bosne i Hercegovine koja je dobila svoj najviši organ zakonodavne vlasti u novim mirnodopskim uslovima. Na ovom zasjedanju su kooptirana i 44 nova poslanika s ciljem što sveobuhvatnijeg predstavljanja i iskazivanja volje građana i naroda Bosne i Hercegovine. Zajedno s promjenom naziva ZAVNOBiH-a, njegovo Predsjedništvo je transformirano u Predsjedništvo Narodne skupštine Bosne i Hercegovine. Prvi pravni akt kojeg je donijela Narodna skupština Bosne i Hercegovine bio je *Zakon o zakletvi narodnih poslanika Narodne skupštine Bosne i Hercegovine*. Odmah nakon jednoglasnog usvajanja ovog zakona poslanici su položili zakletvu i obavezali se da će čuvati tekovine antifašističke borbe, što je ujedno bila i garancija da će nastaviti dograđivati ustavnopravni sistem federalne Bosne i Hercegovine. (Borovčanin 1979: 247-248)

Jedan od najvažnijih zakona kojeg je na ovom aprilskom zasjedanju usvojila Narodna skupština Bosne i Hercegovine jeste *Zakon o narodnoj vladi Bosne i Hercegovine*. Ovaj zakon je usvojen 27. aprila 1945. i imao je posebnu historijsku i zakonodavnu težinu, jer je njime formirana Narodna vlada Bosne i Hercegovine kao vrhovni izvršni i naredbodavni organ državne vlasti Bosne i Hercegovine. U članu 4. ovog zakona propisano je da Narodna vlada upravlja putem svojih ministarstava na teritoriji Bosne i Hercegovine i poslovima državne uprave koji ne potpadaju u kompetencije Vlade Jugoslavije. Dan poslije 28. aprila 1945. izabrana je i prva poslijeratna vlada Bosne i Hercegovine na čelu s predsjednikom Rodoljubom Čolakovićem i potpredsjednicima Zaimom Šarcem i Jakovom Grgurićem. Za ministre su izabrani: Đuro Pucar-Stari, Ilija Došen, dr. Hamdija Čemerlić, Anto Babić, Hasan Brkić, Pašaga Mandžić, Ćazim Ugljen, Vlado Šegrt, Ante Martinović, dr. Nedo Zec, dr. Cvitan Spužević i Novak Mastilović. (Čemerlić, 1968b: 486-492)

Usvajanjem zakona, izvještaja i odluka koji su razmatrani tokom Trećeg zasjedanja ZAVNOBiH-a, odnosno Narodne skupštine Bosne i Hercegovine, završen je važan period u procesu obnove bosanskohercegovačke državnosti. Akti usvojeni na zasjedanjima ZAVNOBiH-a predstavljali su snažan fundament za nastavak dogradnje državnosti Bosne i Hercegovine kao samostalne i ravnopravne federalne članice DFJ. Prije svega, treba ukazati na činjenicu da su svi akti ZAVNOBiH-a usvojeni od antifašističkih predstavnika svih bosanskohercegovačkih naroda koji su iskazali političku volju da žive u posebnoj i ravnopravnoj federalnoj jedinici Bosni i Hercegovini. Pravnim aktima koji su doneseni na Trećem zasjedanju ZAVNOBiH-a, odnosno Narodne skupštine Bosne i Hercegovine, konstituirana je samostalna državna organizacija Bosne



i Hercegovine koja je bila ravnopravna sa ostalim federalnim jedinicama u drugoj jugoslovenskoj državi. (Borovčanin 1979: 247-248)

## **Političke prilike između Trećeg zasjedanja ZAVNOBiH-a i usvajanja Ustava Narodne republike Bosne i Hercegovine**

Bosna i Hercegovina je dočekala kraj Drugog svjetskog rata potpuno razorena i devastirana. Osim strašnih posljedica manifestiranih u vidu ogromnih ljudskih žrtava i materijalnih gubitaka, nova država se morala suočiti i s nestabilnim političkim prilikama u zemlji. Iako je Komunistička partija Jugoslavije (KPJ) izašla iz rata kao pobjednik propagirajući politiku međunacionalnog pomirenja i bratstva i jedinstva, na pojedinim dijelovima zemlje se osjećala atmosfera međunacionalnog nepovjerenja. To je naročito bilo izraženo u udaljenim i teže pristupačnim planinskim mjestima u kojima su još uvijek djelovale poražene vojne formacije. One su dodatno podgrijavale strah i nesigurnost kod stanovništva napadajući i ubijajući predstavnike nove vlasti te vršeći razne oblike ekonomskih i drugih sabotaza. U nekim krajevima Bosne i Hercegovine sve do 1947. godine neprijatelji su na javnim mjestima vješali članove Partije upućujući opomenu i „prijetnju za druge“. Partijske organizacije u tim dijelovima zemlje teško su razvijale svoju organizacionu mrežu, a još teže mijenjale svijest i predrasude ljudi. (Arhiv CK SKJ, IK, Beograd, 507-VIII-II/2a-(1-38)-K-3)<sup>1</sup>

Na složenost političkih prilika krajem rata uticalo je i postojanje dva ustavno-pravna sistema. S jedne strane, sve više su jačale pozicije AVNOJ-evskih izvršnih i zakonodavnih organa vlasti, a s druge strane, određen uticaj imala je kraljevska vlada u Londonu koja je priznavala Skupštinu Kraljevine Jugo-

---

<sup>1</sup> Uprkos počinjenim masovnim zločinima i izgubljenom ratu nacifašističke i kolaboracionističke snage su u prvim poslijeratnim godinama još uvijek bile prisutne u geografski teže pristupačnijim dijelovima Jugoslavije. Samo na teritoriji Bosne i Hercegovine, neposredno nakon rata, ostalo je djelovati oko 16.000 pripadnika različitih pokreta i oružanih grupa koje su se od 1941. do 1945. borile protiv antififašističkog partizanskog pokreta. Od te cifre, na četnike je otpadalo oko 8.000, ustaše 6.000, muslimansku miliciju 1.100, zeleni kadar 500 i druge oružane formacije oko 300 pripadnika. Ove kvasilniške snage su ciljano stvarale atmosferu nesigurnosti raznim nasilnim i drugim aktivnostima (rušenje mostova, pruga, napadi na kurire, odbornike i političke radnike, paljenje općinskih zgrada, napadi na manje posade milicije, pljačke prehrambenih proizvoda, ubijanje članova KPJ i SKOJ-a i sl.). U obračunu sa poraženim snagama pored vojske, pripadnika Korpusa narodne odbrane, organa bezbjednosti i milicije značajnu ulogu imala je amnestija koja je obećana svima onima koji se predaju vlastima u razdoblju od 5. augusta do 5. septembra 1945. godine. U tom roku organima vlasti predalo se blizu 6.000 pripadnika poraženih vojnih formacija. Vidi: Grupa autora 1990: 11-12.

