

Mjesto i uloga ZAVNOBiH-a u izgradnji državnosti Bosne i Hercegovine

Anto Babić

U istoriji razvitka narodne vlasti, u uslovima oslobodilačkog rata i narodne revolucije, osnivanje zemaljskih antifašističkih vijeća narodnog oslobođenja za područja nacionalnih i teritorijalno-istorijskih jedinica u okviru jugoslovenske države, predstavlja završnu fazu jednog smišljeno usmjerenog procesa koji je otpočeo zajedno sa oružanim ustankom, rastao zajedno sa oslobodilačkom borbom kao njen organski dio i rezultirao u organizovanom, na zakonima osnovanom, i u praksi revolucije provjerenom državno-pravnom poretku s kojim je ova zemlja pripremljeno dočekala oslobođenje.

Od pojave prvih NO odbora koji su — inicijativom Vrhovnog štaba kao političkog i vojnog rukovodstva narodnog ustanka nastajali i po selima i opštinama već u prvim mjesecima oružane borbe, pa do formiranja Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine — ZAVNOBiH-a — 26. novembra 1943. u Mrkonjić Gradu, proteže se neprekinuta linija na kojoj su ubilježeni stupnjevi revolucionarnog razvitka narodne vlasti na teritoriji Bosne i Hercegovine, a uporedo s istim razvitkom u drugim jugoslovenskim zemljama. I da bismo mogli sagledati pravo i suštinsko značenje ZAVNOBiH-a, treba da se vratimo na same početke ove razvojne linije i zagledamo u same izvore iz kojih je isticala i rasla revolucionarna narodna vlast.

NO odbori nastajali su — kao što je dobro poznato — iz neposrednih potreba oružanog ustanka i ustaničkog naroda i organizovali se na način kako je najbolje odgovaralo ovim potrebama u pojedinim krajevima. Ono što je bilo zajedničko svim odborima i prevazilazilo eventualna lokalna odstupanja, jesu dvije činjenice koje su se u toku daljeg razvitka ustanka i narodne vlasti duboko ukorijenile u svijesti narodnih masa i bile glavna pokretačka snaga oslobodilačke borbe protiv okupatora i njegovih domaćih pomagača, i to:

1. Dosljedna odlučnost u rušenju svih oblika stare, od naroda odvojene, van naroda konstituisane vlasti, kao organa tlačenja u rukama interesnih grupa i njihovih režima i stvaranju takve vlasti koja će biti stvaran izraz neposredne demokratske volje slobodnog naroda.

2. Dosljedna odlučnost u izgradnji trajnih temelja ravnopravnosti naroda Jugoslavije kako u međusobnim odnosima njenih nacionalnih grupa, tako i u odnosu njene istorijski date cjeline prema njenim sastavnim dijelovima, istorijski određenim teritorijalnim jedinicama.

Ove dvije činjenice, kao dva programska principa, kao revolucionarni sadržaj narodnooslobodilačkog rata, uslovljavale su se uzajamno: samo na osnovama istinske, autentične, ničim neporemećene narodne vlasti mogla je da se izgrađuje nacionalna ravnopravnost, i samo u uslovima istinske ravnopravnosti mogla je nova vlast da postoji i da djeluje kao stvarno narodna. Nacionalna ravnopravnost nije se mogla ostvarivati dok se sredstva vlasti ne oduzmu iz ruku onih društvenih grupa kojima su se one koristile za potčinjavanje naroda narodu i čovjeka čovjeku, kao što bi — u mnogonacionalnoj državi kakva je Jugoslavija u cjelini i Bosna i Hercegovina posebno — i narodna vlast bila nemoguća, ukoliko ne bi bila zasnovana na punoj ravnopravnosti. A dosljedno ostvarivanje narodne vlasti i nacionalne ravnopravnosti vodilo je, u krajnjoj liniji, ukidanju starog društvenog reda, jer je on, po svojoj unutrašnjoj logici, zahtijevao negiranje jednog i drugog.

Na ovim principima započela je izgradnja novih društveno-političkih odnosa u uslovima oslobodilačkog rata, odnosa koji su kao neodređena težnja latentno živjeli u svijesti narodnih masa i koji su određen oblik i programski cilj dobili u više puta ponovljenim rezolucijama KPJ, i naročito istaknuti u rezoluciji V partijske konferencije 23. oktobra 1940. Tu je decidirano osuđen pokušaj srpske i hrvatske buržoazije da međusobno dijele Bosnu i Hercegovinu ne pitajući njene narode i postavljen zahtjev »da se narodi Bosne i Hercegovine sami slobodno opredijele i nađu rješenje za uređenje u tim oblastima putem autonomije« (ili slične organizacione forme). A u stvarnosti oslobodilačkog rata ovakvo rješenje kao istorijska nužnost ulazilo je u svijest najširih slojeva stanovništva kao jedino moguće i jedino pravедno rješenje međunacionalnih odnosa. Svaka druga alternativa vodila je u uzajamno negiranje nacionalnih grupa, u permanentnu krizu međunacionalnih odnosa, a u uslovima fašističke okupacije i u fizičko istrebljenje čitavog stanovništva.

Ideja narodne vlasti kao suprotnost i negacija klasne vladavine, i ideja nacionalne ravnopravnosti kao suprotnost i negacija prevlasti jednog naroda nad drugim, odlučno i dosljedno konkretizovane u stvarnosti ustanka, naišle su na pripremljeno raspoloženje kao nešto što se odavno željelo i za što je bilo vrijedno uložiti najveće borbene napore. Zahvaljujući činjenici da je narod u ustanku prihvatio novu vlast kao svoju, da je u njenom funkcionisanju već od početka nazirao ostvarivanje boljeg života, bilo je moguće uspješno voditi borbu za oslobođenje, revoluciju dovesti do pobjede i izgraditi temelje nove državne zajednice. I ako pažljivo pratimo proces ovoga razvitka od njegovih prvih početaka, od prvih oblika lokalnih organa narodne vlasti do formiranja najviših zakonodavnih i izvršnih predstavničkih tijela u vidu zemaljskih antifašističkih vijeća, moći ćemo jasno sagledati kako je nova državna zajednica dosljedno izrastala iz naroda, kako se postepeno, u praksi stvarnosti, izgrađivala iz najšire osnove prema višim oblicima državne organizacije, kako je postepeno osposobljavana da sa punom sigurnošću preuzme zadatke koji su predstojali neposredno poslije oslobođenja.

— ♦ —

Do 26. novembra 1943. kada je na konstituirajućoj skupštini u Mrkonjić Gradu formirano Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Bosne

i Hercegovine, praktičnim djelovanjem NO odbora, koje se odvijalo prema uputstvima Vrhovnog štaba, već su bile čvrsto zacrtane linije narodne vlasti i izgrađeni njeni organi u svim stupnjevima teritorijalne nadležnosti. Kroz njihovo djelovanje ostvarivani su principi narodne demokratije i nacionalne ravnopravnosti. Svi organi narodne vlasti su izborni i smjenjivi, svi su odgovorni biračkim tijelima i narodu svoga područja, svi su obavezni da u području svog djelokruga sazivaju zborove naroda, da podnose izvještaje, da se dogovaraju sa stanovništvom o tekućim pitanjima, a sve u cilju »kako bi u cijelom radu odbora došla što potpunije do izražaja narodna volja«.

Pored odgovornosti prema biračkim tijelima i prema narodu, uspostavljala se i odgovornost nižih organa prema višim. Organizaciono učvršćeni, odgovornošću međusobno povezani, oslonjeni na povjerenje stanovništva, NO odbori mogli su da vrše »sve funkcije zakonodavne i izvršne vlasti osim onih koje pripadaju vojnim vlastima« — ističe se u pomenutom uputstvu. Djelovanjem narodnih odbora izgrađivao se jedinstven sistem narodne vlasti koji je obuhvatao sva oslobođena područja, štaviše, prelazio je i u okupiranu teritoriju u vidu ilegalnih NO odbora po gradovima i selima, koji su vrlo uspješno djelovali u organizovanju pomoći vojnim jedinicama u raznim vidovima, u prikupljanju obavještenja o aktivnosti neprijatelja, u smještaju ilegalnih političkih radnika, u propagiranju i popularisanju tekovina i ciljeva NO borbe. Neprestano pred očima javnosti i u neposrednom dodiru s narodom, uvijek otvoreni dobrom savjetu i konstruktivnoj kritici, uspješno su vršili zakonodavnu i izvršnu funkciju narodne vlasti i uspješno pripremali uslove njenog razvoja ka višem stupnju državne organizacije.

Do Prvog zasjedanja AVNOJ-a 26. i 27. novembra 1942. u Bihaću — na teritoriji Bosne i Hercegovine bio je znatan prostor obuhvaćen mrežom NO odbora, više ili manje međusobno povezanih, već prema tome kako su uslovi oružane borbe dopuštali. U svakom slučaju, funkcionisanje narodne vlasti, izraženo i predstavljeno u djelovanju odbora, nikad nije prekidano, iako se, u izvjesnim situacijama koje je nametao rat, metod rada morao prilagodavati datim prilikama.

Iz svih neprijateljskih ofanziva, većeg i manjeg obima, NO odbori, kao i NO vojska, izlazili su, i pored gubitaka u ljudima i materijalnim sredstvima, čvršći, organizovaniji i efikasniji, potvrđujući se neprestano kao oblik vlasti koji je dorastao bitnim zahtjevima istorijskog trenutka.

Svojom rezolucijom, 27. novembra 1942. u Bihaću, AVNOJ je preuzeo, između ostalog, i zadatak »da razvije i učvrsti NO odbore... da obezbijedi što uži kontakt između naroda i NO odbora, da učvrsti ličnu i imovnu sigurnost, da podigne prosvjetni nivo stanovništva, da organizuje socijalno staranje i zdravstvenu službu...« Na ovaj način Vijeće je, kao najviše političko predstavništvo naroda Jugoslavije, sankcionisalo organizaciju narodne vlasti kakva se do tada razvila i primilo na sebe i svoj Izvršni odbor zadaću da koordinira, usmjerava i dalje razvija djelatnost narodnih odbora ne ograničavajući ni u čemu njihovu kompetenciju u vršenju funkcija koje su im od naroda povjerene.

Autoritetom vrhovnog političkog predstavništva naroda Jugoslavije, AVNOJ (odnosno njegov Izvršni odbor) je svoje djelovanje od samog početka usmjerio na to da novoj državnoj zajednici, koja se u praksi borbe za oslobođenje izgrađivala putem narodnih odbora, odredi takav državno-pravni okvir u kojem će principi demokratske narodne vlasti i nacionalne ravno-

pravnosti biti najpotpunije ostvareni. U proglassu, koji je sa zasjedanja (27. nov.) upućen narodima Jugoslavije i svakom narodu posebno, istaknuti su ovi principi kao osnovna snaga i uslov pobjede oslobodilačkog pokreta i siguran temelj bezbjednosti i napretka u budućoj državnoj zajednici. U stavu koji se odnosi na narode Bosne i Hercegovine posebno je naglašeno da je »i Srbima, i Hrvatima i Muslimanima potrebna iskrena i bratska saradnja da bi Bosna i Hercegovina, kao jedinica u našoj bratskoj zajednici mogla napredovati na zadovoljstvo svih«. A u zajedničkoj izjavi komandanta Vrhovnog štaba i predsjednika AVNOJ-a od 8. II 1943. još jednom je objavljeno da narodno-oslobodilački pokret priznaje u potpunosti nacionalna prava svih naroda i da, prema tome, predstavlja garanciju da će biti izvojevana nacionalna prava svim narodima jugoslavije.

U ovim prvim, u vidu opštih smjernica donesenim aktima AVNOJ-a sadržana je misao o potrebi viših oblika organizacije narodne vlasti po istorijski datim teritorijalnim jedinicama na principima ravnopravnosti svih naroda.

Četvrta i peta neprijateljska ofanziva odložile su, za izvjesno vrijeme, ostvarivanje ovih smjernica, pa je tek od sredine 1943. bilo moguće prići radu kako na obnavljanju NO odbora, tako i na organizaciji viših oblika narodne vlasti i na dovršenju organizacione strukture državne zajednice u duhu principa koji su usvojeni i proklamovani na Prvom zasjedanju AVNOJ-a. Nastavljen je rad na formiranju organa narodne vlasti za okružna i oblasna područja i na stvaranju uslova za njihovo mnogostrano djelovanje.

Postepenim i dosljednim razvitkom narodne vlasti u toku dvije i po godine oslobodilačkog rata — koje su iz temelja izmijenile politička shvaćanja narodnih masa — stvoreni su svi potrebni uslovi da se priđe obrazovanju najvišeg političkog tijela Bosne i Hercegovine kakvo je već bilo stvoreno u nekim drugim pokrajinama. U toku ljeta 1943. godine konsolidovana je i proširena oslobođena teritorija, organizovan rad narodnih odbora u sve tri oblasti BiH, a njihovo djelovanje postepeno je obuhvatilo sve važnije grane javne uprave. U Pokrajinskom komitetu KPJ za Bosnu i Hercegovinu, uz učešće vijećnika AVNOJ-a, vršene su već u prvoj polovini septembra 1943. pripreme za saziv skupštine predstavnika naroda Bosne i Hercegovine na kojoj će se izabrati Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine. Okružnim komitetima dostavljena su, 14. septembra, uputstva o tome na koji način treba izvršiti izbor delegata i izgraditi predlog kandidata za vijećnike. Treba, kaže se u uputstvu, pred najšire mase iznijeti opšta načela o pitanju položaja Bosne i Hercegovine u budućoj ravnopravnoj zajednici naroda Jugoslavije, u skladu sa opštim demokratskim principima, na kojima se od početka zasnivala narodna vlast, treba da se naglasi i potreba utvrđivanja autonomskog položaja Bosne i Hercegovine u državnoj zajednici koja se stvara, i treba da čitav narod prethodno bude dobro obaviješten o predstojećim koracima političkog i državnog razvitka.

Ozbiljnost preduzetog posla, dalekosežnost odluka koje je trebalo donijeti, zahtijevali su duže političke i tehničke pripreme. Na cijeloj oslobođenoj teritoriji — koja je tada obuhvatala daleko veći dio Bosne i Hercegovine — izvršen je izbor delegata koji će na predstojećoj skupštini izabrati prve članove ZAVNOBiH-a.

Skupština je održana 25. i 26. novembra u Mrkonjić Gradu i izabrala Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine od 172 člana, Prezidijum vijeća od 31 člana, i 58 članova AVNOJ-a (sa 42

zamjenika) iz svih 48 srezova. Skupština je, dalje, izabrala Predsjedništvo ZAVNOBiH-a od pet članova, tj. predsjednika, tri potpredsjednika i sekretara i na Predsjedništvo prenijela pravo da predstavlja Vijeće i rukovodi poslovima Vijeća. Rezolucijom skupštine određen je položaj i funkcija ZAVNOBiH-a u strukturi narodne vlasti i u sklopu jugoslovenske državne zajednice. »Narod Bosne i Hercegovine — kaže se u 4. tački Rezolucije — predstavlja jedino Zemaljsko antifašističko vijeće i AVNOJ kao vrhovno političko predstavništvo svih naroda Jugoslavije, koje oličava bratstvo naših naroda i njihovu nepokolebivu volju da izgrade ravnopravnu demokratsku federalnu Jugoslaviju«. U tački 5. Rezolucije kaže se da ZAVNOBiH kao jedino političko predstavništvo naroda Bosne i Hercegovine sprovodi njihovu volju i htijenje »da njihova zemlja bude slobodna i zbratimljena Bosna i Hercegovina, u kojoj će biti osigurana puna ravnopravnost i jednakost svih Srba, Muslimana i Hrvata«, koji će »sa ostalim našim narodima ravnopravno učestvovati u izgradnji narodne demokratske federativne Jugoslavije«. «

Iako je u aktima Prvog zasjedanja rečeno da je ZAVNOBiH samo političko predstavništvo, skupština je, u stvari, na njega prenijela ovlaštenja da vrši i funkciju narodne vlasti kao njen najviši organ u Bosni i Hercegovini, koja je već sada tretirana kao jedna od federalnih jedinica u demokratskoj federativnoj Jugoslaviji. Kao najvišem organu narodne vlasti, skupština mu je, naime, stavila u zadatak da razvija oružanu borbu za oslobođenje, da, oslanjajući se na NO odbore, učvršćuje i proširuje novu narodnu vlast i da, na taj način, u još većoj mjeri pomaže Narodnooslobodilačku vojsku i još uspješnije rješava ekonomska, socijalna, prosvjetna i zdravstvena pitanja. Ova funkcija ZAVNOBiH-a dobila je uskoro i formalnu potvrdu u odlukama AVNOJ-a koji se na svom Drugom zasjedanju u Jajcu, 29. novembra 1943, konstituisao kao »vrhovno zakonodavno i izvršno narodno predstavničko tijelo Jugoslavije« i kao »predstavništvo narodnog i državnog suvereniteta Jugoslavije«. U tom svojstvu AVNOJ je na istom Zasjedanju donio Odluku o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu, kojom je načelno određen položaj ZAVNOBiH-a kao nosioca državno-pravnih funkcija u federalnoj jedinici Bosni i Hercegovini. U tački 3. ove odluke kaže se, naime: »U skladu sa federativnom izgradnjom Jugoslavije jeste činjenica da već sada osnovne organe narodne vlasti kod pojedinih naroda jugoslavije predstavljaju narodno-oslobodilački odbori i zemaljska antifašistička vijeća narodnog oslobođenja«.