slavije iz 1938. godine. Pod pritiskom zapadnih saveznika u Beogradu je 1. novembra 1944. potpisan sporazum između predstavnika NKOJ-a i kraljevske vlade iz Londona. Kao rezultat sporazuma 7. marta 1945. formirana je jedinstvena vlada DFJ, na čelu s Josipom Brozom Titom. Nova vlada je odmah po imenovanju usvojila Deklaraciju kojom je potvrdila spremnost da poslije oslobođenja zemlje održi slobodne izbore za Ustavotvornu skupštinu. Predizbornu kampanju uoči izbora zakazanih za 1. novembar 1945. obilježila je, između ostalog, nedemokratska politička atmosfera. Bile su ponuđene samo dvije opcije: lista Narodnog fronta Jugoslavije (dalje: NFJ) iza koje su stajali komunisti i lista opozicije za koju se glasalo u kutiju bez liste. Ubjedljivu pobjedu NFJ u takvim uslovima nije mogao spriječiti nijedan broj nekomunističkih predstavnika u vladi i skupštini koji su u to vrijeme djelovali isključivo zahvaljujući pritisku zapadnih sila na Jugoslaviju. Tako je 29. novembra 1945. godine u Beogradu proglašena Deklaracija o stvaranju Federativne narodne republike Jugoslavije (FNRJ). U njoj se, pored ostalog, konstatira stvaranje republike i ukidanje monarhije, a kralju Petru II Karađorđeviću i cijeloj dinastiji Karađorđevića zabranjuje se povratak u zemlju uz lišavanje svih prava koja su im do tada pripadala. (Petranović i Zečević 1985: 566-569, 580-584 i 649-652) Novembarskim izborima legaliziran je potpuni uticaj KPJ u vlasti. Nedugo zatim, 31. januara 1946. godine, Ustavotvorna skupština proglašava Ustav FNRJ u kojem općenarodna imovina postaje glavna poluga u razvitku narodne privrede. Novi ustav omogućio je državi da „daje pravac privrednom životu i razvitku putem općeg privrednog plana oslanjajući se na državni i zadružni privredni sektor a ostvarujući opću kontrolu nad privatnom svojinom“. (Prezidijum NS 1946: 422-423)

S obzirom da je jedan od osnovnih ciljeva KPJ bio uspostavljanje apsolutne dominacije, Partija je već od 1945. stavila sve resurse političke i društvene moći pod svoju kontrolu. Podržavljenjem finansijskog, industrijskog i trgovačkog kapitala društvena moć KPJ se zaokruživala i prije izbora za Ustavotvornu skupštinu. Struktura partijske države uobličena tokom rata, nakon oslobođenja je preuzela uređenje odnosa u svim društvenim podsistemima. Milicija i armija su bile pod punom kontrolom Partije, što najreljefnije ilustrira činjenica da su komunisti činili 94% komandnog kadra u armiji. Naročito značajnu funkciju u sukobu sa političkim protivnicima imala je obavještajna služba, Odjeljenje za zaštitu naroda (OZN-a).<sup>2</sup> Također, u funkciji ostvariva-

<sup>2</sup>OZN-a je osnovana odlukom koju je u Drvaru 13. maja 1944. godine potpisao Tito u formalnom statusu Vrhovnog komandanta NOV i POJ i Povjerenika za narodnu odbranu NKOJ-a. Prema sadržaju osnivačkog akta OZN-a je osnovana kao centralna jugoslovenska obavještajna i kontraobavještajna služba uz naglašavanje njenog represivnog značaja za očuvanje političke linije koju je zastupala KPJ. Snažnu formalnu i stvarnu moć OZN-e nastojao je



nja potpunog monitoringa nad državno-upravnim i sudskim aparatom bila je institucija Javnog tužioca, osnovana u februaru 1945. godine. (Obradović 1995:31)

Paralelno s izgradnjom i jačanjem partijskih i državnih struktura formirane su i razne masovne organizacije: Antifašistički front žena Jugoslavije, Ujedinjeni savez antifašističke omladine Jugoslavije i Ujedinjeni sindikat radnika i namještenika Jugoslavije. Sve ove organizacije su u septembru 1945. godine, zajedno s drugim političkim, ekonomskim, kulturnim i društvenim organizacijama uključene u sastav NFJ. (Živković 1978: 410-419)<sup>3</sup> Bez obzira što u početku nisu isticali svoju rukovodeću ulogu, komunisti su u potpunosti usmjeravali i kontrolirali rad navedenih organizacija. (Petranović 1969: 93)

U prvoj godini nakon Drugog svjetskog rata nova vlast je posebnu pažnju usmjeravala u pravcu stabiliziranja narušenih međunacionalnih i međuvjerskih prilika. Zbog toga je jedna od prvih mjera nove vlasti bilo donošenje *Zakona o zabrani izazivanja nacionalne, rasne i vjerske mržnje i razdora* (24. maj 1945). Ovaj zakon je od strane Predsjedništva AVNOJ-a obrazložen potrebom da se spriječi ometanje procesa ujedinjavanja različitih naroda u federativnoj Jugoslaviji. Zakon je predviđao, između ostalog, oštro sankcioniranje svih onih koji izazivaju i raspiruju vjersku mržnju, a otežavajuću okolnost predstavljalo je ako ta kaznena djela čine vjerski predstavnici. Prema ocjeni kreatora ovog zakonskog akta njegova osnovna namjera bila je stvaranje zakonskog uporišta za kažnjavanje „nepopravivih i neizlečivih neprijatelja naroda“. (Arhiv CK SKJ, PN, Beograd, 15-100-515) Sa istom svrhom usvojen je i Zakon o krivičnim djelima protiv naroda i države. U sadržaju navedenog zakona tretirano je kao krivično djelo sve što ugrožava državno uređenje DFJ i osnovna politička, ekonomska i nacionalna postignuća proizašla iz oslobođilačkog rata. (Službeni list DFJ 1945: 645)

---

određenim uputstvima u julu 1945. godine ograničiti Javni tužilac DFJ, ali bez uspjeha. U martu 1946. godine OZN-a je izdvojena iz Ministarstva narodne odbrane i uključena u Ministarstvo unutrašnjih poslova. Tada je promijenjen i njen naziv u Uprava državne bezbjednosti (UDB-a). Od 1952. godine UDB-a prelazi iz vojne u civilnu formaciju, a kasnije će još jednom promijeniti ime u Službu državne bezbjednosti. Opšir. vidi u: Vodušek 2006: 38-42.

<sup>3</sup> NFJ je osnovan 11. septembra 1945. godine. KPJ je kao odlučujuća sila i apsolutni hegemon vlasti putem NFJ kao najpogodnijeg saveznika postala glavni kreator cjelokupnog društvenog života. Ova organizacija je predstavljala transmisiiju KPJ i državnog aparata. Uz pomoć NFJ KPJ je učvršćivala svoju poziciju, aktuelizirala sopstvena programska stajališta i stvarala pretpostavke za učvršćenje svog položaja. Na Četvrtom kongresu NFJ, održanom od 22. do 25. februara 1953. godine, ova organizacija je promijenila ime u Savez socijalističkog radnog naroda Jugoslavije (SSRNJ). Opšir. o formiranju i ulozi NFJ pogledati u: Miličić 1987: 219.

Tokom 1945. KPJ je primjenom različitih metoda učvršćivala svoj položaj u društvu. Partija je prema teorijskim postavkama komunističke ideologije predstavljala avangardu proleterijata kojoj je predodređena misija izgradnje besklasnog komunističkog društva. Ovakva elitistička koncepcija Partije kao avangarde radničke klase implicirala je da partijski rukovodioci predstavljaju proletersku elitu sposobnu da izgrađuje bolju budućnost na bazi, kako su govorili, naučno i idejno spoznatih tokova društvenog razvoja. Partija se nije orijentirala samo na definiranje teorijskih stavova, već se angažirala i na konkretnim pitanjima uspostavljanja i vođenja državne vlasti, a posebno u oblasti kadrovske politike. (Obradović 2002: 383-384)

Na političkom planu postepeno je uspostavljeno simbiotičko jedinstvo između države i partije, odnosno državnog i partijskog aparata. Krajem 1945. godine postalo je i definitivno jasno da je cilj KPJ uspostavljanje monopartijske države u kojoj će primat nad zakonima imati partijske odluke. Institucionaliziran je monopartijski sistem koji je kreirao kult partije i države, podređujući sve sfere društvenog i individualnog života političkim odlukama. Partija je kontrolirala sve društvene procese i tokove putem pravosudnih, zakonodavnih i izvršnih struktura, braneći novi poredak i represijom (ne samo fizičkom, nego i političkom, moralnom i simboličkom). Bio je to poredak koji je sprečavao izgradnju građanskog društva i pravne države, negirajući vrijednosti građanske demokratije. Umjesto izgradnje građanskog društva, došlo je do razvoja militantnog aktivizma (stalne „klasne borbe“ i otkrivanja „neprijatelja“), suspendiranja građanskih prava i sloboda i razvoja političke kulture mistifikacija, obmana i podaništva. (Kovačević 1990: 319) Pri tome, ne treba potcijeniti činjenicu da je KPJ nakon rata uživala relativnu popularnost, ponajviše zbog njene specifične uloge od 1941. do 1945. kada je predvodila antifašističke snage u borbi protiv okupatora i domaćih kvislinških formacija. Značajan dio širokih narodnih masa je komuniste držao zaslužnim za okončanje rata i prekid međuetničkog ubijanja. Osim toga, pozivanje na ravnopravnost i socijalnu jednakost u jednoj izrazito siromašnoj i opustošenoj zemlji imali su značajan efekt. U narednim godinama i decenijama ta podrška je i dalje bila relativno velika, primarno zbog državnog socijalizma koji je, između ostalog, donio besplatnu zdravstvenu zaštitu, masovno i besplatno školovanje i pravedniji socijalni sistem. (Goldstein 2008: 422)

Partija je u prvim poslijeratnim mjesecima odlučujuće uticala i na organizaciju vlasti u zemlji. Premda je Jugoslavija po ustavu bila federativna država, taj federalizam je u prvim poslijeratnim godinama imao samo prividno značenje. U svakodnevnoj praksi sprovodila se stroga centralistička politika, u sklopu koje se uspostavljala ne samo organizacija saveznih organa vlasti,

već i organizacija vlasti u federativnim jedinicama. Bosna i Hercegovina je odukom Predsjedništva ZAVNOBiH-a u februaru 1945. godine podijeljena na okruge i oblasti. Slijedom te odluke u augustu 1945. godine dolazi do administrativno-teritorijalne podjele Bosne i Hercegovine na okruge, srezove i područje mjesnih narodnih odbora. Ovakvim unutrašnjim teritorijalnim ustrojem ova republika je podijeljena na sedam okruga: banjalučki, bihaćki, dobojski, hercegovački, sarajevski, travnički i tuzlanski. Uporedo s ovim dovršavan je proces uspostavljanja državne vlasti u Bosni i Hercegovini, koja će usvajanjem Ustava dobiti pravno zaokruženu organizaciju vlasti.<sup>4</sup> (Ćemerlić, 1968b: 27-37) Glavni principi lokalne državne vlasti bili su razrađeni Općim zakonom o narodnim odborima. Ovim zakonom bila je određena administrativno-teritorijalna podjela Jugoslavije, prava i dužnost narodnih odbora, brojni sastav i način izbora, funkcioniranje, nadležnost i struktura narodnih odbora. Njihova glavna uloga bila je upravljanje privredom i objedinjavanje svih funkcija izvršne, zakonodavne i sudske vlasti na svom teritoriju u skladu s principom jedinstva vlasti. Narodni odbori razlikovali su se od klasičnih državnih organa vlasti, jer su imali šire nadležnosti od njih. Oni su imali svoje statute, budžete i privredne planove koje su donosili u okviru budžeta i planova viših organa vlasti. (Službeni list FNRJ 1946: 482-494)

Paralelno s uspostavljanjem jednopartijske vlasti, započete su tokom 1945. i prve reforme na privrednom i ekonomskom planu. Slijedeći komunistička ideološka opredjeljenja po kojima su privatna svojina i kapital glavna prepreka izgradnji humanijeg socijalističkog društva, KPJ je u prvim poslijeratnim godinama pristupila oduzimanju svih vrsta privatnog kapitala u korist stvaranja državno-svojinskog monopola nad sredstvima za proizvodnju. Partija je bila svjesna važnosti stvaranja državne imovine, jer je to bio ključni društveni instrument uspostavljanja spomenutog monopola i preuzimanja ključnih procesa društvenog razvoja u svoje ruke. U duhu ovakvih shvatanja država je odmah poslije rata postala odlučujuća privredna snaga, koja je potpuno određivala i usmjeravala sve ekonomske procese. Novoformirana monopartijska država imala je neograničena ovlaštenja u upravljanju društvom tokom prvih poslijeratnih godina. Etatistički sistem upravljanja privredom omogućio je državi da kao makroekonomski faktor donosi sve odluke od značaja za privredni život, te da planira privredni razvoj zemlje. Na vrhu sistema nalazio se Politbiro Centralnog komiteta KPJ sa svojim članovima zaduženim za po-

---

<sup>4</sup> Opšir. o administrativno-teritorijalnoj podjeli Bosne i Hercegovine u 1945. pogledati u: Službeni list Federalne Bosne i Hercegovine, Sarajevo, god. I, br. 11, 18. 8. 1945, Zakon o teritorijalnoj podjeli Federalne Bosne i Hercegovine na okruge, srezove i područja mjesnih narodnih odbora.

jedine sfere društvenog života koje su im bile povjerene na upravljanje. Ovaj savezni partijsko-državni centar odlučivanja realizirao je odluke putem razgranatog i snažnog državnog aparata na nižim nivoima organizovanja. Cjelokupan društveni sistem sa svojim podsistemima (privredni sistem, politički sistem, itd.) bio je organiziran na principu stroge komandne hijerarhije, u kojem se organi i tijela na nižoj razini bespogovorno potčinjavaju direktivama viših razina. Sve to govori da je sveukupni društveni sistem funkcionirao po uzoru na samu KPJ koja mu je bila „slika i prilika“. (Bilandžić 1979: 118-119)