ZAVNOBiH je, dakle, i prema zadacima koje mu je povjerila konstituirajuća skupština i prema odlukama AVNOJ-a, od svog početka bio ne samo političko predstavništvo nego i najviši organ narodne vlasti na području Bosne i Hercegovine i nosilac izgradnje njenih federalnih ustanova u okviru federativne demokratske države. A ovakva njegova funkcija proizlazi i iz samog njegovog djelovanja.

Iako na Zasjedanju u Mrkonjić Gradu nije donesena nikakva posebna odluka o razgraničenju i obimu nadležnosti između Vijeća, Prezidijuma i Predsjedništva, opšte prilike su zahtijevale da na Predsjedništvo pređu sve naredbodavne i izvršne funkcije narodne vlasti najvišeg stepena u federalnoj jedinici, analogno funkcijama koje je AVNOJ prenio na Nacionalni komitet kao »najviši izvršni i naredbodavni organ narodne vlasti u Jugoslaviji, preko koga AVNOJ ostvaruje svoju izvršnu funkciju«. Iz oskudnih dokumenata onog vremena — između Prvog i Drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a — vidi se da je

Predsjedništvo u vršenju svoje funkcije usmjerilo svoje djelovanje na ove zadatke:

1) da učvrsti organizaciju i sredi povezanost organa narodne vlasti od opštinskih odbora do zemaljskog vijeća,

2) da uspostavi organizaciju pojedinih grana državne uprave za područje federalne jedinice,

3) da održava veze sa Nacionalnim komitetom i u saradnji s njim usklađuje svoju djelatnost sa opštim principima državne uprave,

4) da posredstvom narodnih odbora organizuje prikupljanje podataka o opštem stanju stanovništva u cilju preduzimanja potrebnih mjera za rad na obnovi i podizanju proizvodnje,

5) da sprovodi smišljenu organizaciju snabdijevanja NO vojske, imajući u vidu čitavo područje federalne jedinice.

Treba odmah istaći da je djelovanje Predsjedništva između Prvog i Drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a bilo često remećeno teškoćama koje su stvarale neprijateljske akcije, osobito u vrijeme šeste ofanzive i desanta na Drvar. To je i jedan od razloga što je o njegovom radu u ovom periodu ostalo tako malo pisanih tragova, pa su stoga u kontinuitetu istorijske dokumentacije ostale znatne praznine.

Među prvim aktima koje je Predsjedništvo dostavilo oblasnim odborima (početkom proljeća 1944) bilo je uputstvo o prikupljanju statističkih podataka o stanju privrede, zdravstva, prosvjete i opštih uslova života, i o mjerama koje treba preduzeti da bi se stanje popravilo i unaprijedilo. Ustanoviti opšte stanje u svim bitnim granama djelatnosti, bilo je od velike važnosti ne samo zbog aktuelnih potreba nego i zbog hitnosti i efikasnosti planske organizacije rada na obnovi i izgradnji zemlje kako u uslovima oslobodilačkog rata, tako i u neposrednoj budućnosti. Kolika se važnost davala ovom pitanju proizlazi iz uputstva koje je 27. aprila 1944. Nacionalni komitet dostavio Predsjedništvu ZAVNOBiH-a (i predsjedništvima drugih zemaljskih vijeća). Tu je istaknuta potreba smišljenog, po etapama dosljedno sprovedenog plana obnove čitave zemlje. Realno su sagledani oni zadaci i potrebe koje je trebalo rješavati već u prvoj etapi obnove, još u uslovima rata. Već sada je trebalo pokretati industrijske pogone svuda gdje su to uslovi dopuštali i na način i u obimu datih prilika, trebalo je već sada bez odlaganja prići obnavljanju porušenih sela, osiguranju pravilne raspodjele proizvoda, proširenju poljoprivrednih područja, obezbjeđenju sjetve, pribavljanju oruđa proizvodnje i sl. U ovoj etapi trebalo je — kako je rečeno u uputstvu — svestrano i temeljito razmotriti cjelokupno stanje i na osnovu sigurnog poznavanja stvari izvršiti pripreme, prikupiti i srediti podatke i izraditi plan obnove po etapama neposredno poslije oslobođenja. U toku mjeseca maja 1944. Nacionalni komitet je, posredstvom svojih povjereništava, izdao slična uputstva o organizaciji rada i nekim drugim sektorima državne uprave, tako za oblasti prosvjete (13. V), šumarstva i rudarstva (10. V), ishrane, pravosuđa (19. V).

Samo iz pojedinih preostalih dokumenata možemo ponešto saznati o konkretnom djelovanju Predsjedništva ZAVNOBiH-a u smislu ovih uputstava Nacionalnog komiteta. Početkom maja 1944. Predsjedništvo je pozvalo oblasne odbore da pristupe prikupljanju podataka o stanju u pojedinim sektorima narodnog života i da se pri tome oslanjaju na okružne, sreske i opštinske narodne odbore i vode naročito brigu o tome da u tretiranju cjelokupnog pitanja obnove dođe do izražaja mišljenje širokih slojeva stanovništva. U

sačuvanom uputstvu Oblasnom odboru za istočnu Bosnu od 9. maja 1944. Predsjedništvo je posebno naglasilo ovu potrebu: »Narod — kaže se u uputstvu — danas osjeća da smo mi predstavnici jedne nove države... Narod će shvatiti tu vlast kao svoju, ako naši NO odbori budu svakodnevno obuzeti brigom i staranjem o ekonomskim, zdravstvenim, prosvjetnim i drugim pitanjima narodnog života. Po sebi se razumije, da u rješavanju svih ovih pitanja treba obezbijediti saradnju naroda i poštivati njegovu volju«.

Rad Predsjedništva između I i II zasjedanja ZAVNOBiH-a bio je usmjeren nastojanju da povezivanjem aktivnosti narodnih odbora u pojedinim sektorima narodnog života izgrađuje uslove usklađenog razvitka sa gledišta potreba čitave federalne jedinice i cjelokupne federativne dežave. Uputstva Nacionalnog komiteta o organizaciji pojedinih sektora javne uprave davala su opšte okvire; ona su koncipirana polazeći sa stanovišta opštih interesa cjeline i više su rezultat savjetovanja i razmjene mišljenja sa zemaljskim vijećima nego direktno naređene vlasti, njihovo praktično sprovođenje Predsjedništvo je moralo prilagođivati specifičnim prilikama koje je nametnula činjenica da je Bosna i Hercegovina već od početka 1942. bila glavno poprište ratovanja i neprijateljskih pustošenja.

Najveća pažnja posvećena je pitanju organizacije privredne proizvodnje i racionalne raspodjele proizvoda. Tu je, više nego na drugim sektorima, bila potrebna koordinacija rada kojom je, koliko su prilike dopuštale, uspješno rukovodilo Predsjedništvo.

Oblasnim odborima stavljeno je u dužnost da obrazuju privredne komisije sa zadatkom da izrade plan organizacije sjetvenih radova i o tome dostave izvještaj; da se staraju da se obradi i zasije maksimalna površina raspoloživog zemljišta; da organizuju međusobno ispomaganje pojedinih područja narodnih odbora u pogledu radne snage, oruđa i žitnog sjemena; da rade na obnavljanju stočnog fonda; da vode brigu o ishrani, te da, prema potrebi, organizuju prebacivanje stanovništva iz predjela gdje vlada krajnja oskudica u krajeve sa povoljnijim uslovima ishrane; da gdje god se ukažu mogućnosti organizuju akcije za prebacivanje živeži sa neoslobođenog teritorija (Uputstvo od 6. III 1944.) Narodnim odborima stavljeno je, dalje, u dužnost da preduzmu mjere za oživljavanje industrijske, zanatske i kućne proizvodnje dajući prvenstvo onim proizvodnim pogonima koji su za obnovu zemlje i snabdijevanje stanovništva i vojske bili najvažniji (kao što su, npr., pogoni za proizvodnju građevinskog materijala, mlinovi, kovačke radionice, ugljenokopi, elektrane, radionice za preradu kože, za proizvodnju odjeće i obuće itd.), da vode brigu o osposobljavanju i održavanju saobraćajnih komunikacija; da naročitu pažnju posvećuju racionalnom korišćenju oskudnog broja stručnih snaga u privredi, kao i osposobljavanju novih, mladih kadrova za poslove u pojedinim granama proizvodnje. Da bi dobilo što tačniji uvid u stanje privrede na čitavom teritoriju, Predsjedništvo je, 24. IV 1944, oblasnim odborima dostavilo uputstva o popunjavanju formulara sa statističkim podacima i ukazalo na značaj i ulogu statističke službe za pravilno planiranje proizvodnje, raspodjele i drugih grana državne uprave. U nastojanjima na oživljavanju privrede Predsjedništvo je, na svojoj sjednici od 11. maja 1944, razmatralo mogućnost raspisivanja narodnog zajma, a u skladu sa ranijom odlukom Izvršnog odbora AVNOJ-a od 15. januara 1943. Nacionalnom komitetu dostavljeno je obrazloženje ove mjere u kojem se kaže da bi se zajam upotrijebio prvcnstveno za pomoć pasivnim i od neprijatelja teže opustoše-

nim krajevima; navedeno je da bi dobivena sredstva doprinijela aktiviranju novčanog prometa, oživljavanje tržišta, većoj ponudi a time i pravilnoj raspodjeli proizvoda — jednom riječju, stimuliranju privrede i razmjene dobara na cijeloj oslobođenoj teritoriji kao jedinstvenom privrednom području; akcijom za upisivanje zajma obuhvatilo bi se i stanovništvo neoslobođenog teritorija, što će, po opštem uvjerenju, imati veliki politički značaj. Poznate ratne prilike omele su za izvjesno vrijeme ovu akciju.

Djelovanje Predsjedništva ZAVNOBiH-a u drugim oblastima javne uprave odvijalo se u vrlo skromnim uslovima i polazilo je od najhitnijih potreba. U organizaciji zdravstvene službe težište je postavljeno na najaktuelniji problem narodnog zdravlja, to jest na suzbijanje zaraznih bolesti koje su u mnogim predjelima oslobođenog teritorija bile uzele velikog maha. Uskoro poslije formiranja ZAVNOBiH-a, Predsjedništvo je preduzelo mjere da se jače aktiviraju zdravstvene sekcije, npr., odbora i organizacija zdravstvene službe, da se povežu, dobiju i srede podaci o zdravstvenim prilikama na čitavoj teritoriji i da se obezbijedi hitna intervencija na terenu gdje to potrebe najviše zahtijevaju. U toku prve polovine 1944. obrazovane su pri oblasnim i okružnim odborima zdravstvene ekipe kojima je stavljeno u zadatak da djeluju na suzbijanju zaraznih bolesti, da se angažuju u podizanju higijenskih uslova u kući i naselju i da rade na razvijanju zdravstvene kulture.

U oblasti prosvjete i opšteg obrazovanja Predsjedništvo je nastojalo da aktivnost u ovom području narodnog života svede u okvir smišljene i cjelishodne organizacije polazeći od činjenice da je Bosna i Hercegovina u pogledu pismenosti spadala među najzaostalije jugoslovenske zemlje. Stoga je težište trebalo postaviti na osnovne oblike školovanja i postepeno prelaziti na dalje stupnjeve i, uporedo s tim, obrazovati kadrove za potrebe tečajeva, škola i ustanova opšteg obrazovanja. Prva brigada Predsjedništva bila je posvećena sređivanju i jedinstvenom usmjeravanju rada analfabetskih tečajeva koji su se, od samog početka ustanka, održavali u vojnim jedinicama, ili u okviru narodnih odbora, sa neujednačenim metodom, programom i planom, pa prema tome i sa nejednakim uspjehom. Sada su, na inicijativu Predsjedništva, pri okružnim odborima postavljeni referenti za prosvjetu sa zadatkom da vrše nadzor nad radom tečajeva; sada je utvrđen obavezni rok trajanja tečajeva i izrađen jedinstven plan i program rada; oblasnim odborima stavljeno je u dužnost da organizuju tečajeve za rukovodioce analfabetskih tečajeva; da osposobe i normalizuju rad osnovnih škola gdje ih ranije nije bilo i gdje god to uslovi dopuštaju. Za spremanje kadrova za osnovne škole otvoren je, početkom maja 1944, učiteljski tečaj (Sanski Most) sa trajanjem od 2 mjeseca — prva ustanova na oslobođenoj teritoriji na stepenu srednje škole.

U procesu izgradnje organa uprave pokazala se potreba da se sredi i položaj sudske vlasti u sklopu državne organizacije. U toku oslobodilačkog rata sudsku vlast vršili su i vojni sudovi i narodni odbori. Sa proširenjem i stabilizovanjem oslobođene teritorije sudska vlast imala je ulogu ne samo da ispituje i presuđuje u pravnim sporovima i krivičnim djelima nego i da svojim djelovanjem doprinosi jačanju opšteg osjećanja čvrstog i trajnog pravnog poretka. Nacionalni komitet dostavio je 19. V 1944. Predsjedništvu ZAVNOBiH-a predlog sa uputstvom o formiranju i organizaciji opštinskih, sreskih i okružnih narodnih sudova i sudskog odjeljenja pri ZAVNOBiH-u. U uputstvu je naglašeno da vršenje sudske vlasti treba da bude odvojeno

od izvršne vlasti, da sudovi svih stepena treba da budu izborni i da suđenje bude javno. Sprovedenje ovih uputstava vršilo se postepeno na već ranije postavljenim osnovama.

Kao što se iz ovog sumarnog pregleda vidi, Predsjedništvo je, u vremenu između Prvog i Drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a stvarno vršilo sve funkcije najvišeg izvršnog i naredbodavnog organa narodne vlasti na čitavoj oslobođenoj teritoriji Bosne i Hercegovine. Od Predsjedništva je dolazila inicijativa u pitanjima organizacije pojedinih sektora državne uprave, njihovih kompetencija i obima djelatnosti. Porastom stvarnih potreba života, proširivala se organizaciona struktura državne uprave kako u narodnim odborima tako i u ZAVNOBiH-u. Na sjednici Predsjedništva, 24—25. aprila 1944, razmatrano je pitanje formiranja takvih upravnih organa koji će moći najcjelishodnije da odgovore sve složenijim zadacima života u tadašnjim prilikama i koji će, u isto vrijeme, moći da posluže kao polazna tačka u organizaciji državne uprave neposredno poslije oslobođenja zemlje. Tada je usvojen nacrt odluke o formiranju odsjeka pri Prezidijumu koji će se, kao predlog Predsjedništva, iznijeti pred Vijeće na sljedećem zasjedanju. Nacrt je obrazložen činjenicom da čitav niz novih zadataka zahtijeva da se tekući poslovi razgraniče i prenesu na stručne organe, a osim toga — kaže se u obrazloženju — »ubrzo se može postaviti i pitanje stvaranja vlade za Bosnu i Hercegovinu, na koju bi Prezidijum prenio svoju izvršnu funkciju« — u nacrtu je predviđeno formiranje 8 odsjeka (i to odsjeci za prosvjetu, privredu, finansije, zdravlje, socijalnu politiku, sudstvo, građevine, šume i rude) i, pored toga, Komisija za ispitivanje ratnih zločina. Na istoj sjednici usvojen je zaključak da se pripremi nacrt odluke o ustrojstvu i radu NO odbora i poslovnika o izbornom redu. O odsjecima Prezidijuma za unutrašnje poslove i ishranu trebalo je raspravljati na jednoj od idućih sjednica; zapisnik o tome nije sačuvan.

Nacrt organizacije državne uprave pri ZAVNOBiH-u i narodnim odborima usklađivao je izvršnu vlast federalne jedinice Bosne i Hercegovine sa analognom organizacijom izvršne vlasti koju je za cjelokupnu državnu zajednicu predstavljao AVNOJ i Nacionalni komitet kao njegov izvršni organ. Federativna država naroda Jugoslavije izrastala je postepeno iz stvarnih potreba naroda i izgrađivala se dosljedno na principima ravnopravnosti i demokratskih sloboda, uporedo u svojoj cjelokupnosti i u njenim sastavnim dijelovima, u federalnim jedinicama.