Kada je riječ o zakonodavnoj aktivnosti u Bosni i Hercegovini između održavanja Trećeg zasjedanja ZAVNOBiH-a i usvajanja Ustava Narodne Republike Bosne i Hercegovine treba naglasiti da je Narodna skupština ove republike u tom periodu usvojila niz važnih zakona koji su jačali državnost Bosne i Hercegovine. Prva grupa zakona odnosila se na uređenje sudske vlasti, a druga na administrativno-teritorijalnu organizaciju vlasti u Bosni i Hercegovini. U okviru ove druge grupe zakona spadao je i Zakon o imenu države Bosne i Hercegovine. Naime, Skupština je promijenila dotadašnji naziv Federalna Bosna i Hercegovina u novi naziv Narodna republika Bosna i Hercegovina. Treća grupa zakona bila je u funkciji raspisivanja izbora za Ustavotvornu skupštinu Bosne i Hercegovine sa zadatkom usvajanja prvog Ustava Bosne i Hercegovine nakon Drugog svjetskog rata. Izbori za Ustavotvornu skupštinu su održani 13. oktobra 1946, a prvo zasjedanje ovog zakonodavnog organa održano je 11. novembra 1946. godine. Na ovom prvom zasjedanju Ustavotvorne skupštine potvrđene su, između ostalog, sve odluke donesene na Drugom i trećem zasjedanju ZAVNOBiH-a, kao i akti koje je usvojila Narodna skupština na svom zasjedanju održanom 27. i 28. aprila 1945. i Narodna skupština Narodne republike Bosne i Hercegovine od aprila 1945. do novembra 1946. godine. (Ibrahimagić 2008: 73-74)

## **Usvajanje prvog Ustava Nardne republike Bosne i Hercegovine**

Na zasjedanju održanom 31. januara 1946. Ustavotvorna skupština je proglasila Ustav<sup>5</sup> FNRJ koji je ozakonio već izgrađenu državnu strukturu na

<sup>5</sup> Pod pojmom ustav (lat. *constitutio*, engl. *constitution*, franc. *constitution*) u savremenom i uobičajenom smislu podrazumjevamo najviši temeljni zakonski akt koji uspostavlja politički i pravni poredak i s kojim su usaglašeni svi akti i postupci javne vlasti i građana. U formalnom smislu ustav je pisani pravni i politički dokument čija je pravna snaga veća od snage zakona. U materijalnom smislu svaka država ima ustav kao sistem temeljnih pravila o organizaciji javnih vlasti, te statusu i pravima građana. Kompleksnost pojma ustava, ukoliko se taj pojam definira izvan „juridičkog poimanja svijeta“, određuje se kao jedno od najsloženijih

osnovu odluka Drugog zasjedanja AVNOJ-a. Novi ustav omogućio je državi da „daje pravac privrednom životu i razvitku putem opšteg privrednog plana oslanjajući se na državni i zadružni privredni sektor a ostvarujući opštu kontrolu nad privatnom svojinom“. (Prezidijum NS 1946: 422-423)

Jugoslavenski Ustav iz 1946. godine jedan je od prvih ustava usvojenih poslije Drugog svjetskog rata. Pored određenih sličnosti sa sovjetskim Ustavom iz 1936. godine, on je imao i niz specifičnosti proizašlih iz antifašističke i oslobodilačke borbe od 1941. do 1945. godine.<sup>6</sup>

Ustav FNRJ bio je podijeljen na tri dijela (osnovna načela, državno uređenje i prelazne i završne odredbe) i 139 članova. U članu 1. Ustava FNRJ je definirana kao savezna država republikanskog oblika vladavine, zajednica ravnopravnih naroda, koji su na temelju prava na samoopredjeljenje, uključujući pravo na otcjepljenje, iskazali svoju volju da žive zajedno u federativnoj Jugoslaviji. Suverenost narodnih republika u okviru FNRJ bila je ograničena samo pravima koja su ovim Ustavom dodijeljena FNRJ (član 9.), a svim građanima garantirana je jednakost pred zakonom i ravnopravnost bez obzira na narodnost, rasu i vjeroispovijest (član 21). (Službeni list FNRJ 1946: 74-94) Ustavom FNRJ (član 44.) su razgraničene nadležnosti između federacije i narodnih republika. Istim članom taksativno su određene 24 nadležnosti federacije<sup>7</sup>, dok je za ostale poslove navedeno da ih samostalno obavljaju narod-

---

pitanja pravopolitičke teorije i zbog toga što je ustav mehanizam preko kojeg se politička pitanja par excellence pretvaraju u pravo. Opšir. o pojmu ustav vidi u: Pravni leksikon 2007: 1707-1709; Politička enciklopedija 1975: 1113-1116; Fira, 1976, 23-25; Dedić 2001: 45-46.

<sup>6</sup> Jugoslavenski Ustav uticao je i na donošenje drugih ustava u istočnoevropskim komunističkim zemljama. To se u prvom redu odnosi na Ustav Albanije koji je usvojen marta 1946. godine. On je većim dijelom prihvatio odredbe jugoslavenskog Ustava. Nakon Jugoslavije svoje ustave, osim Albanije, su donijele: Bugarska 1947., Rumunija 1947., Poljska 1947., Čehoslovačka 1948., Demokratska republika Njemačka 1949. i Mađarska 1949. godine. Vidi: Pabrić 2000: 85.

<sup>7</sup> Članom 44. Ustava FNRJ kao nadležnosti savezne države definirane su: „1) promena i dopuna Ustava FNRJ, staranje o njegovom izvršenju i osiguranje saglasnosti ustava republika sa Ustavom FNRJ; 2) primanje novih republika, kao i odobravanje osnivanja novih autonomnih pokrajina i autonomnih oblasti; 3) razgraničenje između republika; 4) predstavljanje FNRJ u međunarodnim odnosima; međunarodni ugovori; 5) pitanje rata i mira; 6) opšte rukovodstvo i kontrola trgovinskih odnosa sa inostranstvom; 7) narodna odbrana i državna bezbednost, 8) železnički, vazdušni, rečni, pomorski saobraćaj i poslovi pomorstva opštedržavnog značaja; 9) pošta, telegraf, telefon, i radio; 10) savezno državljanstvo; 11) iseljenički i useljenički poslovi, pravni položaj stranaca; 12) opštedržavni privredni plan; statistika; 13) savezni budžet; odobrenje opštedržavnog budžeta i završnog računa; vrhovna kontrola izvršenja opštedržavnog budžeta; 14) novčani i kreditni sistem; savezni zajmovi; devizni i valutni promet; osiguranje; carine; državni monopoli; 15) patenti, žigovi, modeli, uzorci, mere, tegovi, dragoceni metali; 16) staranje o ratnim invalidima; 17) amnestija i pomilovanje po delima povrede saveznih zakona; 18) finansijska, industrijska, rudarska, građevinska, tr-

ne republike. Analizom ustavnih nadležnosti saveznih organa državne vlasti i organa državne uprave može se konstatirati da su najvažniji poslovi dati u nadležnost federacije i to u formi koja je omogućavala visok stepen centralizacije. Organizacija vlasti u federalnim državama, odnosno u narodnim republikama bila je propisna od člana 92. do člana 103. Ustava FNRJ. Ona je bila gotovo identična kao i savezna. Izuzetak je bila republička skupština koja je bila jednodomna za razliku od savezne. Republičke skupštine su definirane kao vrhovni organi državne vlasti u republikama koje vrše sve poslove i nadležnosti ukoliko Ustavom republike nisu prenesena na savezni nivo. Kao najviši izvršni i upravni organi državne vlasti republika definirane su vlade narodnih republika. (Službeni list FNRJ 1946: 80-88)

Proces korjenitih reformi koji je zahvatio sve republike federativne Jugoslavije i usvajanje Ustava FNRJ neminovno su uticali i na stanje u Bosni i Hercegovini i rad Narodne skupštine Bosne i Hercegovine od aprila 1945. do kraja 1946. godine. Na sjednicama održanim od 28. do 31. decembra 1946. godine, tačno jedanaest mjeseci nakon usvajanja Ustava FNRJ, Ustavotvorna skupština Bosne i Hercegovine je usvojila i proglasila prvi republički Ustav. Ustav Narodne republike Bosne i Hercegovine je strukturiran kao i savezni Ustav od tri dijela: osnovna načela, državno uređenje, prelazne i završne odredbe. Sadržavao je 133 člana i 12 glava koje su bile grupisane u prva dva dijela Ustava: Narodna republika Bosne i Hercegovine (glava I); narodna vlast (glava II); osnovna prava naroda Narodne republike Bosne i Hercegovine (glava III); društveno-ekonomsko uređenje (glava IV), prava i dužnosti građana (glava V); Narodna republika Bosna i Hercegovina i FNRJ (glava VI); najviši organi državne vlasti Narodne republike Bosne i Hercegovine (glava VII), organi državne uprave Narodne republike Bosne i Hercego-

---

govačka, šumska i poljoprivredna preduzeća opštredržavnog značaja; 19) putevi, reke, kanali, i luke opštredržavnog značaja; 20) kontrola sprovođenja saveznih zakona; 21) zakonodavstvo o raspodeli prihoda na savezni budžet, budžete republika i budžete autonomnih i administrativno-teritorijalnih jedinica; o javnim zajmovima i dažbinama; 22) zakonodavstvo o uređenju sudova, o javnom tužioštvu, o advokaturi; krivični zakonik; trgovačko, menično i čekovno pravo; pomorsko pravo, zakonodavstvo o građanskom parničnom i vanparničnom, izvršnom, stečajnom, krivičnom i opštem upravnom postupku; o ličnom stanju građana; 23) osnovno zakonodavstvo o radu, radnjama i socijalnom osiguranju; o zadrugama; o privatnom pravu; 24) donošenje opštih načela za zakonodavstvo i za rukovodstvo republika u oblasti poljoprivrede, rudarstva, šumarstva, lova i vodnih snaga; građevinarstva; privrednog poslovanja; politike cena; zdravlja i fizičke kulture; prosvete; socijalnog staranja i organizacije državne vlasti. Republike mogu same u ovim oblastima donositi svoje propise do donošenja opštih načelnih propisa od strane FNRJ.

Izvan ovih oblasti narodne republike vrše svoju vlast samostalno. Službeni list FNRJ 1946: 80-81.



ne (glava VIII); organi državne vlasti administrativno-teritorijalnih jedinica (glava IX), narodni sudovi (glava X); Javno tužništvo (glava XI) i odnosi između organa državne vlasti i državne uprave (glava XII). Treći dio Ustava je predstavljao sistematski jedinstvenu cjelinu koja nije bila podijeljena na glave. (Službeni list NR BiH 1946: 2-18)

U prvoj glavi Ustava Narodna republika Bosna i Hercegovina je definirana kao narodna država republikanskog oblika vladavine (član 1), koja je na temelju prava na samoopredjeljenje, uključujući i pravo na otcjepljenje, izrazila svoju želju da se zajedno sa drugim državama ujedini u zajedničku saveznu državu FNRJ (član 2). U drugoj glavi Ustava Narodne republike Bosne i Hercegovine navedeno je da sva vlast proizilazi iz naroda i pripada narodu, te da narod svoju vlast ostvaruje preko slobodno izabраних predstavničkih organa državne vlasti, počev od narodnih odbora do Narodne skupštine Narodne republike Bosne i Hercegovine (član 7). Narednim članom je određeno da građani ove organe biraju na osnovu općeg, jednakog i neposrednog izbornog prava tajnim glasanjem. Za svoj rad u organima vlasti narodni predstavnici su bili odgovorni svojim biračima. Svi organi državne vlasti u Bosni i Hercegovini bili su obavezni da se pridržavaju saveznog i republičkog Ustava, te saveznih i republičkih zakona i općih propisa viših organa državne vlasti (član 9). Među važne dijelove Ustava spada i glava III posvećena osnovnim pravima naroda i Narodne republike Bosne i Hercegovine. Shodno odredbama saveznog Ustava rečeno je da Narodna republika Bosna i Hercegovina svoju državnu vlast vrši suvereno, prenoseći na federalni nivo samo ona prava koja su određena Ustavom FNRJ (član 10). Iako nisu nabrojani kao u dokumentima ZAVNOBiH-a, svi narodi su proglašeni ravnopravnim (član 11), dok je nacionalnim manjinama garantirano pravo na zaštitu svog razvitka i slobodnog korištenja njihovog jezika (član 14). S ciljem izbjegavanja bilo kakvih nejasnoća u vezi s granicama Narodne republike Bosne i Hercegovine, navedeno je da se granice ne mogu mijenjati bez njenog pristanka (član 13). Društveno-ekonomske odredbe Ustava sadržane su u glavi IV. Ustav je predvidio tri oblika svojine: državnu, zadružnu i privatnu. Sva rudna i druga bogatstva u unutrašnjosti zemlje, vode, izvori prirodne snage, sredstva vazdušnog i željezničkog saobraćaja, pošta, telegraf, telefon i radio proglašena su općenarodnom imovinom. Pod kontrolom države obuhvaćena su i sredstva za proizvodnju, kao i spoljna trgovina (član 15). Ustavotvorac je propisao da država daje pravac privrednom životu zemlje putem općeg privrednog plana. Pri tome, država je imala pravo da se oslanja na državni i zadružni privredni sektor, te da ostvaruje opću kontrolu nad privatnim sektorom privrede (član 16). Općenarodna imovina je formulirana kao glavni oslonac države koji stoji