Pripreme za sazivanje Drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a, na kojem je trebalo razmotriti izvještaj Predsjedništva, ocijeniti njegov rad i donijeti nove odluke, počele su već početkom maja 1944. Događaji u vezi sa desantom na Drvar omeli su sazivanje Vijeća u to vrijeme. Tek 17. juna 1944. na sjednici Predsjedništva, koja je održana u Majkić Japri (kod Sanskog Mosta), odlučeno je da se zasjedanje sazove za 27. juni, ali je i taj datum morao biti nešto pomjeren zbog teškoća dolaska delegata iz područja istočne Bosne i iz Hercegovine usljed neprijateljskih akcija u tim krajevima. Tako je zasjedanje održano od 30. juna do 2. jula u Sanskom Mostu. Prisustvovalo je 107 vijećnika.

Dok je svrha Prvog zasjedanja ZAVNOBiH-a bila konstituisanje ZAVNOBiH-a kao političkog predstavništva naroda Bosne i Hercegovine, i da, u isto vrijeme, bude manifestacija oslobodilačke svijesti, demokratskih sloboda, bratstva i ravnopravnosti naroda, Drugo zasjedanje imalo je, pored toga, i izrazito radni karakter. Na osnovu podnesenih referata i predloga Predsjed-

ništva, Vijeće je donijelo nekoliko odluka i drugih dokumenata koji su imali dalekosežni značaj za dalju izgradnju državnosti Bosne i Hercegovine i za organizaciju ustanove narodne vlasti. Na zasjedanju od 1. jula Vijeće je donijelo odluku o konstituisanju ZAVNOBiH-a »u najviše zakonodavno i izvršno predstavničko tijelo i najviši organ državne vlasti Bosne i Hercegovine, ravnopravne federalne jedinice u Demokratskoj Federativnoj Jugoslaviji« (čl. 1. Odluke). Zakonodavnu vlast — kaže se u odluci — vrši Zemaljsko vijeće na svojim plenarnim zasjedanjima, a između zasjedanja preko svog Predsjedništva na koje je Vijeće prenijelo svoju izvršnu vlast sve dotle »dok se ne obrazuje narodna vlada Bosne i Hercegovine« (čl. 5). U svrhu vršenja izvršne vlasti pri Predsjedništvu će se ustanoviti potreban broj odjeljenja za poslove državne uprave (čl. 5). Predsjedništvo, vršeći funkciju vlade, odgovorno je za svoj rad Zemaljskom vijeću koje vrši funkciju Narodne skupštine ili parlamenta.

Odlukom o ustrojstvu i radu NO odbora i NO skupština postavljena je organizacija i određena funkcija ovih organa vlasti, analogno organizaciji i funkciji Zemaljskog vijeća i njegovog Predsjedništva. Narodni odbori sreza, okruga i oblasti, kao naredbodavni i izvršni organi, odgovorni su za svoj rad NO skupštinama svog područja, a narodni odbori sela, opštine i grada zborovima birača svog područja (čl. 5, 6. i 7). Odlukom je regulisano izborno pravo građana i način biranja odbornika.

Ove odluke obilježavaju završnu fazu razvitka narodne vlasti u uslovima oslobodilačkog rata i polaznu osnovu daljeg državno-političkog razvitka u oslobođenoj zemlji. U njima je sadržano pravno sankcionisanje u revolucionarnoj praksi realizovanih principa narodne demokratije i ravnopravnosti naroda u federativnoj državi i u njenim federalnim jedinicama. U njima su sadržani i zakonski temelji državnosti Bosne i Hercegovine u okviru jugoslovenske federacije kao rezultat zajedničkih napora njenih naroda u oslobodilačkom ratu.

Na ovom Zasjedanju Vijeće je donijelo i druge odluke o pitanjima o kojima se i ranije raspravljalo na sjednicama Predsjedništva, među ostalim Odluku o uspostavljanju Komisije za ispitivanje ratnih zločina, o Zakonodavnom odboru, o Vjerskoj komisiji. Sada je donesena i Odluka o raspisu zajma narodnog oslobođenja sa ovlaštenjem Predsjedništvu da donese propise o svim modalitetima emisije.

Osnovni principi ukupnog zakonodavnog rada ZAVNOBiH-a na Drugom zasjedanju sažeti su u Deklaraciji Vijeća o pravima građana Bosne i Hercegovine koja, po tome, ima osnovna obilježja ustavnog dokumenta. Vijeće, kao najviše zakonodavno i izvršno predstavničko tijelo federalne Bosne i Hercegovine, ovim dokumentom zajemčuje: Ravnopravnost Srba, Muslimana i Hrvata Bosne i Hercegovine; političke slobode, ličnu i imovnu sigurnost građana; ravnopravnost građana oba pola; aktivno i pasivno izborno pravo građana sa navršenih 18 godina života; sudsku zaštitu građana; i na kraju, deklaracija obavezuje narodnu vlast »da putem zakonodavstva obezbijedi trudbenicima grada i sela život u skladu sa savremenim shvatanjima socijalne pravde i sa dostojanstvom čovjeka«.

Na kraju, Vijeće je svojom odlukom od 1. jula 1944. jednoglasno odobrilo rad Predsjedništva između Prvog i Drugog zasjedanja i time dalo pravnu sankciju svim uredbama i propisima donesenim u tom periodu.

Opšte prilike na oslobođenoj teritoriji u vrijeme i poslije Drugog zasjedanja bile su već toliko sređene i stabilizovane, da je Predsjedništvo ZAVNOBiH-a bilo u mogućnosti da u povoljnijim uslovima nastavi rad na izgradnji državne uprave u smislu Deklaracije i odluka donesenih na Drugom zasjedanju. Sjedište Predsjedništva bilo je kroz relativno duže vrijeme u jednom mjestu, najprije u Sanici do 1. oktobra 1944, a onda u Jajcu, gdje je ostalo do 15. aprila 1945, kada je prešlo u oslobođeno Sarajevo. U ovom periodu bilo je moguće da se sigurnije i trajnije sredi i izdiferencira upravna služba, da se urednije vode zapisnici sjednica i stručnih savjetovanja, da se bolje čuvaju pisani akti i izvještaji, pa je, zahvaljujući tome, iz ovog perioda sačuvano relativno dosta dokumentarne građe, koja mnogostrano osvjetljava djelovanje Predsjedništva.

Pitanje organizacije službe državne uprave bilo je raspravljano i ranije, pa je, kako je već spomenuto, bilo zaključeno da se pri Predsjedništvu formiraju odsjeci za pojedine grane uprave. Vijeće je, na Drugom zasjedanju, ovlástilo Predsjedništvo da u tu svrhu mjesto odsjeka formira potreban broj odjeljenja. Iz zapisnika sjednica Predsjedništva vidi se da su se ove potrebe postepeno proširivale: na sjednici od 6. jula bilo je odlučeno da se formira 6 odjeljenja; 18. augusta formirana su još dva, 3. septembra još jedno, a 7. februara 1945. odlučeno je da se cjelokupna upravna služba rasporedi u 12 odjeljenja (I. Privreda, II. zdravlje, III. socijalno staranje, IV. prosvjeta, V. pravosuđe, VI. opšta uprava, VII. finansije, VIII. ishrana, IX. obnova, X. šumarstvo, XI. rudarstvo, XII. informacije). Ovakva struktura organa javne uprave nije se mijenjala do kraja djelovanja ZAVNOBiH-a, pa ju je, uz neznatne modifikacije, preuzela i prva vlada Bosne i Hercegovine. A ovakva organizaciona šema prenesena je, u odgovarajućem opsegu, i na narodne odbore za područja njihove nadležnosti. U odjeljenjima pri Predsjedništvu ZAVNOBiH-a i pri oblasnim odborima stvarali su se, postepeno, odsjeci za rukovođenje užim oblastima pojedinih grana uprave.

Kad sagledamo cjelokupnu sliku djelovanja ZAVNOBiH-a i njegovog Predsjedništva u posljednjoj godini oslobodilačke borbe, to jest, između Drugog i Trećeg zasjedanja, vidimo da su na prvo mjesto postavljani oni zadaci čije je rješavanje najviše doprinosilo neposrednoj svrhi: da, naime, Bosna i Hercegovina zajedno sa ostalim zemljama Jugoslavije, iz uslova oslobodilačkog rata uđe u novi život optimalno pripremljena kako u pogledu organizacije vlasti, tako i u pogledu njenog praktičnog funkcionisanja na polju obnove i izgradnje. Pored obavljanja redovnih poslova, koje su nameštale neposredne potrebe u uslovima rata, organi uprave, pod rukovodstvom Predsjedništva, preduzimali su opsežne mjere da bi, kako na oslobođenoj teritoriji, tako i na području neoslobođenih dijelova zemlje, što tačnije ustanovili stanje privrede, školstva, zdravlja, stanje raspoloživih kadrova, oruđa proizvodnje, mogućnosti obnavljanja i pokretanja industrijskih pogona, sredstava saobraćaja, trgovačkog prometa, stanje poljoprivrede i uslova racionalne organizacije poljoprivredne proizvodnje.

Rad na ovim i sličnim zadacima postao je intenzivniji kada je sjedište predsjedništva preneseno iz Sanice u Jajce (1. X 1944), gdje su uslovi rada u mnogom pogledu bili povoljniji. Iz ovoga perioda potječu mnogi dokumenti koji sadrže pravilnike, uputstva, odluke, i planove o mjerama koje je trebalo primijeniti u postojećim uslovima i neposredno poslije oslobođenja. Često su održavana stručna savjetovanja o metodologiji planiranja proizvod-

nje i obnove i o tehničkoj organizaciji sprovođenja utvrđenih planova. Odjeljenje za ekonomsku obnovu, na osnovu zaključaka stručnog savjetovanja, predložilo je, 23. XII, Predsjedništvu da narodnooslobodilačkim organizacijama na neoslobođenoj teritoriji dostavi uputstva o tome šta sve treba preduzeti da se sačuvaju industrijska postrojenja i razni tehnički materijali. Predsjedništvo je raspravljalo o sličnim predlozima drugih odjeljenja državne uprave. Treba posebno istaći da su se u izvršavanju ovakvih zadataka u punoj mjeri i sa velikim požrtvovanjem i mnogim žrtvama angažovale ilegalne partijske organizacije na čitavoj okupiranoj teritoriji, i da su, zahvaljujući njihovom zalaganju, mnoga industrijska postrojenja mogla da se punim kapacitetom stave u pogon neposredno poslije oslobođenja.

Da bi se ostvario izvjestan plan u državnom gazdovanju i dobio pregledan uvid u potrebe i mogućnosti u pojedinim granama uprave, odjeljenje za finansije izradilo je u prvoj polovini novembra predlog o budžetskoj službi. Trebalo je da sva odjeljenja Predsjedništva i svi narodni odbori izrade svoje predračune prihoda i rashoda i da počnu sa mjesečnim predračunima koji će biti osnova za izradu kvartalnih, polugodišnjih i godišnjih budžeta. Prvi državni budžet federalne Bosne i Hercegovine izrađen je marta 1945. za tromjesečje april—juni (Budžet za tri mjeseca bio je 40 puta veći od ukupne zalihe gotovog novca koja se, početkom aprila, mogla ustanoviti u Sarajevu).

Od vremena prelaska Predsjedništva ZAVNOBiH-a u Jajce, razvijen je obiman i svestran rad na usavršavanju organizacije svih organa državne uprave i narodnih odbora i njihovog što pravilnijeg i što efikasnijeg funkcionisanja. 15. novembra Predsjedništvo je donijelo Pravilnik o ustrojstvu rada narodnih odbora i narodnih skupština, koji je i poslije oslobođenja još dugo ostao na snazi. 4. aprila donesena je odluka da se odjeljenja Predsjedništva formiraju kao povjereništva sa širom nadležnošću, analogno strukturi upravne službe pri Nacionalnom komitetu.

Već od kraja 1944. g. Predsjedništvo je intenzivno radilo na tome da se, na osnovu dobivenih izvještaja, po odjeljenjima izrade realni planovi rada s obzirom na neposredne zadatke koji će se postaviti odmah poslije oslobođenja. Česte sjednice bile su posvećene razmatranju predloga i planova pojedinih odjeljenja, kojima su pažljivo bila obuhvaćena sva bitna pitanja koja je trebalo brzo i bez zastoja rješavati da bi se, u najvećoj mogućoj mjeri, nadoknadili gubici koje je nanijela neprijateljska okupacija u materijalnim dobrima i ljudskoj snazi. Razmatrani su, do u detalje razrađeni, planovi odjeljenja o mogućim mjerama koje će se preduzeti da bi se odmah, brzim tempom, pokrenuo rad na obnovi zemlje u svim oblastima narodnog života. U razmatranju pitanja stručnih kadrova — jednom od najsloženijih i najhitnijih — uzimamo je u obzir ne samo uključivanje raspoloživih stručnih snaga u rad na obnovi privrede, zdravstva, prosvjete, kulture, pravosuđa — nego i o hitnom obrazovanju i osposobljavanju novih kadrova iz redova omladine i boraca oslobodilačkog rata. Razumije se, sve ove zaista velike potrebe nisu mogle ni blizu biti zadovoljene redovnim školovanjem po uobičajenom redu — pa su, stoga, za sve vrste obrazovanja, predviđeni vrlo skraćeni tečajevi sa sažetim, vrlo kondenziranim programom koji je i od učenika i od učitelja zahtijevao intenzivan rad i maksimalan napor. Pitanje obnove i razvijanje prosvjetne službe bilo je osobito složeno, jer nije bila riječ samo o tome da se pokrenu redovne škole i druge prosvjetne i kulturne ustanove nego, daleko više, o tome da se borcima oslobodilačkog rata i drugim učesnicima

narodnooslobodilačkog pokreta omogućiti, prema njihovim sklonostima, školovanje koje im je spriječila okupatorska vlast, i pored toga, trebalo je ispravljati vjekovnu nepravdu koju su klasne vladavine činile radnim masama grada i sela uskraćujući im sticanje osnovnih znanja, pa knjigu i znanje učiniti pristupačnim najširim slojevima stanovništva. Stoga je u planiranju prosvjetne aktivnosti i dalje ostalo težište na instrumentima masovnog prosvjećivanja i osposobljavanja prosvjetnog rada za ovakav rad putem tečajeva odgovarajućih stepena i odgovarajućeg trajanja. Ali, razumije se, nikako nije zanemareno pitanje redovnog školovanja od osnovnih do visokih škola. Sve ove mnogobrojne i mnogovrsne potrebe našle su mjesta u predlogu plana o neposrednim zadacima, koji je u Predsjedništvu temeljito razmatran i načelno usvojen na sjednici od 16. X 1944. godine.

Slične, isto tako mnogostrano razrađene, planove o zadacima u oblasti ekonomske obnove, zdravstvene službe, privrede i pravosuđa razmatralo je Predsjedništvo, sukcesivno, na idućim sjednicama, imajući pri tome uvijek pred očima da oni budu što cjelishodnije prilagođeni uslovima i mogućnostima u oslobođenoj zemlji kako bi se funkcionisanje narodne vlasti u svim oblastima narodnog života moglo odvijati bez zastoja i bez prelaznih potresa. Posljednji mjeseci djelovanja Predsjedništva na oslobođenoj teritoriji bili su posvećeni prvenstveno baš ovoj brizi.

Na prvoj sjednici održanoj u Sarajevu 16. IV 1945, Predsjedništvo je donijelo odluku da se Treće zasjedanje Zemaljskog vijeća održi u Sarajevu na dan 26. aprila 1945. godine. Na ovom Zasjedanju, koje je potrajalo 3 dana ZAVNOBiH se konstituisao kao Narodna skupština Bosne i Hercegovine, Predsjedništvo ZAVNOBiH-a u Predsjedništvo Narodne skupštine, koje — prema odluci Vijeća od 27. IX — »vrši zakonodavne funkcije koje mu pripadaju između zasjedanja Narodne skupštine kao i one izvršne funkcije koje mu pripadaju kao predsjedništvu federalne države Bosne i Hercegovine i predstavništvu državnog i narodnog suvereniteta Federalne Bosne i Hercegovine«. Konačno, na ovom Zasjedanju 27. IV donesen je Zakon o Narodnoj vladi Bosne i Hercegovine na koju su prenesene funkcije »vrhovnog izvršnog i naredbodavnog organa državne vlasti Federalne Bosne i Hercegovine« i koja za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini, odnosno njenom Predsjedništvu.



Uloga ZAVNOBiH-a prenesena je na nova, šira predstavnička tijela, a s njome i rezultati njegova djelovanja kao polazna tačka daljeg razvitka državnosti Bosne i Hercegovine na principima demokratske narodne vlasti i ravnopravnosti njenih naroda koji su se, u praksi djelovanja narodnooslobodilačkih odbora i ZAVNOBiH-a, neprestano potvrđivali kao izraz narodne volje i narodnih htijenja i kao neophodan uslov oslobođenja i izgradnje slobodnog društva u slobodnoj državnoj zajednici. Novim organima narodne vlasti ZAVNOBiH je predao svoja, u teškim godinama stečena iskustva i dostignuća na kojima je bilo moguće nastaviti započeti razvitak i, u relativno kratkom periodu od 25 godina postići tako velika ostvarenja. U svjetlu ovih ostvarenja možemo jasnije sagledati mjesto i ulogu ZAVNOBiH-a u izgradnji našeg današnjeg života.

Summary

1. Constitution of the Land's Anti-fascist Council of the People's Liberation of Bosnia and Herzegovina, on November 26, 1943 at Mrkonjić Grad, represents the final stage in the process of building of peoples' authority in the conditions of liberation war and people's revolution — in the process which began by formation of the first people's liberation boards which came into existence from immediate needs of the armed uprising organizing themselves in the manner which best suited the needs of the struggle in different parts of the country. The Supreme Headquarters, of P. L. A. Y. by instructions and regulations gives a unified trend to the development of people's authority based on the principles of true people's democracy and full equality of the peoples of Yugoslavia, and consequently of the peoples of Bosnia and Herzegovina within their territorial community and in relation of this community to other territorial communities and peoples within the Yugoslav state community. Only on these principles and their consequent application, the state formation of Bosnia and Herzegovina, as their logical state-political result, was possible.

2. Although ZAVNOBiH constituted itself as the Supreme political body of representatives of the peoples of Bosnia and Herzegovina at its first session, it also had from the very beginning to carry out all the affairs of executive and administrative power in individual branches of state administration on territory of Bosnia and Herzegovina within its historical boundaries. These affairs were carried through by the Presidency of ZAVNOBiH and through constant cooperation with the National Committee as the executive organ of AVNOJ.

3. From the few preserved documents from that time, it can be seen that the Presidency between the First and the Second session of ZAVNOBiH directed its orders and executive activities to these ends:

a) To fortify the organization and settle the links between the people's Liberation Borads (PLB) and so to insure unified functioning of people's authority on the whole liberated territory;

b) To set up organized departments of the state authority on the territory of Bosnia and Herzegovina;

c) Through PLB to settle the general situation in the country, and consequently to pave way to reconstruction of the devastated land;

d) To keep in touch with the National Committee with the aim of bringing into accord its activity with the universal aims of the Yugoslav state community.

The Presidency of ZAVNOBiH gave some initiatives on the questions of organization of different sectors of state authority in PLB; it also gave instructions on practical measures concerning realization of general decisions.

4. Until the Second Session of ZAVNOBiH, June 30 to July 2, 1944 at Sanski Most the basic structure of state organization were set up. At the Second session, ZAVNOBiH sanctioned all the decisions of the Presidency and gave them the power of law. At this session ZAVNOBiH constituted itself as the »highest legislative and executive body and the highest organ of state authority of Bosnia and Herzegovina, an equal federal unit in the Democratic Federative Yugoslavia«. The decisions passed at the Second Session the Declaration of the rights of the citizens of Bosnia and Herzegovina laid the legal foundations for the state formation of Bosnia and Herzegovina in the Federative Yugoslavia and its constitutional set up. Practical actions of ZAVNOBiH in the spirit of these decisions strengthened the faith and security of the people in the legal set up of Bosnia and Herzegovina initiated in the war conditions.

5. Carrying out its legislative and executive functions, ZAVNOBiH continuously contributed to the functional efficiency of organization of PLB and laid permanent foundations for the organization of individual branches of state administration for the whole territory of the Federal Bosnia and Herzegovina on the principles of democratic people's authority and national equality. At the Third Session, which was held on April 26 and 27, 1945, ZAVNOBiH transferred its functions and firmly built foundations of state organization to the People's Assembly and People's Government of Bosnia and Herzegovina which continued further construction of the society and the state community on the principles which determined all the activities of ZAVNOBiH from the very beginning.

Položaj Bosne i Hercegovine u jugoslavenskoj zajednici od ZAVNOBiH-a do Ustava SR BiH

Hamdija Čemerlić

Razvojni proces nacionalnog pitanja kod nas karakterističan je po tom što je postepeno sazrijevao. Od shvatanja da Južni Sloveni čine samo jedan jugoslovenski narod do današnje višenacionalne strukture prošlo je mnogo vremena i utrošeno vrlo mnogo napora da se to dokaže i prihvati. Savladivanje otpora shvatanjima u pogledu nacionalnog sastava Bosne i Hercegovine najspornije je išlo i najkasnije je dobilo svoje rješenje.

Ideja federalizma kao oblika državnog uređenja rađa se istovremeno sa težnjama oslobođenja i ujedinjenja naših naroda u jednu zajedničku državu. Iako je bilo veoma različitih shvatanja i u pogledu naroda koji treba da uđu u zajedničku državu, kao i u pogledu stepena jačine povezanosti njenih dijelova, federalizam su deklarativno prihvatale gotovo sve grupe koje su se ovim idejama zanosile. Neke od njih su iskreno mislile da je federalizam jedini oblik koji omogućuje ravnopravan odnos u zajedničkoj državi, pa tim samim i da je uslov održanja i normalnog razvoja takve države, dok su drugi federalizam prihvatili kao privlačnu parolu i sredstvo za ostvarenje svojih užih interesa.¹⁾ I, ukoliko su prilike više sazrijevale i mogućnosti ostvarenja oslobođenja i ujedinjenja poprimale određenije izgleda, odnosi među grupama su se više zaoštravali, a njihovi užii interesi otvorenije dolazili do izražaja. Grupe koje su polazile od nacionalnog jedinstva svoju borbenu strategiju usmjerile su protiv same osnove federalizma, naime protiv višenacionalnog karaktera južnoslovenske zajednice, računajući da će tako obesnažiti potrebu i neophodnost federalizma i pojačati osnovu jedinstva i državnog unitarizma. U njihovoj strategiji osnovno je bilo shvatanje o nacionalnom jedinstvu svih Južnih Slovena i borba protiv razjedinjavanja i političkog separatizma.

Tezu o nacionalnom jedinstvu zastupali su ljudi s dijametralno različitim pozicija, i, prema tome, ne mogu se na isti način gledati ni prosuđivati na-

¹⁾ Konstantin Bastajić: *Prilog historiji federalizma u jugoslavenskim zemljama*, objavljeno u knjizi *Značenje drugog zasjedanja AVNOJ-a za socijalističku revoluciju*, Zagreb, 1963, str. 75.

injere i ciljevi onih koji su je zastupali. Jedni su stajali na stanovištu nacionalnog jedinstva uslijed nedovoljnog poznavanja nacionalnog problema i idealističkih pobuda, zastupajući tezu da »jedan narod — jedna država« jedino može da predstavlja garanciju čvrstoće jedinstva i snage zajedničke države. Ovi su polazili od stanovišta da razlike među našim narodima nisu takvog intenziteta ni toliko izrazite da bi mogle činiti osnov posebnih nacionalnosti. Po njihovom shvatanju postojeće razlike su više rezultat odvojenog života i stranog, nama neprijateljskog uticaja, nego konstitutivne prirode i da će te razlike u slobodnom zajedničkom životu postepeno iščeznuti. Ovo shvatanje ostalo je uglavnom u raspravama i, donekle, u političkim programima, pa iako je u jednom kraćem razdoblju razvoja naše države doživjelo svoju konstitutivnu afirmaciju (doba šestojanuarskog režima) pokazalo se kao potpuno nerealno.³⁾ Poslije ovog iskustva, ono je kao štetna i opasna iluzija napušteno, čak i od onih koji su ga gorljivo zastupali. Drugi, koji su na pitanje ujedinjenja gledali usko, samo sa stanovišta interesa jedne nacije ili, tačnije, njene vladajuće klase, pod idejom nacionalnog jedinstva i jedinstvene države zagovarali su stvaranje jedinstvenog ekonomskog i političkog područja za svoju dominaciju. Nosioći ovog shvatanja bili su zagriženi nacionalisti, ali su tezu o jedinstvu isturali da bi prikriili svoje intimne pobude, jer se otvoreno u to vrijeme nisu mogli uspješno braniti. Međutim, i kod zastupnika ovakvog shvatanja nacionalnog jedinstva, pojam jedinstva nije bio potpuno raščišćen. Dok su jedni stajali na stanovištu jednog jedinstvenog naroda, dotle su drugi zastupali tezu o jednom ali troimenom narodu, narodu sastavljenom od tri plemena, dakle ne potpuno jedinstvenom. Prilikom ujedinjenja nijedno od ova dva shvatanja nije dosljedno provedeno, već je načinjen kompromis između nacionalnog jedinstva i podjele na plemena.

Poslije oslobođenja moralo se prići konkretnom rješavanju ovog pitanja i na nj dati odgovor koji će postati baza državnog uređenja. Poznato je kako je u početnom periodu razvoja naše države na ovo pitanje konstitutivno odgovoreno. Teza o jednom narodu sa tri imena dobila je svoju ustavnu potvrdu samo u nazivu države, a državno je uređenje zasnovano na unitarističkoj osnovi. Sa ciljem da onemogući organizacionu afirmaciju i priznatih plemena, Vidovdanski ustav je zabranio formiranje županija (širih teritorijalnih lokalnih jedinica) u plemenskim okvirima i u vezi s tim odredio da se ne mogu obrazovati županije brojno jače od 800.000 stanovnika. Dakle, ovaj ustav je samo deklarativno priznao postojanje tri plemena, a izričito je onemogućio njihovo posebno konstituisanje, makar i u okviru lokalne samouprave.

Nas posebno zanima proces razvoja mišljenja i stavova o nacionalnom sastavu naše republike, priznavanju realnih činjenica i postepenom napuštanju neosnovanih pretpostavki. Koliko je ideja, pa i stanovište o jedinstvenom, troimenom narodu bila veoma istaknuta, vidi se po tome što se nije ni pominjalo postojanje ostalih plemena, već se diskusija i borba vodila o priznavanju samo tri plemena kao posebna naroda. Makedoncima i Crnogorcima nije ni priznavana plemenska, odnosno nacionalna individualnost nego su smatrani dijelom srpske nacije. Za građanske stranke nije ni čudo što su stajale na ovom uskom stanovištu, ali je teško shvatljivo da je i Komunistička partija bila također zasjenjena ovim vladajućim stanovištem i da je trebalo

³⁾ Zakonom o nazivu države i podjeli na banovine (3. X 1929) zamijenjen je naziv Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca u naziv Kraljevina Jugoslavija, a Ustav od 1931. god. je taj naziv potvrdio.

dugo vremena da pogledi na nacionalno pitanje sazru i da se ovo pitanje realno riješi.³⁾ Za predratno doba karakteristično je da su se sve značajnije građanske stranke uporno suprotstavljale pravilnom shvatanju i razrješenju nacionalnog pitanja i kada je bilo vrijeme da se ono, ipak, moralo postaviti i službeno rješavati, one su ga sužavale. Sporazum Cvetković—Maček, koji je po zvaničnom stavu trebao da predstavlja rješenje nacionalnog pitanja, polazio je od dviju nacija, pa iako je, po tumačenju mjerodavnih, Slovincima dopuštao mogućnost da dobiju autonomna prava, negirao je postojanje ostalih nacija. U odnosu na Bosnu i Hercegovinu gledišta nisu bila potpuno razjašnjena ni raščišćena sve do osnivanja Zemaljskog vijeća Bosne i Hercegovine i Drugog zasjedanja AVNOJ-a. Nas prvenstveno zanima stanovište narodnooslobodilačkog pokreta, odnosno KPJ kao njegovog političkog jezgra, ali radi potpunijeg razjašnjavanja stvari napomenućemo i stav buržoaskih stranaka.

Poznato je da je stara Jugoslavija ušla u rat sa neraščišćenim nacionalnim pitanjem i prvenstveno zbog nepravilnog odnosa prema pojedinim narodima ona se raspala. Zbog njene slabe otpornosti naši saveznici bili su u dilemi da li da poslije pobjede obnavljaju državu koja nije pokazala nikakve životne snage ili da naše zemlje uključe u neke nove državne tvorevine. Okupatori su odmah otkrili svoje planove i, ne čekajući završetak rata, izvršili podjelu Jugoslavije. Poslije aprilskog sloma, u zemlji je nastala velika pomutnja u vezi sa pitanjem održanja zajedničke države. Veći dio buržoazije svih nacionalnosti prihvatio je okupaciju i podjelu zemlje kao svršen čin, ali ni narodne mase nisu bile za obnovu onakve države, jer su u njoj bile teško eksploatisane i ugnjetavane a u toku kratkotrajnog rata došle su i do ubjedenja da je slaba i neotporna. Svi apeli koji su na početku rata upućeni za odbranu Jugoslavije nisu uspjeli, pa ni apel Centralnog komiteta KPJ, jer eksploatisane mase nisu imale razloga da se za nju bore, a potlačene nacije ni obezbjeđenje za opstanak, a kamoli za uspješan razvoj. Nepriznavanje postojećih nacija i ugnjetavanje radnih masa dovelo je do toga da nisu vjerovali u svrsishodnost i opravdanost održanja takve države. Trebalo je da dođu veliki udarci pa da se takva shvatanja promijene.

U prvo vrijeme to je učinio okupator pokazavši šta misli o našim narodima i kakvu im budućnost namjenjuje. Unutar naše zemlje, a naročito novostvorene Nezavisne Države Hrvatske nastali su obračuni kakve istorija nije zapisala. Velikohrvatska buržoazija uz pomoć okupatora, a posredstvom ustaša provodi u djelo svoju dugoočekivanu osvetu, i to prema cijelom srpskom narodu. Velikosrpska buržoazija krivicu za neuspjeh u odbrani zemlje svaljuje na druge narode i kuje plan osvete kad joj se za to ukaže prilika. Široke narodne mase počinju shvatati da ih je snašlo veće zlo nego ono koje su u Kraljevini Jugoslaviji podnosili. U tom spletu krupnih događaja, izukrštanih interesa i veoma oštih sukoba, otkrivaju se planovi, postepeno se rasčišćavaju pogledi i zauzimaju stavovi. Pitanje se svodi na to ko je za opstanak zajedničke države, a ko protiv. Moglo bi se pouzdano tvrditi da niko nije bio za obnovu onakve države kakva je bila, čak ni oni koji su deklarativno stajali na gledištu provizornosti okupacionog stanja i legitimnosti kralja i vlade u inostranstvu. Svi su bili svjesni da je nužno mijenjati staro uređenje, ali su se duboko razilazili u tome kakve promjene treba izvršiti. U tom pogledu

³⁾ O tome šire, J. Broz Tito: *Govori i članci*, knjiga III, Zagreb 1959, str. 314 i sl.

polarizacija je izvršena tako da je na jednoj strani stajala buržoazija, predstavljena u raznim grupama, koje su nastojale da sačuvaju postojeće društveno uređenje, bilo u okviru posebnih nacionalnih država, bilo u zajedničkoj državi, uz jače ili slabije mijenjanje državne organizacije, a na drugoj strani radnička klasa, predvođena KPJ, koja je bila za obnovu zajedničke države, ali uz korjenite promjene ne samo državnopravnih već i društveno-ekonomskih odnosa. Na ovoj liniji vršile se sve jača i dublja polarizacija odnosa snaga u toku rata i oslobodilačke borbe, a borba će se voditi za pridobijanje i aktivnu podršku širokih narodnih masa.

Buržoazija je željela da svoj cilj ostvari bez borbe uz pomoć inostranih sila, već prema tome o kojem dijelu buržoazije je riječ, pomoću okupatora ili zapadnih saveznika. Zadatak KPJ bio je daleko složeniji, jer je za ostvarenje postavljenog cilja trebalo voditi borbu na dva fronta, prema okupatoru i buržoaziji bez obzira da li je bila povezana s okupatorom ili zapadnim saveznicima. Nije bilo lako ubijediti sve narode Jugoslavije da je potrebno i korisno obnoviti zajedničku državu i podići ih u oružanu borbu za realizaciju tog cilja, ali je i nastup okupatora i represalije koje preduzimao i međusobne borbe koje je izazvao olakšao KPJ podizanje oružanog ustanka. Objavljujući neprijateljske planove i genezu međusobnih sukoba koje je okupator izazvao, KPJ je postepeno ubjeđivala široke narodne mase da opasnost od okupatora prijeti svima i da samo oružana borba protiv okupatora i onih koji s njime saraduju može otkloniti opasnost koja se nadvila nad svakim pojedinim narodom, a da samo udruženim snagama mogu izvojevati slobodu i sačuvati svoju nezavisnost. Polazeći od ovog politička platforma oslobodilačke borbe postavljena je veoma široko, ona je uključivala sve nacije i sve građane bez razlike na društveni položaj uz uslov da prihvate borbu protiv okupatora i njegovih saradnika, ma iz kojeg društvenog reda bili.