pod posebnom pažnjom države (član 17.). Iako je privatna svojina garantirana Ustav je propisao da se ista može ograničiti ili ekspropisati ako je to potrebno za ostvarenje općeg interesa. Uz to je stajalo da se zakonom mogu nacionalizirati pojedine privredne grane ili preduzeća ako to traži opći interes (član 19) U pogledu vlasništva nad zemljom rečeno je da ona pripada onima koji je obrađuju. Također, navedena je zabrana privatnim licima da raspoložu velikim zemljišnim posjedima po bilo kom osnovu (član 20). Reguliranje ljudskih prava građana u Narodnoj republici Bosni i Hercegovini obrađeno je u glavi V. U odnosu na druge glave Ustava prava i dužnosti građana obrađena su jasno, koherentno i opširno (od 22. do 44. člana). Svim građanima Narodne republike Bosne i Hercegovine garantirana je ravnopravnost i jednakost pred zakonom, te pravo da sa navršениh 18 godina mogu birati i biti birani u organe državne vlasti. Osim spomenutog, u ovoj glavi je definirana: ravnopravnost muškarca i žene; sloboda savjesti i vjeroispovijesti; zaštita braka i porodice od strane države; sloboda štampe, govora, udruživanja, zborova i javnih manifestacija; zaštita ličnosti građana; nepovredivost stana; prava ratnih invalida i djece palih boraca; državna briga o zdravstvenoj zaštiti građana; sloboda umjetničkog i naučnog rada, zaštita autorskih prava, itd. U glavi VI propisane su nadležnosti i regulirani odnosi Narodne republike Bosne i Hercegovine sa FNRJ (od 45. do 52. člana). Ustav je odredio da Bosna i Hercegovina zajedno sa drugim republikama čini jedinstveno državno i privredno područje FNRJ. U slučaju razmimoilaženja između zakona Bosne i Hercegovine i FNRJ prioritet imaju zakoni FNRJ.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Član 46. Ustava Narodne republike Bosne i Hercegovine je propisao da u nadležnost najviših organa državne vlasti i državne uprave Bosne i Hercegovine spada: „1) donošenje promjena i dopuna Ustava NR BiH i staranje o njegovom izvršenju; 2) odlučivanje o pristanku za izmjenu granica NR BiH; 3) administrativno-teritorijalna podjela NR BiH; 4) čuvanje državnog uređenja i prava građana; javni red i bezbjednost; 5) donošenje privrednog plana NR BiH; 6) upravljanje privredom republikanskog značaja i rukovodstvo privredom lokalnog značaja; 7) donošenje državnog budžeta NR BiH; ostvarenje i kontrola izvršenja budžeta, kao i odobrenje završnog računa NR BiH; rukovodstvo u ostvarenju budžeta narodnih odbora; 8) državljanstvo NR BiH; 9) rukovođenje sudovima NR BiH; amnestija i pomilovanje prema propisima zakona; 10) finansijska, industrijska, rudarska, građevinarska, trgovačka, šumska i poljoprivredna preduzeća republikanskog značaja; 11) putevi, rijeke, kanali i luke republikanskog značaja; 12) transport i saobraćaj republikanskog značaja; 13) zaključivanje zajmova NR BiH i odobrenje, u saglasnosti sa saveznim zakonima, republikanskih i lokalnih dažbina; utvrđivanje i odobrenje dažbina narodnih odbora; 14) utvrđivanje i odobrenje, u saglasnosti sa saveznim zakonima, republikanskih i lokalnih dažbina; utvrđivanje i odobrenje dažbina narodnih odbora; 15) kontrola nad stanjem preduzeća i ustanova opštedržavnog značaja na teritoriji NR BiH; 16) utvrđivanje republikanskog i lokalnog značaja privrednih preduzeća i ustanova iz nadležnosti NR BiH; 17) rukovodstvo stambenim i komunalnim poslovima; stambena izgradnja; izgradnja i uređenje gradova i mjesta; 18) zakonodavstvo

Definiranje najviših organa državne vlasti i njihovih nadležnosti propisano je u glavi VII (od 53. do 77. člana). Narodna skupština Narodne republike Bosne i Hercegovine je određena kao vrhovni organ državne vlasti i predstavnik narodnog suvereniteta Narodne republike Bosne i Hercegovine. Ona je imala ovlasti da vrši zakonodavnu djelatnost u poslovima iz republičke nadležnosti i birali su je državljani Narodne republike Bosne i Hercegovine na period od četiri godine. Ustavom je propisano da Narodna skupština donosi odluke većinom glasova, a za donošenje odluka predviđena je većina od prisutnog broja poslanika. Narodna skupština je birala Prezidijum Narodne skupštine Bosne i Hercegovine za isti mandatni period na koji je i ona izabrana. Prezidijum se sastojao od predsjednika, tri potpredsjednika, sekretara i najviše 20 članova. Analizirajući njegove nadležnosti može se reći da je ovaj organ predstavljao "malu skupštinu". U ingerenciji Prezidijuma bili su sljedeći poslovi: sazivanje Narodne skupštine Bosne i Hercegovine; raspisivanje izbora za Narodnu skupštinu Bosne i Hercegovine; tumačenje zakona; izdavanje ukaza; proglašenje izglasanih zakona; odlučivanje o pomilovanjima; dodjeljivanje priznanja i počasnih zvanja; mijenjanje, spajanje i ukidanje ministarstava i komisija; određivanje preduzeća republikanskog značaja na prijedlog vlade; raspisivanje narodnog referenduma po pitanjima iz nadležnosti Bosne i Hercegovine; potvrđivanje statuta okružnih narodnih odbora i rješavanje drugih pitanja za koja dobije ovlasti od Narodne skupštine Bosne i Hercegovine. Glavom VIII formulirani su organi državne uprave Narodne republike Bosne i Hercegovine (od 78. do 90. člana). Kao najviši izvršni i upravni organ vlasti u Bosni i Hercegovini definirana je vlada Narodne republike Bosne i Hercegovine. Ovaj organ je imenovala i razrješavala Narodna skupština kojoj je vlada podnosila izvještaj o svom radu. Vlada je svoju aktivnost ostvarivala donošenjem uredbi, uputstava, naredbi i uredbi sa zakonskom snagom. Ona je imala obavezu i da usmjerava rad svojih ministarstava, komisija i komiteta. Ustavom je određeno postojanje savezno-republikanskih i republikanskih ministarstava. Organi državne vlasti administrativno-teritorijalnih jedinica precizirani su u glavi IX (od 91. do 108. člana). Organi državne vlasti u administrativno-teritorijalnim jedinicama su bili narodni odbori i birao ih je narod s područja određene jedinice. Oni su formulirani kao najviši organi

---

i rukovodstvo na osnovu opštih i načelnih propisa FNRJ, u oblasti: a) industrije, rudarstva, trgovine, poljoprivrede, šumarstva, lova i vodnih snaga; b) građevinarstva, privrednog poslovanja i politike cijena; c) zaštite narodnog zdravlja, socijalnog staranja i fizičke kulture; d) osnovne, srednje i više nastave, prosvjetnih, kulturnih i naučnih ustanova i organizacija republikanskog značaja; e) organizacije državne vlasti. Ukoliko opšta načela FNRJ nisu donesena, NR BiH donosi svoje propise samostalno; 19) dopunsko zakonodavstvo u okviru osnovnih zakona FNRJ". Vidi: Službeni list NR BiH 1946: 7-8.