U vezi s pitanjem koje je predmet našeg razmatranja, nas naročito zanima stav hrvatske i srpske buržoazije i njihov odnos prema Bosni i Hercegovini i njenim narodima. Velikohrvatska buržoazija, separatistički orijentirana, smatrala je slom Jugoslavije i okupaciju kao svoje oslobođenje i istorijsku priliku za ostvarenje svojih nacionalnih ciljeva, u osnivanju velike hrvatske države u njenim istorijskim granicama. Da bi svojoj državi dala čistu nacionalnu podlogu, ona je odmah poslije provedene okupacije, posredstvom ustaškog pokreta, kao svoje političke snage, preuzela masakriranje i protjerivanje srpskog stanovništva iz okvira novostvorene NDH. Muslimane Bosne i Hercegovine je jednostavno proglasila najčistijim dijelom hrvatskog naroda. Ovakvu politiku objašnjavala je hrvatskom narodu kao istorijsku nužnost za obezbjeđenje opstanka i normalnog razvoja hrvatske države. Državnu organizaciju postavila je tako da je brisala i regionalnu individualnost Bosne i Hercegovine. Velikosrpska buržoazija, kivna za sramni poraz u ratu i propast Jugoslavije, optuživala je linearno sve Hrvate i Muslimane za izdaju i zahtijevala egzemplarnu kaznu za jedne i druge. I ona je slom stare Jugoslavije primala kao svršen čin, a za ostvarenje svojih ciljeva, stvaranje velike Srbije i čišćenja tog područja od Muslimana i Hrvata, poslužila se i okupatorima i zapadnim saveznicima. Posredstvom Nedića i njegove grupe dovodila se okupatoru, a posredstvom četnika Draže Mihailovića držala je vezu sa zapadnim saveznicima. Za unutarnji obračun sa Muslimanima i Hrvatima poslužio joj je četnički pokret pomoću koga je na području gdje je to bilo moguće izvršeno uništavanje najširih razmjera. Predmet ovog uništavanja

bili su prvenstveno Muslimani, a objašnjenje takvog toka osvete leži u tom što su oni brojno manji i slabiji, a i u okolnosti što su četnici operirali na područjima gdje su u većem broju živjeli. Muslimanska buržoazija, ako tim imenom možemo da nazovemo gornji sloj muslimanskog društva, u početku je u većini prihvatila stav velikohrvatske buržoazije i NDH kao svoju državu, vjerujući da će u njoj biti tretirana ravnopravno kao i hrvatska buržoazija. Muslimanskim masama je objašnjavala okupaciju i stvaranje NDH kao oslobođenje od velikosrpske hegemonije i nastojala da ih veže za ovu državu, da ih uvuče u neprijateljske vojne formacije, kako radi odbrane te države tako i svoje sopstvene. U početno vrijeme ovo joj je pošlo za rukom, pogotovo kad su četnici jasno pokazali svoje prave namjere. Iako se baš zbog ovakvih prilika Bosna i Hercegovina često smatra kao najpogodnije tlo za početak i razvoj narodnooslobodilačke borbe, takvi zaključci su prilično površni i jednostrani.

U to vrijeme Bosna i Hercegovina je predstavljala najslabije, suprotnim interesima najprepletenije područje, na kome su široke narodne mase, zbog velike zaostalosti, bile pod jakim uticajem klera i svoje buržoazije. Nije bilo lako odvojiti ove mase od buržoazije i vezati ih za oslobodilačku borbu i NOP. U prvo vrijeme srpske seljačke mase su dosta lako pokrenute u borbu, jer je bilo u pitanju spasavanje golog života, a i odnosi unutar oslobodilačkog pokreta nisu bili još izdiferencirani, ali pokretanje muslimanskih i hrvatskih masa išlo je mnogo teže. Stav velikosrpske buržoazije išao je na ruku muslimanskoj buržoaziji da široke mase zaplašivanjem zadrži pod svojim uticajem i što više odvoji od oslobodilačke borbe. Tome je doprinijela i činjenica što su u početku borbenu masu sačinjavali gotovo isključivo Srbi i nedovoljno izdiferencirani odnosi između četnika i partizana, tako da je muslimanska buržoazija cio oslobodilački pokret kvalifikovala kao velikosrpski i po Muslimane opasan. Trebalo je da prođe prilično vremena da istina o ciljevima NOP-a prodre u muslimanske mase i da se postepeno orijentiraju prema NOP-u. Ovdje treba dodati i činjenicu da dio muslimanske buržoazije koji se nije ili nije jače vezao sa okupatorom i ustašama, zaplašen četničkim terorom koji je vršen uz saradnju s okupatorom, počinje realno da razmišlja o budućnosti. Ove okolnosti i potpunije upoznavanje sa ciljevima NOP-a izazivaju raslojavanje unutar muslimanske buržoazije i jedan dio orijentira prema NOP-u, ali ta orijentacija ide dosta sporo. Treba napomenuti da je većina muslimanske intelektualne i radničke omladine od početka bila na strani NOP-a, ali njen uticaj na narodne mase nije bio jači. Unutar hrvatskog dijela našeg naroda raslojavanje je išlo još sporije, a to je dolazilo otud što su seljačke mase bile pod jakim uticajem klera a većina klera je NDH smatrala kao hrvatsku državu i za nju vezala seljačke mase. Onaj dio hrvatske buržoazije koji se nije vezao za ustaški pokret bio je dosta slab i bez jačeg uticaja na seljačke mase, pa zbog toga je proces prilaganja NOP-u tekao mnogo sporije. Uslijed ovakve situacije članovima KPJ i aktivistima NOP nije bilo nimalo lako prebroditi ove suprotnosti i narodne mase jače vezati za NOP, ali su upornim objašnjavanjem namjera okupatora i beskompromisnom borbom protiv njega i njegovih saradnika kao i objašnjavanjem ciljeva NOP, ove poteškoće prebrođene i narodne mase u većini postepeno uključene u NOP.

Pozivajući sve narode u oslobodilačku borbu, KPJ je garantovala ravnopravan položaj svakog naroda u državi koja će se izgraditi kroz NOB-u. Na-

čelo ravnopravnosti naroda bilo je izraženo u borbenoj paroli »bratstva i jedinstva naših naroda« i postalo je jedno od najvažnijih sredstava mobilisanja svih naroda. Iako je momenat ostvarivanja krajnjeg cilja NOB-e bio još vrlo daleko, može se konstatovati da je ova parola, odnosno narodnosno načelo u procesu izgradnje nove države odmah primjenjivano. Kako je poznato, dvije osnovne poluge novog sistema, Narodnooslobodilačka vojska i narodna vlast, izgrađivani su na ovom načelu. Formiranje NO odbora, kao lokalnih organa državne vlasti provodilo se u okvirima pojedinih zemalja, odnosno nacionalnih cjelina, a isto je važno i za formiranje jedinica NOV. Čim je centralno rukovodstvo KPJ čvršće uzelo rukovodstvo u svoje ruke, primjena ovog načela se još jače osjetila. Na savjetovanju u Stolicama postavljena je jedinstvena linija organizacije NO odbora i NOV. U odnosu na organizaciju NOV odlučeno je da se pored centralnog rukovodstva oličenog u Vrhovnom štabu NOPOJ formiraju i nacionalna, odnosno zemaljska rukovodstva oličena u glavnim štabovima za svaku zemlju. Isto tako i u sistemu narodne vlasti, poslije održavanja savjetovanja u Stolicama, prišlo se formiranju glavnih NO odbora, kao centralnih zemaljskih organa vlasti. Već u novembru 1941. godine osniva se Glavni NO odbor za Srbiju, a početkom 1942. god. za Crnu Goru i Boku u čemu se nesumnjivo ogleda primjena narodnosnog načela, odnosno federalnosti.⁴⁾

Nas na prvom mjestu interesuje gledanje na položaj Bosne i Hercegovine i pitanje je li ona kao posebna jedinica bila uključena u ovaj proces. Na to pitanje može se pozitivno odgovoriti i zapaziti da je proces formiranja NOV, kao i NO odbora postavljen na istim osnovama kao i u drugim zemljama. Pa ipak, može se uočiti razlika u ostvarivanju jednog i drugog aspekta ovog procesa. Naime, dok je Glavni štab NOV za Bosnu i Hercegovinu osnovan odmah nakon savjetovanja u Stolicama, dotle glavni NO odbor ili njemu odgovarajući organ nije formiran sve do osnivanja ZAVNOBiH-a tj. konca 1943. godine. Koji su razlozi koji su doveli do ove pojave, da li je to slučaj ili određeni stav? Ovom pitanju može se dodati još jedna okolnost koju treba objasniti, naime, da se ni Glavni štab Bosne i Hercegovine nije jače afirmisao svojom djelatnošću. U našoj historiografiji ovo pitanje nije razmatrano i stoga će ovo biti prvi pokušaj objašnjenja ovog fenomena. Zna se da je Glavni štab postojao i djelovao, ali na osnovu sačuvanih dokumenata ne može se pouzdano ocijeniti razmjer njegove aktivnosti, naročito na području formiranja i razvijanja NO odbora, što nas u tretiranju ove problematike prvenstveno interesuje.

Kao odgovor na ovo pitanje smatramo da je mogla uticati okolnost što je, u vrijeme kada je počeo proces osnivanja centralnih NO odbora u pomenutim zemljama, u Bosnu i Hercegovinu došao Vrhovni štab sa iskusnim političkim i organizatorskim kadrovima i neposredno djelovao na dalji proces izgradnje i razvoja NOV-e i narodne vlasti. Mi smo u nekim objavljenim radovima ovo pitanje uzgred napominjali i nastojali objasniti upravo ovom činjenicom. Naime, dolazak Vrhovnog štaba umanjio je značaj i potrebu neposredne akcije Glavnog štaba Bosne i Hercegovine i odložio potrebu formiranja centralnog NO odbora, jer je usmjeravajuću funkciju preuzeo Vrhov-

⁴⁾ U Sloveniji je još u aprilu 1941. god. formirana Narodnoosvobodilna fronta i njen izvršni odbor je vršio funkciju Glavnog odbora Slovenije, a u Srbiji je novembra 1941. god. osnovan Glavni NOO za Srbiju, koji je ostao u funkciji do formiranja Velike antifašističke skupštine Srbije, a u Crnoj Gori je 8. februara 1942. god. osnovan NOO za Crnu Goru.

ni štab. Teško je utvrditi da li je na ovo pitanje, tj. osnivanje centralnog NO odbora, imalo uticaja nedovoljno razjašnjeno pitanje položaja Bosne i Hercegovine u budućoj federaciji. Naime, moglo bi se postaviti pitanje da li u Bosni i Hercegovini nije osnivan zemaljski odbor zbog toga što nije smatrana nacionalnom zemljom, jer je takvih sumnji bilo ili su postojali neki drugi razlozi. Na osnovu podataka iz sačuvanih dokumenata, kao i iz memoarske literature ne može se zaključiti da se ma šta radilo na pripremama za osnivanje ovakvog NO odbora sve do konca 1943. godine. Tek sredinom ove godine imamo jedan dokument u kome se direktno govori o namjeri osnivanja AVNO Bosne i Hercegovine, ali to je vrijeme kada je već Izvršni odbor AVNOJ-a uputio direktivu da se pristupi formiranju zemaljskih vijeća u svim zemljama i prema tome ne može se zaključiti da je inicijativa potekla od političkog rukovodstva Bosne i Hercegovine.⁵⁾ Ovoj hipotezi moglo bi se prigovoriti da nije došlo do osnivanja centralnog NO odbora ni u Hrvatskoj ni u Makedoniji, a položaj ovih zemalja kao nacionalnih jedinica nije dolazio u pitanje. Nije nam poznato da je ovo pitanje dosada u literaturi tretirano, ali moglo bi se uzeti da je razlog tome što u ovim zemljama razvoj NOP nije bio ujednačen, tj. nije u jednakoj mjeri obuhvatio cijele zemlje i stvorio širu i jaču političku podlogu.

Formiranje centralnog organa vlasti u Bosni i Hercegovini usljeđuje tek koncem 1943. godine u vrijeme kada se formiraju i u drugim zemljama, ali na inicijativu Izvršnog odbora AVNOJ-a, a u cilju da se sistem vlasti upotpuni i izaberu legitimne nacionalne delegacije za Drugo zasjedanje AVNOJ-a koje je neposredno predstojalo. I o neposrednim pripremama za formiranje ZAVNOBiH-a u sačuvanim dokumentima nema dovoljno podataka a ni memoarska građa ne tretira šire ovo pitanje. U vezi s neposrednim pripremama za osnivanje zemaljskog vijeća imamo sačuvana svega dva-tri dokumenta, a odnose se na uputstva kako treba birati delegate za ovo zasjedanje u cilju da dobije što reprezentativniji karakter kako u pogledu nacionalnosti koje žive u Bosni i Hercegovini, tako i u odnosu na druge društvene strukture.⁶⁾

I u vezi s datumom održavanja osnivačke skupštine i prvog zasjedanja ZAVNOBiH-a postoje neslaganja zbog različitog datiranja dokumenata koji su na ovom zasjedanju doneseni. Dilema je samo u jednom danu, da li je ovo zasjedanje održano 25/26. ili 26/27. novembra, jer ovi dokumenti nose i jedan i drugi datum. Izvještaj verifikacionog odbora datiran je sa 25. novembrom, a ostali dokumenti sa 27, i to je uočeno prilikom sređivanja i objavljivanja materijala vezanih za ovo zasjedanje. Osnovni dokument ovog zasjedanja, Rezolucija, datiran je sa 27, i zbog toga je postalo neizvjesno kada je ovo zasjedanje održano. Zna se da je zasjedanje održano noću i prema tome zahvatilo dva dana, ali je neizvjesno da li je to bilo između 25. i 26. ili 26. i 27. novembra. U prvoj objavljenoj zbirci dokumenata o razvoju narodne vlasti autor je na osnovu datuma Rezolucije konstatovao da je ovo zasjedanje održano noću između 26. i 27, i to stanovište je bilo općenito prihvaćeno sve do pojave edicije »Prvo i drugo zasjedanje ZAVNOBiH-a« u kojoj se na osnovu izvještaja verifikacionog odbora tvrdi da je ovo zasjedanje održano 25/26, ali bez obrazloženja.⁷⁾ Dosada ovo pitanje nije detaljnije istraživao, pa

⁵⁾ Izvještaj Pokrajinskog komiteta Centralnom komitetu KPJ u kome se pominje mogućnost osnivanja AVNO za Bosnu i Hercegovinu, IRP, kat. br. 1607.

⁶⁾ IRP, kat. br. 1607, 1704, 1801 i 194.

⁷⁾ *Prvo zasjedanje ZAVNOBiH-a*, Sarajevo 1953. god., str. 13.

dilema traje sve do danas. Ispitujući datume dokumenata ovog zasjedanja, kao i sjećanja živih učesnika, stali smo na stanovište da je tačniji datum 25/26. novembra. Iako je Rezolucija osnovni dokument ovog zasjedanja, smatramo da treba prihvatiti datum izvještaja verifikacionog odbora kao vjerodostojniji. Ovaj izvještaj morao je biti završen, podnesen i odobren i stoga predstavlja već u samom početku zasjedanja jedan dovršen dokument, a Rezolucija i drugi akti (zapisnik, izvještaji i dr.), s obzirom na prilike u kojima se sve to obavljalo, mogli su biti dovršeni i poslije zasjedanja i tako i datirani. Provjeravanjem ove činjenice po sjećanju učesnika nismo dobili jedinstvene izjave. Neki su odgovorili da se ne mogu sjetiti tačnog datuma, a drugi koji su vodili svoje zabilješke tvrde da je to bilo 25/26.⁸⁾ Prema tome, izvještaj verifikacionog odbora koji može za ovo pitanje da posluži kao specifičan dokument (po tome što je morao biti dovršen) i (svjedočanstva učesnika), iako ih je veoma malo koji su dali određen odgovor, mogla bi poslužiti kao osnova za utvrđivanje tačnog datuma ovog zasjedanja.

Na ovom zasjedanju Vijeće je zahtijevalo da Bosna i Hercegovina zauzme mjesto federalne jedinice u Demokratskoj Federativnoj Jugoslaviji, i u tom pogledu nije bilo nikakve sumnje. Naime, znalo se je da predstoji održavanje Drugog zasjedanja AVNOJ-a i da će se na ovom zasjedanju donijeti veoma važne odluke o uređenju nove države. U vezi s pitanjem položaja Bosne i Hercegovine, Rezolucija ovog zasjedanja može poslužiti kao mjerodavan dokument o raspoloženju i stavu učesnika ovog zasjedanja. U Rezoluciji se čvrsto stoji na stanovištu da će »Narodi Bosne i Hercegovine učestvovati ravnopravno s ostalim našim narodima u stvaranju i izgradnji nove demokratske federativne Jugoslavije.«⁹⁾ Dakle, što se tiče volje predstavnika Bosne i Hercegovine i stava ovog zasjedanja nema uopšte sumnje u pitanje položaja naše zemlje u federativnoj zajednici naših naroda. Da se Bosna i Hercegovina tretira na isti način, kao i sve druge nacionalne zemlje, nije bila samo želja već i zahtjev ovog zasjedanja. Međutim, i pored ovako jasno i čvrsto izraženog stava Zemaljskog vijeća Bosne i Hercegovine na prethodnoj konferenciji predstavnika nacionalnih delegacija, koja je održana pred samo zasjedanje AVNOJ-a, pojavila se dilema u pogledu položaja Bosne i Hercegovine.

U neposredne pripreme za Drugo zasjedanje bila je uključena i prethodna razmjena mišljenja i pretres nacrtana odluka u užem krugu predstavnika pojedinih nacionalnih delegacija, kao i unutar svake nacionalne delegacije. S obzirom na to da je među izabranim delegatima zemaljskih delegacija, gledajući po predratnim mjerilima, bilo i ljudi koji su prije rata pripadali raznim političkim strankama ili grupama, a među njima i takvih koji su se aktivno uključili u NOP neposredno pred Drugo zasjedanje, bilo je potrebno još prije zasjedanja sva pitanja prethodno razmotriti da se postigne zblizavanje u pogledima tako da ovo zasjedanje izrazi potpunu jednodušnost u svim osnovnim pitanjima. Ova jednodušnost bila je neophodna kako za dalji razvoj odnosa u samoj zemlji, tako i prema saveznicima i uopšte međunarodnoj javnosti. Jednodušnost ovog zasjedanja trebalo je da predstavlja odlučan odgovor kako vladi u emigraciji tako i onim saveznicima koji su imali namjeru da se miješaju u naše unutarnje stvari i nameću nam rješenja. Na ovoj kon-

⁸⁾ Rodoljub Čolaković: »Kroz otvoren prozor prodirala je svjetlost prvog dana Demokratske federativne republike Jugoslavije« objavljen o ediciji: *Tako je rođena nova Jugoslavija*, Beograd 1963. god. str. 121.

⁹⁾ Geršković L.: *Dokumenti o razvoju narodne vlasti*, Beograd 1948. g., str. 208.

ferenciji istaknuta je dilema u pogledu položaja Bosne i Hercegovine od strane onih koji su na pitanje federativnog uređenja na nacionalnoj osnovi previše kruto gledali. Istaknuta dilema je u vezi s mješovitim nacionalnim sastavom Bosne i Hercegovine i da kao takva ne može zauzeti mjesto federalne jedinice, već autonomne pokrajine. Iako ovaj prigovor nije poticao od značajnijeg broja ljudi i na njemu nije suviše insistirano, i samo postavljanje ovog pitanja moglo je unijeti pometnju u rješavanje ovog za nas veoma važnog pitanja. Prigovor u pogledu nacionalnog karaktera naše zemlje i nedosljednosti u primjeni nacionalnog načela dolazio je u vezi sa sovjetskim gledanjem i rješenjem nacionalnog pitanja. Međutim, i s ovog stanovišta istaknuto mišljenje o autonomnom karakteru Bosne i Hercegovine podlijegalo je kritici. Autonomne pokrajine po sovjetskom uzoru ulaze u sastav republika, a upravo u tome je bila komplikovanost ovog problema. Uključujući našu zemlju u jednu od dvije moguće federalne jedinice (Srbiju ili Hrvatsku), problem pripadnosti Bosne i Hercegovine se ne rješava već još više komplikuje. Mišljenje da se Bosna i Hercegovina direktno veže za savezne organe i na taj način ostane van okvira postojećih federalnih jedinica također je odudaralo od sovjetskog uzora, a bilo je i protivno stavu našeg Zemaljskog vijeća. Iz ovih razloga otklonjen je postavljeni prigovor i na ovoj konferenciji postignuta je saglasnost kako po drugim pitanjima, tako i po nacrtu odluke o federativnom uređenju Jugoslavije.¹⁰⁾

Stav naše delegacije usvojile su sve nacionalne delegacije tako da na samom zasjedanju nije o tome ni vođena diskusija i Odluka o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu je jednoglasno prihvaćena. Pa ipak, istaknuta sumnja u pogledu osnova na kome se zasniva položaj Bosne i Hercegovine, kao federalne jedinice, imala je odraza na tekst ove Odluke. Odluka o federativnoj izgradnji polazi od principa samoopredjeljenja nacija, ali je dopunjena i regionalnim principom i na osnovu njega uvodi Bosnu i Hercegovinu u red federalnih jedinica. Ovakav tekst ove Odluke navodi na razmišljanje da u to vrijeme nacionalno pitanje u okviru Bosne i Hercegovine nije potpuno shvaćeno. Polazilo se od stanovišta da u Bosni i Hercegovini žive samo Srbi i Hrvati i da je zbog njihovog brojnog odnosa i izmiješanosti nije moguće pripojiti nijednoj od dvije zainteresirane nacionalne jedinice, a niti je moguće izvršiti podjelu i te dijelove pripojiti ovim jedincama. Muslimani nisu smatrani kao posebna nacionalna zajednica, već kao potencijalni Srbi ili Hrvati, pa iako se u najvećem dijelu dotle nisu bili izjasnili, pretpostavljalo se da će se tokom vremena izjasniti i na taj način pitanje nacionalnog karaktera Bosne i Hercegovine definitivno riješiti. Ovo shvatanje temeljilo se na pogrešnoj pretpostavci, u stvari na usvojenom buržoaskom shvatanju koje je ranije formirano, a ovom prilikom nesvjesno usvojeno. Da je ovo shvatanje pogrešno, pokazalo je vrijeme. Svi popisi stanovništva po nacionalnosti koji su u poslijeratnom periodu u Bosni i Hercegovini obavljani potvrdili su neosnovanost ovog shvatanja. Najveći dio Muslimana nije prihvatio ovo shvatanje i kadgod im se pružila prilika da se o svojoj nacionalnoj pripadnosti izjasne, odgovorili su negativno, odbili su da se izjasne kao Srbi i Hrvati. Ovakav stav Muslimana objašnjavan je različito, i to nenaučno, a praksa je pokazala da su ta objašnjavanja i netačna. Mi ih nećemo navoditi, jer su dobro poznata.

¹⁰⁾ Rodoljub Čolaković: op. cit. str. 118.

Odluka o federativnoj izgradnji Jugoslavije sa državno-pravnog gledišta riješila je jasno položaj Bosne i Hercegovine. »Takvo je rješenje izraz dosljedno i gipko sprovedenog načela nacionalne ravnopravnosti čije ostvarenje u našoj zemlji treba da ukloni iz našeg zajedničkog života i najmanju sitnicu koja bi podsjećala na hegemoniju ma koje nacije, a da pogoduje daljem razvijanju i produblivanju bratstva naših naroda i tako učvršćuje temelje naše zajedničke države«, navodi Rodoljub Čolaković u svojim sjećanjima na Drugo zasjedanje AVNOJ-a. Od se suprotstavlja nasilnom guranju Muslimana u Srbe ili Hrvate i ističe da »Bosna i Hercegovina nije ni srpska ni hrvatska ni muslimanska nego je i srpska i hrvatska i muslimanska podjednako«. ¹¹⁾ Samo ovako shvaćeno pitanje položaja Bosne i Hercegovine i njenog nacionalnog sastava bilo je pravilno i odgovaralo je volji njenih naroda izraženoj u toku oslobodilačke borbe. Pristalice drugih shvatanja i rješenja nalazili su se s druge strane fronta, u četnicima i ustašama.

Značaj Prvog zasjedanja ZAVNOBiH-a nije samo u tome što je Bosna i Hercegovina dobila status federalne jedinice i svoje centralno narodno predstavništvo već naročito u moralno-političkom jedinstvu ciljeva njenih naroda i njihovih predstavnika. »Prvi put u istoriji Bosne i Hercegovine sastali su se predstavnici srpskog, muslimanskog i hrvatskog naroda, povezani čvrstim bratstvom u ustanku s ciljem da, na osnovu rezultata oružane borbe naroda Jugoslavije i naroda u Bosni i Hercegovini, donesu političke odluke koje će otvoriti put našim narodima da uredi svoju zemlju onako kako to odgovara njihovoj volji i interesima«, ¹²⁾ stoji u Rezoluciji ovog Zasjedanja. U toku diskusije na ovom Zasjedanju učesnici su isticali duh jedinstva, punog razumijevanja i zajedničke saradnje i u njemu vidjeli osnovnu vrijednost ovog skupa. Sve do pojave NOB-e narodi Bosne i Hercegovine nisu nikada tako jedinstveno nastupali, već su na nove pojave na svoj način reagirali i vrlo često jedan s drugim u sukob dolazili. Ukoliko je i bilo zajedničkih nastupa, oni su bili površinski, kompromisni više formalni nego stvarni. Duh jedinstva, izgrađen u toku oslobodilačke borbe, učvršćen na ovoj skupštini, postao je čvrst temelj zajedničke saradnje naroda Bosne i Hercegovine i trajna osnova njihove politike. Svi pokušaji da se ta osnova oslabi, dolazili ma s koje strane, ostali su bezuspješni. Isto tako i duh samosvijesti i jedinstva svih naroda Jugoslavije najrječitije se izrazio na Drugom zasjedanju AVNOJ-a u Odluci o federativnoj izgradnji: »Narodi Jugoslavije nikada nisu priznali raskomadavanje Jugoslavije od strane fašističkih imperijalista i dokazali su u zajedničkoj oružanoj borbi svoju čvrstu volju da ostanu i dalje ujedinjeni u Jugoslaviji«. ¹³⁾

Ovim riječima dat je jasan i odlučan odgovor svima onim koji su sumnjali u egzistenciju Jugoslavije i ujedno podvučena razlika u načinu stvaranja stare i nove Jugoslavije. Iako pretpostavljamo da su svi naši narodi željeli ujedinjenje u zajedničku državu, u procesu stvaranja stare Jugoslavije oni nisu ili nisu u jednakoj mjeri učestvovali u njenom stvaranju, a široke narodne mase nisu bile aktivizirane u tom procesu. Velikosrpska buržoazija je smatrala da je ona stvorila državu i tako se prema drugim odnosila. Ističući da je ona državu stvorila, smatrala je da ima pravo da u njoj bude i privilegisana i takvo je shvatanje uporno branila. Buržoazije ostalih naroda su to

¹¹⁾ Rodoljub Čolaković: op. cit. str. 119.

¹²⁾ Gerešković: op. cit. str. 205.

¹³⁾ Gerešković: op. cit. str. 254.

odricale i tako je još od početka došlo do sukoba između njih. Ovaj sukob prenio se i na narodne mase i imao odraza ne samo na vladajući poredak već i na samu državu. Ovom su se pojavom neprijatelji koristili u cilju njenog uništenja. Koristeći se negativnim pojavama u životu stare Jugoslavije, oni su svojom propagandom podrivali afinitet narodnih masa i prema samoj državi i na taj način umanjivali njenu otpornu snagu. Upoređujući s ovim, put stvaranja nove Jugoslavije je bitno različit. KPJ je odlučno stajala na stanovištu potrebe i opravdanja zajedničke države, zasnovane na punoj ravnopravnosti svih njenih naroda i tako je još od početka oslobodilačke borbe bilo jasno da se svaki narod bori za svoju slobodu. Velike žrtve koje su u toku ove borbe dali svi naši narodi, stvorile su čvrstu vezu svakog naroda sa novom državom da u njoj s pravom gleda djelo svojih napora i žrtava i da je s punim pravom smatra svojom državom, a u isto vrijeme zajednička borba svih za isti cilj stvorila je čvršću vezu među njima. Takvo shvatanje učvrstilo je afinitet prema zajedničkoj državi, što je nedostajalo staroj Jugoslaviji. Shvatanje o punoj ravnopravnosti naroda prema narodu postalo je čvrsta osnova postojanja i razvoja naše države. Ovo shvatanje se rađalo i učvršćivalo u toku oslobodilačke borbe a u odlukama Drugog zasjedanja AVNOJ-a dobilo je svoju pravnu potvrdu.

Provođenje u život odluka Drugog zasjedanja i izgradnja državnog i pravnog sistema tekla je tako da je jedan dio ovog zadatka obavljalo Predsjedništvo AVNOJ-a, a drugi zemaljska vijeća i njihova predsjedništva. Drugo zasjedanje ZAVNOBiH-a predstavlja za Bosnu i Hercegovinu isto ono što je Drugo zasjedanje AVNOJ-a predstavljalo za cijelu Jugoslaviju. Iako je proglašenjem ZAVNOBiH-a za najvišeg organa vlasti državni sistem federalne Bosne i Hercegovine uglavnom bio dovršen, trebalo ga je upotpuniti i osposobiti za obavljanje predstojećih zadataka. Odlukama Drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a bilo je konstituisano samo Vijeće i njegovo Predsjedništvo, a Predsjedništvo je ovlašćeno da formira upravu i druge institucije. Odmah nakon završenog Drugog zasjedanja Predsjedništvo je formiralo prva odjeljenja za pojedine oblasti upravne djelatnosti i druge institucije koje su bile potrebne za obavljanje specijalnih zadataka.

Za Drugo zasjedanje ZAVNOBiH-a povezano je i pitanje formiranja opštenarodne političke organizacije, Narodnooslobodilačkog fronta (NOF), koja dotle nije postojala. U vezi s ovim treba napomenuti da geneza ovakve organizacije potiče još od ranije, a njena pojačana potreba sa početkom oslobodilačke borbe. Uporedo sa KPJ i pod njenim rukovodstvom razvija se i narodnooslobodilački pokret, čiji je bio zadatak da okupi i politički aktivizira sve one koji su prihvatili oslobodilačku borbu i bili spremni da se za njene ciljeve aktivno zalažu. KPJ je pozivala sve građane bez obzira na njihov društveni položaj i ranije političko pripadništvo, pozivala grupe, pa i čitave političke stranke da se aktivno uključe u NOP u cilju omasovljavanja baze oslobodilačke borbe. Pa i pored toga, ovo okupljanje nije imalo karakter političke koalicije, jer su svi koji su prilazili prihvatili vođstvo KPJ bez koalicionih elemenata u postavljanju i izvođenju zadataka. Organizaciono oformljenje opštepitičke organizacije išlo je postepeno i različito u pojedinim zemljama. U Sloveniji je još u početku priprema za oslobodilačku borbu formirana ovakva organizacija, a u drugim zemljama je funkciju ovakve organizacije obavljao NOP, koji je obuhvatao sve organizovane strukture u oslobodilačkoj borbi kao KPJ, NOO, NOV, AFŽ, USAO i druge. Ulogu mjesnih

političkih organa NOP-a obavljali su NOO sve do Drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a (što je u Fočanskim propisima posebno i naglašeno). Poslije ovog bilo je potrebno NOO osloboditi političkih zadataka i za to formirati posebnu političku organizaciju. U Bosni i Hercegovini to je obavljeno na zemaljskoj konferenciji koja je održana odmah poslije Drugog zasjedanja.¹⁴⁾

NOP, odnosno NOF, kao opštepolutička narodna organizacija vezao je narode i pojedince u jednu veoma homogenu političku cjelinu sposobnu da podnese sve poteškoće i da se uzdigne iznad regionalne i nacionalističke uskogrudnosti koja je karakterizirala buržoaziju kako u predratno vrijeme, tako i u toku okupacije i oslobodilačke borbe. Ta čvrsta povezanost proizlazila je iz uvjerenja u nužnost i opravdanost oslobodilačke borbe a mogla se ostvariti samo u uslovima oštre i beskompromisne borbe u kojoj su narod, vojska, rukovodioci, odbornici i aktivisti bili jedno i isto, izloženi podjednako teškim uslovima života i rada i pokretani istim ciljevima. Okupljanjem širokih narodnih masa, NOF je NO odborima kao i cijelom oslobodilačkom pokretu obezbijedio narodnodemokratsku širinu kakva je neophodna oslobodilačkoj borbi i partizanskom načinu ratovanja.