državne vlasti u poslovima lokalnog značaja na svom području. Svaki narodni odbor donosi statut uz saglasnost višeg odbora, kojim se definiraju pitanja unutrašnjeg uređenja i poslovanja narodnog odbora. Izvršni i upravni organi narodnih odbora bili su izvršni odbori. Njihov zadatak je bio da izvršavaju odluke, naredbe, uputstva i rješenja svog narodnog odbora, kao i uredbe, pravilnike, uputstva i rješenja viših organa državne vlasti. U okviru izvršnih odbora bilo je određeno postojanje odjeljenja na čijem čelu su stajali članovi izvršnog odbora u svojstvu povjerenika za pojedine grane uprave. Ustavno reguliranje sudske vlasti definirano je u glavi X (od 109. do 117. člana). Kao organi pravosuđa navedeni su: Vrhovni sud Narodne republike Bosne i Hercegovine, okružni i sreski odbori. Viši sudovi imali su u granicama zakona pravo nadzora nad nižim sudovima. Vrhovni sud Narodne republike Bosne i Hercegovine je određen kao organ koji ocjenjuje pravosnažnost svih odluka sudova u Bosni i Hercegovini ukoliko to u pogledu primjene saveznih zakona ne vrši Vrhovni sud FNRJ. Uz to, navedeno je da sudovi izriču pravdu u ime naroda, te da su u izricanju pravde nezavisni. Glava XI (od 118. do 121. člana) je propisivala zadatke i funkciju Javnog tužioca Narodne republike Bosne i Hercegovine. Javni tužilac FNRJ je vršio neposredno ili preko Javnog tužioca Narodne republike Bosne i Hercegovine nadzor nad pravilnim ispunjavanjem zakona od strane ministarstava i ostalih njima podređenih upravnih organa i ustanova Narodne republike Bosne i Hercegovine, kao i od strane službenih lica i svih građana. Imenovanje Javnog tužioca Narodne republike Bosne i Hercegovine i njegovog zamjenika bilo je u nadležnosti Javnog tužioca FNRJ, dok je imenovanje javnih tužioca u okruzima, gradovima i srezovima Narodne republike Bosne i Hercegovine propisano kao nadležnost Javnog tužioca Narodne republike Bosne i Hercegovine uz potvrdu Javnog tužioca FNRJ. Odnosi između organa državne vlasti i državne uprave regulirani su glavom XII (od 122. do 131. člana). U odredbama ove glave je propisano da se odnosi između organa državne vlasti i organa državne uprave Narodne republike Bosne i Hercegovine zasnivaju na pravima i dužnostima definiranim u Ustavu FNRJ, Ustavu Narodne republike Bosne i Hercegovine, zakonima i drugim propisima. Narodna skupština Narodne republike Bosne i Hercegovine je imala ingerencije da izdaje opće smjernice, ukazuje pomoć i vrši opći nadzor nad radom svih nižih narodnih odbora na njihovoj teritoriji. Vlada i viši izvršni odbori su bili određeni za utvrđivanje pravca upravne politike, ukazivanje pomoći i vršenje nadzora nad radom nižih izvršnih odbora. (Službeni list NR BiH 1946: 2-17)

Primjena Ustava Narodne republike Bosne i Hercegovine je započela u vrijeme kada su se u Bosni i Hercegovini odvijali turbulentni društveno-eko-

nomski i politički procesi. Zbog toga se može konstatirati da je vrijeme važnija Prvog Ustava Narodne republike Bosne i Hercegovine jedno od najburlijavijih i najdinamičnijih razdoblja u razvoju Bosne i Hercegovine. Nakon završetka Drugog svjetskog rata cijela zemlja se našla pred velikim izazovima. Dodatne probleme stvarale su nepovoljne unutrašnje-političke prilike, kao i nizak nivo razvoja uopće. U takvim uslovima može se, jednim dijelom, objasniti da je država izlaz iz takvog stanja tražila u konceptu revolucionarnog etatizma. Nova vlast je smatrala da će koncentracija vlasti u rukama državnih organa na saveznom i republičkom nivou doprinijeti bržem prevladavanju postratnih ekonomskih i političkih teškoća. Zbog toga su Ustavom Narodne republike Bosne i Hercegovine propisana rješenja koja su omogućila republičkim i saveznim organima da odlučujuće i usmjeravajuće određuju glavne pravce privrednog i društvenog razvoja.

## REZIME

Na Prvom i Drugom zasjedanju ZAVNOBiH-a predstavnici svih bosanskohercegovačkih naroda udarili su temelje moderne državnosti Bosne i Hercegovine. Održavanjem sjednica ZAVNOBiH-a narodi Bosne i Hercegovine kreirali su zajedničkim snagama svoju federalnu jedinicu, koja je političkom voljom njenih delegata na Drugom zasjedanju AVNOJ-a postala dio federativne Jugoslavije. Završetak izgradnje državnosti Bosne i Hercegovine unutar druge jugoslovenske države označilo je Treće zasjedanje ZAVNOBiH-a u Sarajevu. Pravnim aktima na ovom zasjedanju ZAVNOBiH je transformiran u Narodnu skupštinu Bosne i Hercegovine, a Predsjedništvo ZAVNOBiH-a u Predsjedništvo Narodne skupštine. Također, Bosna i Hercegovina je dobila i prvu poslijeratnu Vladu. Pravnim aktima koji su doneseni na Trećem zasjedanju ZAVNOBiH-a, odnosno Narodne skupštine Bosne i Hercegovine, konstituirana je samostalna državna organizacija Bosne i Hercegovine koja je bila ravnopravno pozicionirana sa ostalim federalnim jedinicama u jugoslovenskoj državi. Dodatna nadogradnja državnosti Bosne i Hercegovine izvršena je usvajanjem prvog Ustava Narodne republike Bosne i Hercegovine. Tako je Bosna i Hercegovina, neposredno nakon završetka Drugog svjetskog rata, najvišim pravnim aktom definirala svoju unutrašnju organizaciju, u skladu sa tadašnjim političkim i ekonomskim prilikama. Ona je definirana kao narodna država republikanskog oblika koja je imala suverena prava i državnost. Donošenjem Ustava Bosna i Hercegovina je dovršila izgradnju svoje državnosti, te se može konstatirati da od 31. 12. 1946. godine ona u punom smislu egzistira i funkcioniše kao državna organizacija. Pri tome, ne treba izgubiti

iz vida činjenicu da je Bosna i Hercegovina voljom svojih predstavnika bila u sastavu zajedničke države – Jugoslavije. Suverenitet i državnost Bosne i Hercegovine bio je ograničen suverenitetom federativne države. Riječ je o suverenim pravima koje je Bosna i Hercegovina prenijela na FNRJ, s obzirom da je bila integralni dio jedinstvenog društveno-ekonomskog i političkog sistema avnojevske Jugoslavije.

### Neobjavljeni i objavljeni izvori

- Arhiv Centralnog komiteta Saveza komunista Jugoslavije, fond: Ideološka komisija, 507-VIII-II/2a-(1-38)-K-3, Izvještaj o radu odeljenja i nekim problemima agitacije i propagande u srezu Mostarskom.*
- Arhiv Centralnog komiteta Saveza komunista Jugoslavije, fond: Ideološka komisija, Pitanje iskazivanja nacionalne pripadnosti Muslimana u BiH.*
- Arhiv Jugoslavije, fond: Prezidijum Narodne skupštine FNRJ, 15-100-515, Zakon o zabrani izazivanja nacionalne, rasne i verske mržnje, 24.5.1945, Zakon o zabrani izazivanja nacionalne, rasne i vjerske mržnje i razdora;*
- Ćemerlić, H. (prir.) (1968a). *Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine: Dokumenti. Knjiga I: 1943-1944.* Veselin Masleša. Sarajevo.
- Ćemerlić, H. (prir.) (1968b). *Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine: Dokumenti. Knjiga II: 1945.* Veselin Masleša. Sarajevo.
- Prezidijum NS (1946). *Zasedanje Ustavotvorne skupštine (29. novembra - 1. februara), Stenografske beleške,* Izdanje Prezidijuma Narodne skupštine, Beograd.
- Službeni list DFJ,* Beograd, god. I, br. 66, 1.9.1945, Zakon o krivičnim delima protiv naroda i države.
- Službeni list FNRJ,* god. II, br. 43, 28.5.1946, Opći zakon o narodnim odborima.
- Službeni list NR BiH,* god. III, br. 1, 8.1.1947, Ustav Narodne republike Bosne i Hercegovine.