U daljem izlaganju prikazaćemo djelatnost Predsjedništva ZAVNOBiH-a i neke pojave koje, iako nisu neposredno vezane za pitanje koje tretiramo, bliže osvjetljavaju proces izgradnje nove Jugoslavije, pa prema tome i federalne Bosne i Hercegovine.

Širina djelatnosti Predsjedništva i njegovih organa bila je vrlo velika. S jedne strane, trebalo je donijeti potrebne propise za organizaciju, a s druge, rješavati tekuća pitanja radi zadovoljenja neodložnih potreba. Nas prvenstveno zanima djelatnost Predsjedništva u vezi s organizacijom vlasti. Na ovom području Predsjedništvo je razvilo vrlo živu aktivnost tako da je do Trećeg zasjedanja obavilo opsežan organizacioni posao. Uporedo s procesom formiranja svoga upravnog aparata, Predsjedništvo je posvetilo pažnju i organizacionoj izgradnji NO odbora. Ovaj posao zbog svoje složenosti obavljen je u dvije etape. Prvo je u cilju jednoobrazne organizacije narodne vlasti u cjelini postavljena samo jedinstvena organizaciona osnova i riješeno pitanje međusobnih odnosa NO odbora i organa uprave.¹⁵⁾ Ova mjera zadovoljila je urgentne potrebe za jedinstvenom organizacijom, ali u daljem razvoju pokazalo se da nije dovoljna s obzirom na porast i složenost zadataka. U cilju potpunijeg rješavanja ovog pitanja, Predsjedništvo donosi Pravilnik o ustrojstvu i radu NO odbora i NO skupština kojim reguliše sastav, izbor, opoziv, nadležnost, međusobne odnose, unutarnju organizaciju i žalbeni postupak. Kao jednu od specifičnosti razvoja narodne vlasti u Bosni i Hercegovini, napominjemo i odsustvo vlastitih propisa o narodnim odborima. Sve do Drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a nismo imali svojih propisa iako su to neke federalne jedinice ranije imale. NO odbori su u našoj zemlji formirani i razvijani na osnovu propisa Vrhovnog štaba donesenih 1942. godine, uputa Vrhovnog štaba i Izvršnog odbora AVNOJ-a i Poslovnika o radu NO odbora, koji je donio

¹⁴⁾ U selu Zdeni, opština Sanski Most, održana je Zemaljska skupština NOF-a 4. jula 1944. god. na kojoj je formiran NOF za Bosnu i Hercegovinu i izabran Izvršni odbor NOF-a, kasnije su izabirani i mjesni odbori.

¹⁵⁾ Odluka Predsjedništva o stvaranju organa javne uprave u Bosni i Hercegovini, *Zbornik dokumenata o djelatnosti ZAVNOBiH-a*, knj. I, dok. br. 61, izdanje »Veselin Masleša«, Sarajevo, 1968.

ZAVNOBiH 14. juna 1943. godine.¹⁶⁾ Odlukama koje je donio AVNOJ i ZAVNOBiH na Drugom zasjedanju riješena su samo najosnovnija organizaciona pitanja i stoga je trebalo ubrzati proces izgradnje sistema u cjelini. To je bio osnovni zadatak Predsjedništva u periodu između Drugog i Trećeg zasjedanja.

Zbog nejednakog stepena razvoja NO odbora na raznim oslobođenim teritorijama i proces primjene ovih organizacionih mjera teče neujednačeno. Bosanska krajina predstavlja područje na kome je narodna vlast najpravnomjernije razvijana, pa prema tome i područje na kome su ovi propisi najpotpunije primjenjivani. U ovo vrijeme Oblasni NO odbor za Bosansku krajinu predstavlja razvijenu ustanovu koja je bila u stanju da čvršće poveže niže NO odbore i usmjerava njihovu djelatnost. Na području oblasnih NO odbora za istočnu Bosnu i Hercegovinu, zbog teških prilika, primjena odredaba ovog Pravilnika ide mnogo sporije tako da do njegove potpunije primjene dolazi u momentu definitivnog oslobođenja ovih područja.¹⁷⁾ Radi cjelovitog pregleda organizacionog djelovanja Predsjedništva, napomenućemo i mjere u vezi s pravosuđem. Sve do ovog vremena organizacija pravosuđa bila je nejednaka i gotovo da nije ni regulisana. U Fočanskim i Krajiškim propisima u odnosu na pravosuđe utvrđeno je samo da NO odbori obavljaju i sudsku djelatnost, a sve ostalo prepušteno je praksi koja je varirala od jednog do drugog područja. Odluke Drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a ne unose ništa novo u organizaciju pravosuđa, pa je Predsjedništvo u cilju upotpunjavanja sistema donijelo posebne propise o organizaciji i radu sudova i javnog tužilaštva.¹⁸⁾ Razdoblje druge polovine 1944. godine posvećeno je intenzivnom organizacionom radu tako da je već koncem ove godine narodna vlast predstavljala jednu organizacionu cjelinu.

Odlukama AVNOJ-a nisu bili utvrđeni odnosi između organa federacije i federalnih jedinica i oni su se razvijali na osnovu opštih načela federalizma. Ratne prilike i s tim u vezi otežane veze između Predsjedništva AVNOJ-a i Nacionalnog komiteta, s jedne strane, i zemaljskih vijeća, odnosno njihovih predsjedništva, s druge strane, dovele su do tog da su predsjedništva zemaljskih vijeća stvarno samostalno izgrađivala sistem vlasti u federalnim jedinicama. Budući da je riječ o postavljanju jednog potpuno novog sistema u upoređenju sa starim, bilo je u tome poteškoća. Stručnjaci koji su pripremali nacрте odluka i propisa našli su se pred sasvim novim problemima, pa, iako se načelno znalo kako treba stvari postaviti, pri redigovanju nacрта ovih propisa nailazilo se na poteškoće zbog neiskustva u tom poslu. Iz istih razloga i primjena donesenih propisa nije tekla bez poteškoća. Kod NO odbora ili nije uopšte bilo stručnog kadra ili i ukoliko ga je bilo, nije bio pripremljen za ovakav posao. Uslijed toga Predsjedništvo je moralo stalno bditi na sprovođenju novih organizacionih mjera, a naročito uticati da se u praksi osjeti demokratski karakter nove vlasti i pravilno postave odnosi između plenuma

¹⁶⁾ Propisi na osnovu kojih su organizovani NOO u toku 1942. god. i 1943. god. su: Fočanski propisi, Krajiški propisi, nekoliko uputstava Izvršnog odbora AVNOJ-a, kao i poslovnik o radu NOO, koji je donio ZAVNOH, Geršković: str. 31, 61, 66, 121 i 169.

¹⁷⁾ Oblasni NOO za istočnu Bosnu, izvještaj, *Zbornik ZAVNOBiH-a*, op. cit., dok. br.

¹⁸⁾ Predsjedništvo ZAVNOBiH-a, Upute o organizaciji i radu narodnih sudova od 17. X 1944. god., *Zbornik ZAVNOBiH-a*, op. cit., dok. br. 111.

i izvršnih odbora NO odbora. U tu svrhu formirana je i posebna kontrolna služba.

U procesu stabilizacije i pravilnog funkcionisanja NO odbora veoma važno pitanje je predstavljao odnos NO odbora i vojnih organa, naročito pozadinskih vojnih komandi čiji su se zadaci ispreplitali sa zadacima odbora. U cilju rasčišćavanja odnosa preduzimane su organizacione i sprovedbene mjere da se između njih razgraniči nadležnost i srede odnosi. Još koncem 1942. godine Vrhovni štab je donio Naredbu o pozadinskim vojnim vlastima, ali je ova naredba uopšteno riješila djelokrug pozadinskih komandi, tako da je bilo potrebno stalno pratiti proces razvoja ovih odnosa.¹⁹⁾ Pozadinske komande bile su pod velikim pritiskom svakodnevnih i neodložnih potreba vojske koje su se morale na vrijeme zadovoljiti, a mnoge od ovih zadataka obavljale su u saradnji sa NO odborima. Aljkavost i propusti prvenstveno su povlačiti odgovornost pozadinskih komandi i stoga su ove vršile pritisak na NO odbore u želji da se postavljeni zadaci što urednije obavljaju. Otuda su dolazili razni pritisci na NO odbore i neposredna miješanja u njihove poslove tako da je izgledalo da su ovi potčinjeni vojnim komandama, što je umanjivalo ugled odbora kao organa vlasti. Međutim, s obzirom na ratno stanje i primat vojnih potreba, teško je bilo ove odnose potpuno srediti, naročito na onim područjima na kojima NO odbori nisu bili organizaciono učvršćeni. Stoga je za cijelo vrijeme oslobodilačke borbe ovaj problem ostao aktuelan.

U razdoblju od Drugog do Trećeg zasjedanja ZAVNOBiH-a na opštejugoslovenskom planu radilo se o priznanju nove Jugoslavije od strane saveznika, naročito zapadnih. Zapadni saveznici nisu htjeli da priznaju revolucionarne promjene izvršene u toku oslobodilačke borbe i nastojali su pomoću reakcionarnih društvenih snaga unutar zemlje, a naročito četnika da sačuvaju monarhiju i stari društveni poredak. Iako su bili upoznati sa karakterom naše oslobodilačke borbe, gajili su nadu da do korjenitih promjena neće doći. Poslije Drugog zasjedanja AVNOJ-a te promjene su deklarativno objavljene i odlukama pravno sankcionisane. U vezi s ovim trebalo je preduzeti potrebne korake da saveznici pored oružane borbe, kojom su se direktno koristili priznaju i revolucionarne promjene zbog kojih je ova borba i povedena. Ni sam Staljin nije vjerovao u snagu našeg NOP-a i revolucije, pa je nerado gledao na radikalnije promjene društvenog uređenja. S obzirom na ovakvo stanje na planu spoljnih odnosa, trebalo je oprezno pristupiti njihovom sređivanju. Poznato je da su pregovori za regulisanje ovog pitanja tekli u etapama i sporo, zbog suprotstavljanja zapadnih saveznika, a naročito britanske vlade i njenog predsjednika. Pa i pored ovog protivljenja, pregovori su uspješno završeni i tekovine NOB, izražene prvenstveno u odlukama AVNOJ-a, bile su priznate. Tim je pitanje opstanka i daljeg razvoja nove Jugoslavije i s ove strane obezbijeđeno. Ova činjenica je nametnula potrebu da se revolucionarno stanje pretvori u normalno kako na planu federacije, tako i federalnih jedinica. Ovo je učinjeno najprije u federalnim jedinicama, a zatim u federaciji.

U Bosni i Hercegovini ovo je obavljeno na Trećem zasjedanju ZAVNOBiH-a, koje je održano u oslobođenom Sarajevu od 26—28. aprila 1945 god. Najznačajniji akti ovog zasjedanja su Zakon o izmjenama i dopunama Odluke o konstituisanju ZAVNOBiH-a i Zakon o narodnoj vladi federalne Bosne i Hercegovine. Ovo zasjedanje ulazi u istoriju državnog konstituisanja Bosne

¹⁹⁾ Geršković: op. cit. str. 75.

i Hercegovine time što je ZAVNOBiH pretvoren u Narodnu skupštinu i što je formirana i imenovana prva vlada. Iako je pravna osnova za imenovanje vlade postojala još u Odluci o konstituisanju ZAVNOBiH-a, donijetoj na Drugom zasjedanju, smatrano je da novo predstavničko tijelo treba da akt o formiranju jednog od najvažnijih državnih organa donese u obliku zakona. S obzirom da je u to doba bila oslobođena gotovo cijela zemlja, smatralo se da u vezi s tim treba povećati broj članova ZAVNOBiH-a kako bi prije pretvaranja u Narodnu skupštinu u nj ušli i predstavnici onih područja koja u vrijeme Drugog zasjedanja nisu bila predstavljena adekvatno prema svom značaju. Ova Skupština bila je privremena, a njen je glavni zadatak bio da donese zakone o izboru i sazivu ustavotvorne skupštine Bosne i Hercegovine. Međutim, ona je ostala na okupu duže vrijeme nego što se zamišljalo pa je morala rješavati i druga pitanja, neohodna za dalju izgradnju i učvršćenje novog društvenog i državnog uređenja. Među zakonima koje je ova skupština donijela treba naročito istaknuti Zakon o Vrhovnom sudu kojim je upotpunjen sistem pravosuđa, Zakon o nazivu Narodne Republike Bosne i Hercegovine, o administrativno-teritorijalnoj podjeli zemlje, o ustrojstvu narodnih odbora, agrarnoj reformi i druge kojim su riješena neodložna pitanja.

Položaj Bosne i Hercegovine kao federalne države u federativnoj zajednici naših naroda u zavisnosti je od odnosa koji se ustavom federacije utvrđuju. Stoga je za razvoj uobličavanja federativnog sistema potrebno pratiti ovaj proces u saveznim okvirima. Za ovo pitanje, kao i druga koja se tiču osnovnih tekovina oslobodilačke borbe značajno je treće zasjedanje AVNOJ-a i njegovo pretvaranje u Privremenu narodnu skupštinu. Ovo Zasjedanje dalo je priliku i onim elementima koji nisu učestvovali u oslobodilačkoj borbi da kao narodni predstavnici sudjeluju u radu AVNOJ-a i Privremene narodne skupštine i pokušaju da ospore pravo revolucionarnim snagama da državu uredi onako kako to odgovara interesima radnih ljudi i ravnopravnosti naroda. Poznato je da su saveznici Krimskom deklaracijom preporučili, a u stvari nametnuli obavezu da se AVNOJ proširi sa poslanicima posljednje skupštine Kraljevine Jugoslavije i pretvori u Narodnu skupštinu koja treba da potvrdi sve akte o organizaciji države donesene u toku oslobodilačke borbe. Privremena vlada DFJ je prihvatila ovu preporuku i na taj način se obavezala da to izvrši. Ova preporuka bila je posljednji pokušaj u toku NOR-a neposrednog miješanja saveznika u naša unutrašnja pitanja u namjeri da pomoću reakcionarnih snaga zakoče ako ne i potpuno zaustave revolucionarni tok razvoja. Prema tome, formiranje Privremene narodne skupštine došlo je više zbog spoljno-političkih obzira nego unutarnjih potreba zemlje, jer je za potvrdu revolucionarnih akata najmjerodavnija ustavotvorna skupština. Grupa poslanika koja je primljena u AVNOJ nije bila brojno jaka, jer su primljeni samo oni koji nisu bili kompromitovani saradnjom s okupatorima. Za razliku od AVNOJ-a, koji je bio politički potpuno jedinstven, Privremena narodna skupština je imala i grupu poslanika koja je opoziciono nastupala. Iako je ova grupa bila brojno mala i nije mogla zakočiti volju revolucionarne većine, ona je izrazila svoje shvatanje i pokazala svoj stav prema već izvršenim revolucionarnim promjenama. U toku pretresa Zakona o ustavotvornoj skupštini i drugih zakona, vezanih za izbor ove skupštine, opozicija je ne direktno, jer za takav napad nije imala snage, već zaobilazno pokušala da odloži ili bar uspori konstitucionaliziranje već izvršenih revolucionarnih promjena (Branko Petranović: Građanska opozicija u Privremenoj narodnoj skupštini protiv od-

luka drugog zasjedanja AVNOJ-a, objavljeno u ediciji Značenja Drugog zasjedanja AVNOJ-a za socijalističku revoluciju u Jugoslaviji, Zagreb 1963. god. str.: 89).