### Monografije i članci

- Bilandžić, D. (1979). *Historija Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Glavni procesi.* Školska knjiga. Zagreb.
- Bojić, M. (2001). *Historija Bosne i Bošnjaka.* TKD Šahinpašić. Sarajevo.
- Borovčanin, D. (1979). *Izgradnja bosansko-hercegovačke državnosti u uslovima NOR-a.* „Svjetlost“, OOUR Izdavačka djelatnost. Sarajevo.
- Filipović, M. (2002). Deklaracija ZAVNOBIH-a o pravima građana Bosne i Hercegovine kao povijesni dokument i kao politički program, U: *ZAVNOBIH – Deklaracija o pravima građana Bosne i Hercegovine, Zbornik radova sa istoimenog skupa održanog u Sanskom Mostu 1. jula 1999. godine, (31-43).* Glavni odbor SUBNOAR-a Bosne i Hercegovine, Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine i Skupština opštine Sanski Most. Sarajevo.
- Fira, A. (1976). *Ustavno pravo.* „Privredni pregled“, Novinsko-izdavačko i grafičko preduzeće – Beograd. Beograd.
- Dedić, S. (2001). *Upravno pravo Bosne i Hercegovine.* Pravni fakultet u Bihaću i „Magistrat“ Sarajevo. Sarajevo.
- Goldstein, I. (2008). *Hrvatska 1918 – 2008.* Europapress, Novi Liber. Zagreb.



- Grupa autora. (1990). *Istorija Saveza komunist Bosne i Hercegovine*, Knjiga II. Institut za istoriju u Sarajevu, NIŠRO „Oslobođenje“, OOUR Izdavačaka djelatnost. Sarajevo.
- Ibrahimagić, O. (2001). *Srpsko osporavanje Bosne i Bošnjaka*. „Magistrat“ Sarajevo. Sarajevo.
- Ibrahimagić, O. (2008). *Politički sistem Bosne i Hercegovine*. Knjiga I. „DES“ Sarajevo. Sarajevo.
- Kovačević, B. (1990). Ilegitmnost boljševičkog modela socijalizma, *Pregled*, god. LXXX, br. 5-6. Časopis za društvena pitanja. Sarajevo.
- Nešović, S. (1973). *Temelji nove Jugoslavije*. IC „Komunist, NIP „Mladost“. Beograd.
- Miličić, B. (1987). Ideološko-politička platforma Narodnog fronta Jugoslavije 1945-1953. godine, *Prilozi*, Institut za istoriju. Sarajevo.
- Nešović, S. i Petranović, B. (1983). *AVNOJ i revolucija. Tematska zbirka dokumenata 1941.-1945*. Narodna knjiga. Beograd.
- Petranović, B. i Zečević, M. (1985). *Jugoslavija 1918-1984*, Zbirka dokumenata, Izdavačka radna organizacija „RAD“. Beograd.
- Obradović, M. (1995). „*Narodna demokratija“ u Jugoslaviji 1945-1952*. Institut za noviju istoriju Srbije. Beograd.
- Obradović, O. (2002). Društveni koreni komunističke partijske elite u Jugoslaviji posle Drugog svetskog rata. U: *Dijalog povjesničara-istoričara. Zbornik radova*. Zagreb.
- Petranović, B. (1969). *Politička i ekonomska osnova narodne vlasti u Jugoslaviji za vreme obnove*. Institut za savremenu istoriju. Beograd, 1969.
- Petranović, B. i Štrbac, Č. (1977). *Istorija socijalističke Jugoslavije*. Knjiga I. Radnička štampa. Beograd.
- Petranović, B. i Zečević, M. (1987). *Jugoslovenski federalizam. Ideje i stvarnost. Tematska zbirka dokumenata*, Knjiga II. Prosveta. Beograd.
- Pirjevec, J. (1998). Muslim, Serbs and Croats in Bosnia - Herzegovina: the Burden of a Tragic History. U: *The Balkans national identities in a historical perspective* (edited by Stefano Bianchini e Marco Dogo). Longo Editore. Ravenna.
- Pobrić, N. (2000). *Ustavno pravo*. Štamparsko-izdavačko trgovinsko preduzeće na veliko i malo „Slovo“ Mostar. Mostar.
- Politička enciklopedija. (1975). Izdavačko-štamarsko preduzeće „Savremena administracija“, OOUR „Savremena knjiga“ u saradnji sa OOUR „Savremena praksa“. Beograd.
- Pravni leksikon. (2007). Leksikografski zavod Miroslav Krleža. Zagreb.
- Redžić, E. (1998). *Bosna i Hercegovina u Drugom svjetskom ratu*. Grafičko-izdavačka kuća d.d Prnting and Publishing House inc. Sarajevo. Sarajevo.
- Redžić, E. (2000). *Sto godina Muslimanske politike. U tezama i kontroverzama istorijske nauke*. Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, Institut za istoriju u Sarajevu. Sarajevo.
- Vodušek-Starič, S. (2006). *Kako su komunisti osvojili vlast 1944-1946*. Biblioteka XX. stoljeće. Zagreb.
- Živković, D. (1978). *Narodni front Jugoslavije 1935-1945*. Institut za savremenu istoriju, Izdavačko preduzeće „Narodna knjiga“ Beograd. Beograd.

## CONCLUSION

At the First and Second Session of ZAVNOBiH, the representatives of the peoples of Bosnia and Herzegovina laid the foundations of the modern statehood of Bosnia and Herzegovina. At the sessions of ZAVNOBiH, the peoples of Bosnia and Herzegovina jointly created their federal unit, which became part of the federal Yugoslavia with the political will of its delegates at the Second Session of AVNOJ. The Third Session of ZAVNOBiH in Sarajevo marked the end of the state-building process in Bosnia and Herzegovina within the second Yugoslav state. ZAVNOBiH was transformed into the National Assembly of Bosnia and Herzegovina in accordance with legislative acts adopted at the session, while the Presidency of ZAVNOBiH turned into the Presidency of the National Assembly. Bosnia and Herzegovina also received its first post-war government. Legislation adopted at the Third Session of ZAVNOBiH, i.e. the National Assembly of Bosnia and Herzegovina, created the independent state organisation of Bosnia and Herzegovina, which was equally positioned with other federal units in the Yugoslav state. An additional enhancement to the statehood of Bosnia and Herzegovina was made by the adoption of the first Constitution of the People's Republic of Bosnia and Herzegovina. Thus, immediately after the end of the Second World War, Bosnia and Herzegovina defined its internal structure by the highest legal act, in accordance with the then political and economic circumstances. It was defined as a people's republic that conferred sovereign rights and statehood. With the adoption of the Constitution, Bosnia and Herzegovina completed the state-building process and it can be stated that from 31 December 1946, it fully existed and functioned as a state organisation. At the same time, it is necessary to not lose sight of the fact that Bosnia and Herzegovina, by the will of its representatives, was part of a wider state - Yugoslavia. The sovereignty and statehood of Bosnia and Herzegovina were limited by the sovereignty of the federal state. These are the sovereign rights that Bosnia and Herzegovina transferred to the FPRY, given that it was an integral part of the unified socio-economic and political system of AVNOJ Yugoslavia.