U toku oslobodilačke borbe sve mjere u procesu revolucionarnih preobražaja izvedene su putem revolucionarnih akata i nakon oslobođenja zemlje ove je mjere trebalo konstitucionalizirati, a to je bio zadatak ustavotvorne skupštine. Ova skupština kao suvereni predstavnik naroda i građana trebalo je da donese prvi ustav i njime sankcioniše izvršene promjene. Ne zbog stava opozicije, već prvenstveno u vezi sa stavom samog NOP-a, koji je u toku NOB jasno izražen i više puta opetovan, izborima za ustavotvornu skupštinu pridavan je veoma veliki značaj. To dolazi otuda što se u osnovnim revolucionarnim aktima isticalo da je konačno utvrđivanje novog sistema vezano za potvrdu narodnih predstavnika koje će slobodno birati svi građani nakon oslobođenja cijele zemlje. (Vidi: članak Kardelja u »Borbi« od 19. X 1941. g., Zadaci i ustrojstvo NOO — Fočanski propisi — t. 1 »čije će konačne i trajne oblike odrediti oslobođeni narod poslije istjerivanja fašističkih okupatora iz naše zemlje«; isto i u Naredbi o izborima NOO, II Dio t. 1, zatim u Izjavi Izvršnog odbora AVNOJ-a i Vrhovnog štaba od 8. II 1943. g. »Sve važnije mjere, kako u odnosu na društveni život, tako i u državnoj organizaciji, rješavaće poslije svršetka rata predstavnici naroda, koje će zaista birati sam narod«; u prvoj Odluci Drugog zasjedanja AVNOJ-a kojom se AVNOJ proglašava za najviši organ državne vlasti u čl. 2 ove Odluke napominje se »za vrijeme narodnooslobodilačkog rata«; v. Geršković: op. cit str: 18, 31, 70, 141 i 252). Treba imati u vidu da se u toku oslobodilačke borbe za centralne predstavničke organe nisu mogli provoditi neposredni izbori, već je odabiranje predstavnika obavljano posredstvom NO odbora ili na drugi pogodan način. Da ne bi opštereprezentativni i suvereni karakter ustavotvorne skupštine došao u pitanje, prethodno su provedeni izbori na bazi najšire zasnovanog opšteg i neposrednog izbornog prava. Ovi izbori imali su, u stvari, plebiscitaran karakter za novo, a protiv starog društveno-političkog uređenja, i u tome je njihov poseban značaj. Tako izabrana Ustavotvorna skupština imala je punu legitimaciju da u ime svih naroda i građana potvrdi i dovrši ono što je izgrađeno u toku revolucije. Na svom prvom sastanku Ustavotvorna skupština je riješila pitanje oblika vladavine koje je sve do ovog časa odlagano zbog obzira prema saveznicima. Deklaracijom o proglašenju Federativne Narodne Republike, dala je novo ime državi, a ujedno i definitivno riješila pitanje monarhije. Budući da je Jugoslavija izašla iz rata kao već organizovana država, Ustavotvorna skupština je donoseći ustav u stvari samo potvrdila u toku oslobodilačke borbe izgrađen sistem.

Ustavotvorna skupština Bosne i Hercegovine (izabrana je 13. oktobra 1946. godine) prije nego što je prešla na izglasavanje ustava donijela je posebnu odluku o potvrdi akata koje je donijelo Zemaljsko vijeće i njegovo Predsjedništvo i Narodna skupština i njeno Predsjedništvo, čime je kao najviši suvereni organ sankcionisala ove revolucionarne akte. Izglasavanje Ustava izvršeno je 30. XII, a svečano proglašenje i stupanje na snagu 31. XII 1946. godine, čime je Bosna i Hercegovina, gledana sa stanovišta izgradnje sistema narodne, odnosno državne vlasti, ušla u normalan tok razvoja. U uvodnim odredbama Ustava istaknuto je: »Narodna republika Bosna i Hercegovina je narodna država republikanskog oblika« (Čl. 1) i »Narodna republika Bosna i Hercegovina, ostvarena u svojoj oslobodilačkoj borbi i zajedničkoj borbi

svih naroda Jugoslavije kao narodna država, i izražavajući na osnovu prava na samoopredjeljenje uključujući pravo na otcjepljenje i na ujedinjenje s drugim narodima, slobodnu volju svoga naroda bez razlike narodnosti i vjeroispovijesti ujedinila se na osnovu načela ravnopravnosti sa narodima republike Srbije, Hrvatske, Slovenije, Crne Gore i Makedonije» (Čl. 2). U ovim dvjema odredbama istaknuta je državnost Bosne i Hercegovine i način na koji je ta državnost ostvarena. Ove konstatacije ponavljaju se u svim kasnijim ustavima, pa iako u nešto izmijenjenom tekstu konstantno je naglašavan državni karakter republike i dobrovoljni ulazak u federativnu zajednicu. Ove dvije činjenice čine osnov naše federacije i obezbjeđuju skladan život i neometan razvoj zajedničkoj državi.

Tako je pitanje oslobođenja i ujedinjenja južnoslovenskih naroda, sto godina nakon rađanja ove ideje i raznih peripetija kroz koje je tokom istorijskog razvoja prolazila, dobilo svoje konačno i najpotpunije rješenje. Obezbijeđena je puna sloboda u odlučivanju o ovom ujedinjenju i potpuna ravnopravnost u zajedničkoj državi. Svakoj naciji i nacionalnosti obezbijeđena je sloboda ekonomskog, kulturnog i uopšte nacionalnog razvoja i pomoć udružene zajednice u bržem savlađivanju i otklanjanju naslijeđene zaostalosti. Nasuprot šovinističkom nacionalizmu koji je karakterisao odnose u predratnoj državi, naš demokratski nacionalizam skladno povezuje naše narode u jednu državnu zajednicu. Polazeći s ovih pozicija, naglašavanje državnosti naših republika ne predstavlja slabost i opasnost po zajednicu već njenu sigurniju osnovu.

U toku razvoja ustavnosti ove karakteristike su ostale osnovno obilježje naše federativne zajednice.

U prvom ustavu državnost republika se ispoljava u nizu pojava koje obezbjeđuju i čine osnovu njihove državnosti. Tako, svaka republika je nacionalna državna zajednica u kojoj su narodi na osnovu prava na samoopredjeljenje izrazili svoju volju da žive zajedno u federativnoj socijalističkoj zajednici; narodi i njihove republike su ravnopravni u federaciji i federacija štiti i brani prava naroda i republika; obezbijeđeno je jedinstvo društveno-ekonomskog i političkog uređenja federacije i republika; republike imaju svoje zakonodavstvo koje treba da bude u saglasnosti sa saveznim; republike imaju svoje državljanstvo, ali ono je istovremeno i savezno državljanstvo; organizaciju vlasti republike postavlja načelno Savezni ustav polazeći od istih načela i organizacionih oblika koje utvrđuje za organizaciju federacije; podjela nadležnosti između saveznih i republičkih organa karakterizirala se jakom centralizacijom ekonomskih i planskih funkcija, što je bila posljedica ekonomskog i političkog stanja u cijeloj zemlji. U to doba federalizam nije mogao biti predmet precizne razrade, a iskustvo ratnog perioda iziskivalo je centralizovana rješenja i brze odluke u obnovi razorene zemlje i postavljanju osnova za nacionalizaciju osnovnih sredstava za proizvodnju i prve odluke jedinstvenog planiranja. Ovaj pojačani centralizam u uslovima postrevolucionarnog razvitka imao je svoje opravdanje u tome što je predstavljao jaču garanciju za uspjeh revolucije i zaštitu njenih tekovina. Iako je ustav obezbjeđivao državnu i političku ravnopravnost republika, one, uslijed različitih istorijskih uslova svoga razvitka, nisu mogle stvarno biti u istom položaju. Vodeći računa o tome, Ustav je predvidio obavezu međusobnog pomaganja i stvaranja materijalne osnove za realnu ravnopravnost naroda i republika. U ovim uslovima republike su razvijale i učvršćivale svoj sistem

državne vlasti, svoje društvene i kulturne ustanove i stvarale uslove za širu i napredniju kulturu.

Doba poslije drugog svjetskog rata karakterizira se naglim povećanjem broja federativnih država, ali razvojna linija federalizma kao istorijskog procesa nije ni prava ni bez prekida. Federalizam je uslov zajednice u različitosti koja može biti nacionalna ili regionalna, a cilj mu je stvaranje dubljeg i razvijenijeg jedinstva koje treba da likvidira neravnopravnost i sukobe koji otud proizlaze. Iskustvo je pokazalo da oktroirani federalizam nema uslova za trajan opstanak i da se ovakve federacije prije ili kasnije raspadaju, usprkos postojanju ekonomskih i drugih razloga za njihovo opstojanje. U federativnim državama koje su stvorene poslije drugog svjetskog rata nije se dugo mogao održati državni centralizam i one su se raspale ukoliko ga nisu ublažavale. U federacijama koje su preživjele unutarnje krize u odnosima između centra i dijelova sve se više ocrta tendencija sporazumnog ujedinjavanja, a pretpostavku za ovakvu vrstu federalizma čini dosljedno sproveden princip ravnopravnosti naroda ili regija, bez obzira na razlike u veličini i postojećoj snazi. Savremena iskustva federalizma pokazuju da je potrebno imati razumijevanja kako za nužni autoritet centra, tako i za slobodan pristanak dijelova i njihovu samoupravnost i dosljedno tome pronaći nova i prikladnija rješenja koja više odgovaraju savremenim shvatanjima. Zapostavljanje ili potcjenjivanje žive nacionalne ili regionalne realnosti neizbježno utiče na federalizam i u takvim uslovima može dovesti do dezintegracije i raspadanja federacije, što dokazuje priličan broj primjera iz savremenog života. U socijalističkog mnogonacionalnoj državi pravo na samoopredjeljenje kao osnovno načelo federalizma je neophodan uslov stvaranja i razvijanja socijalističke federacije. Ali, u svom istorijskom razvoju socijalistički federalizam ne može ostati privezan samo za međunacionalne odnose već treba da se kreće ka međuljudskim odnosima u društvu koje likvidira klasne, materijalne i kulturne sukobe i neravnopravnosti prvenstveno čovjeka prema čovjeku.

Na osnovu Ustava i u skladu s njegovim načelima o federalnim odnosima razvijao se i mijenjao naš društveno-politički sistem, pa i položaj republika i njihov odnos prema federaciji. U prvoj fazi razvoja naš federalizam ima šire elemente centralizma koji su se očitovali u pojačanoj ulozi saveznih organa, naročito u oblasti planiranja, upravljanja privredom i raspolaganja materijalnim sredstvima, kao i gotovo cjelokupnim zakonodavstvom u oblasti sistema vlasti i privrede. U drugoj fazi razvija se novi vid federalizma koji se ne izražava isključivo u ustavnim odnosima organa federacije i republike već u samoupravljanju radnih ljudi sredstvima u društvenoj svojini. U vezi s ovim, ustavni zakon ne pominje suverenost republika, iako zadržava državni karakter republike koji se ogleda u državnoj strukturi i funkcijama republike. Republika je i dalje shvaćena kao nacionalna državna zajednica zasnovana na vlasti i upravljanju suverenog naroda koji osnovne funkcije vlasti i upravljanja ostvaruje u osnovnim ćelijama društva. Proces postepenog pretvaranja republike od države u socijalističku demokratsku društveno-političnu zajednicu davao je i republici i federaciji novu sadržinu koja se ogledala u smanjivanju regulativnih, a naročito administrativnih prava državnih organa u odnosu na radne organizacije. U organizaciji svog sistema načelno republike imaju veću samostalnost, jer je ustavni zakon sadržavao samo opšta načela o organizaciji vlasti republike. Ustav od 1963. godine ne mijenja bitno po-

ložaj republike, ali načelno joj daje veći značaj. Nacionalni princip i dalje ostaje osnova postojanja republike, a isto i princip dobrovoljnosti i ravnopravnosti. S tim u vezi Ustav u osnovnim načelima posvećuje federalizmu posebnu pažnju i formuliše ga ne samo kao državnopravni već i kao društveni samoupravni odnos u društveno-političkim zajednicama kao novom političkom obliku zasnovanom na društvenoj svojini i samoupravljanju. Na ovaj način pored elemenata državnog uporedo izrasta i razvija se novi vid federalizma koji se zasniva na dogovoru i dobrovoljnoj integraciji užih u šire cjeline.

U ovom prilogu zadržali smo se duže na prethodnom periodu, periodu nastajanja i sazrijevanja spoznaje o bliskosti i sudbinskoj povezanosti naših naroda, kao i nužnosti njihovog slobodnog ujedinjenja u zajedničku državu, ali i na rađanju raznih zabluda koje su imale veoma štetne posljedice. U ovom periodu djelovale su snage koje su ometale ili usporavale pravilan razvoj ovog procesa, ali i rađale su se i postepeno sazrijevale nove snage koje će ovaj proces uspješno dovesti do konačnog ostvarenja. Odluke Drugog zasjedanja AVNOJ-a predstavljaju najviši domet u tom procesu, one ujedno označavaju pobjedu revolucije i predstavljaju temelj i putokaz daljeg razvitka tekovina ove revolucije. Specifična i osobito značajna crta naše revolucije i kasnije izgradnje našeg društveno-političkog sistema leži u tome što je i revolucija, kao i čitav tok njenog daljeg razvijanja, bio i ostao autonoman, započet i dovršen vlastitim snagama, bez pomoći iz vana, pa i bez nametanja kako u pogledu shvatanja, tako i postavljanja organizacionih mjera. Revolucionarne snage koje su borbu dovele do uspjeha, sačuvala su slobodu i nezavisnost u svom stavu i čvrsto je i uporno branile sve do današnjeg dana. Proteklo vrijeme predstavlja dug — dvadesetpetogodišnji — period postanka i razvoja socijalističke Jugoslavije, pa i socijalističke republike Bosne i Hercegovine. Ovaj put predstavlja nerazdvojnu cjelinu, ali u toj cjelini postoje i značajna razdoblja koja označavaju uspješno pređene etape ovog burnog razvoja. Te etape su samo dijelovi istog razvojnog procesa kojim obilježja daju glavni zadaci u datoj etapi. Sve one skupa obilježavaju jedinstven tok neprekidnog razvoja i stalnog uspona izgradnje novog demokratskog sistema humanizovanih odnosa među ljudima i narodima.

Summary

The author gives a short survey of the process of the unification of the South Slav peoples and the inner administration of the common state. It has been stated that from the time of the birth of the idea of unification to its realization there were various view points on both the individuality of peoples who were to enter this state community and their position in the common state. The solution of this question in the pre-war Yugoslavia has been touched upon paying special attention to the position of Bosnia and Herzegovina in the programmes of those political forces which clashed on the question of the inner organization of the common state. It is striking that in the pre-war times none of the more important bourgeois political parties recognized individuality of Bosnia and Herzegovina. Indeed, it was this question on which they bitterly clashed; even the Communist party of Yugoslavia up to the eve of the Second World War had not a clearly defined view. The question of the position of Bosnia and Herzegovina was dealt with more seriously since the time of the Cvetković-Maček Treaty, but that process was stopped by the war.

Special attention has been paid to Bosnia and Herzegovina, its position in the pre-war Yugoslavia, at the beginning of its occupation and in the course of the People's Liberating War. It has been stated that there are no documents from the beginning of the People's Liberating War dealing specially with the position of Bosnia and Herzegovina in the New Yugoslavia, but judging by the general attitude of CPY on the national question, it can be deduced that CPY had the same attitude to all the constituting lands including Bosnia and Herzegovina. This conclusion can be arrived at by the analysis of the process of the organization of the system of people's authority and the people's liberating army which developed following the example of other lands, aiming from the very beginning at the settlement of the relationships among peoples on a federal basis. The question of the position of Bosnia and Herzegovina in the new Yugoslavia was quite openly dealt with at the time immediately preceding the Second Session of AVNOJ, since the decisions of that Session had definitely paved the way to the federative profile of new Yugoslavia. This Session was preceded by the founding and the First Session of ZAVNOBiH, the Resolution of which clearly states that »the Peoples of Bosnia and Herzegovina together with the other peoples of Yugoslavia create a new Federative democratic Yugoslavia of equal peoples in which all the constituting peoples will be guaranteed full equality. Peoples of Bosnia and Herzegovina together with the other peoples of Yugoslavia, by mutual efforts through armed struggle for freedom and independence have conquered the right to organize their country in the manner which is most convenient to their own will and interests and the will and interests of all the peoples of Yugoslavia.« Notwithstanding all this, at the moment immediately preceding the Second Session of AVNOJ, there emerged symptoms that this question was not fully clarified, and it was necessary to talk and persuade some members that the attitude of ZAVNOBiH was correct. Although the number of people who expressed doubt on this question was not great, there were some both within the CPY and outside of it. The decisions of the Second Session have done away with this dilemma and definitely solved the question of federative organization of Yugoslavia as well as the position of Bosnia and Herzegovina within the framework of the federation.

After the Second Session of AVNOJ, the process of intense construction of state personnel of Federal Bosnia and Herzegovina has begun. In a concise form the author reviews this process and states that in the course of one year the administrative and legal organs were set up by ZAVNOBiH, so that Bosnia and Herzegovina as a fully formed federal unit entered the peaceful period of development. Though this paper deals with Bosnia and Herzegovina, and although the development of events was studied within her boundaries, it is clear that the question of the position of Bosnia and Herzegovina could not have been dealt with in an isolated way but within the context of the Yugoslav question as a whole, mutual liberation war and socialist revolution.

By the disappearance from the political stage, of those political and social forces whose interests contradicted correct solution of the national question and so also the separate and equal position of Bosnia and Herzegovina, its existence was out of question. Within the Socialist Yugoslavia, Bosnia and Herzegovina has been developing in accordance with general course of the whole Yugoslav community and within the general advancement it has been solving its specific questions.