

## Prilog razmatranju pravnog značaja dokumenata Prvog i Drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a

Drago Borovčanin

O pravnom značaju dokumenata Prvog i Drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a do sada nije direktno pisano. U radovima koji tretiraju nastanak i djelatnost AVNOJ-a dodirivana su uz put i zemaljska antifašistička vijeća narodnog oslobođenja i njihova djelatnost. Međutim, time nisu obrađena i iscrpna sva pitanja iz ove oblasti. Problem nastanka države Bosne i Hercegovine pobliže je razmatrao dr Hamdija Čemerlić.<sup>1)</sup> No, ni on se ne upušta u razmatranje problema nastanka ZAVNOBiH-a kao predstavničkog organa narodne vlasti i akata koje je taj organ donosio.<sup>2)</sup>

Da bismo ocijenili pravni značaj dokumenata nekog organa, moramo, prije svega, utvrditi kakav je to organ, odnosno moramo znati da li je riječ o organu vlasti ili nekom drugom političkom organu. Kad utvrdimo da je riječ o organu vlasti, onda moramo utvrditi izdaje li taj organ vlasti zapovijesti i da li stvarno odgovarajuća grupa ljudi izvršava njegova naređenja, odnosno da li on primjenjuje sankcije protiv onih koji krše njegove zapovijesti. Ovdje nam nije važno da li taj organ vlasti svoje zapovijesti izdaje napisano i naziva ih zakonima ili na neki drugi način. Za nas je bitno da te

<sup>1)</sup> Dr Hamdija Čemerlić: *Formiranje narodne vlade Bosne i Hercegovine*, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, XIV, 1966, str. 239.

<sup>2)</sup> Pri obradi dokumenata Prvog i Drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a i isticanju njihovog značaja koristio sam se arhivskom građom iz Fonda ZAVNOBiH-a, koja se nalazi u Institutu za istoriju radničkog pokreta Sarajevo i koja je pripremljena za štampu, te građu koja se nalazi u Institutu za radnički pokret u Beogradu, Vojno-istorijskom institutu u Beogradu, kao i građu objavljenu u zbornicima dokumenata i podataka o narodnooslobodilačkom ratu jugoslovenskih naroda, a odnosi se na rad AVNOJ-a i ZAVNOBiH-a. Pored ove građe, koristio sam se ratnom štampom objavljenom u Arhivu Komunističke partije Bosne i Hercegovine, u kojoj ima dosta podataka, naročito za praćenje rada na izvršavanju odluka ZAVNOBiH-a. Raspoloživa arhivska građa o radu ZAVNOBiH-a je sređena i pristupačna za korištenje. Međutim, treba napomenuti da u postojećoj arhivskoj građi nema dokumenata koji neposredno govore o svim aspektima rada i djelatnosti ZAVNOBiH-a. Zbog toga mnogi su zaključci izvedeni indirektno analizirajući raspoloživa dokumenta i njihovim dovođenjem u vezu sa konkretnim akcijama ZAVNOBiH-a i njegovih organa.

zapovijesti postoje i da se izvršavaju. Prema tome, da bismo utvrdili jesu li pravno valjani i kakav pravni značaj imaju dokumenti usvojeni na Prvom i Drugom zasjedanju ZAVNOBiH-a, moramo utvrditi da li je ZAVNOBiH faktični organ vlasti i da li je vršio funkcije vlasti.

Pri utvrđivanju činjenice da li je ZAVNOBiH organ vlasti, nećemo se upuštati u teoretske postavke o državi i pravu. Ali, ipak je nužno da odmah na početku istaknemo da će nam u izlaganju biti polazna osnova shvatanje da je država oruđe u rukama vladajuće klase za gušenje otpora njenih klasnih protivnika i da država, kao oruđe vladajuće klase, stvara svoje pravo tj. sistem prinudnih normi pomoću kojih vladajuća klasa provodi svoju diktaturu. Bez ove činjenice, nije moguće shvatiti nužnost izdavanja zapovijesti kao jedne od bitnih komponenata koje karakterišu svaku vlast. Istina, mi moramo imati na umu još jednu okolnost, a to je da je ZAVNOBiH stvoren i da je radio u specifičnim, ratnim uslovima. Ta okolnost je mnogo uticala na rad ZAVNOBiH-a, pa se zbog toga nisu mogle dosljedno ostvarivati sve komponente državne vlasti koje bi se inače ostvarivale u normalnim uslovima. No, to neće i ne može umanjiti ulogu ZAVNOBiH-a kao državnog organa.

ZAVNOBiH je organizovan u uslovima kada je ustanak naroda Bosne i Hercegovine, kao i ustanak naroda Jugoslavije, dobio široke razmjere, kada su bila stvorena velika slobodna područja. U to vrijeme su bile formirane i prve divizije i korpusi NOVJ, a na oslobođenom području je bio izgrađen mehanizam nove lokalne vlasti — narodnooslobodilački odbori i komande mjesta, odnosno komande područja. Nova narodna vlast, oličena u NOO-a, izdržala je nalete svih neprijateljskih ofanziva, više se učvrstila i razvila, kako na oslobođenom, tako i na neoslobođenom području, gdje su ilegalni NOO-i vršili pripreme za oružanu borbu, prikupljali priloge za pomoć jedinicama NOVJ, izvještavali NOO-e na oslobođenoj teritoriji i vojne jedinice o kretanju neprijatelja i zlodjelima koje vrše izdajnici naroda. Oni su time dali veliki doprinos daljem razvoju NOB-e. Uspjesi, postignuti u dotadašnjem razvoju NOB-e, omogućili su stvaranje najviših političkih organa NOP-a, pa dolazi do obrazovanja AVNOJ-a na njegovom Prvom zasjedanju 26. i 27. novembra 1942. godine u Bihaću, koji preuzima rukovođenje svim organima narodne vlasti na oslobođenom području. Do kraja 1943. godine formiraju se i zemaljska antifašistička vijeća narodnog oslobođenja, kao najviši politički organi u pojedinim jugoslovenskim zemljama. Njihovim formiranjem završava se proces obrazovanja organa narodne vlasti počev od seoskih, opštinskih, sreskih, okružnih i oblasnih NOO-a do zemaljskih antifašističkih vijeća, a time, praktično, i proces obrazovanja federalnih država u sastavu Demokratske Federativne Jugoslavije.

Prvo zasjedanje Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine održano je 25/26. novembra 1943. godine u Mrkonjić Gradu.<sup>3)</sup> Osnivačkoj skupštini ZAVNOBiH-a prisustvovalo je 247 delegata<sup>4)</sup> iz čitave Bosne i Hercegovine. Skupština je izabrala ZAVNOBiH od 173 vijećnika, 31 člana u Prezidijum ZAVNOBiH-a i 58 članova AVNOJ-a iz Bosne i Hercegovine.<sup>5)</sup> Pored toga, na Prvom zasjedanju ZAVNOBiH-a usvojena je rezolucija i proglas narodima Bosne i Hercegovine.

<sup>3)</sup> Prvo zasjedanje ZAVNOBiH-a, *Narodna skupština Narodne Republike Bosne i Hercegovine*, »Veselin Masleša«, Sarajevo, 153. strana.

<sup>4)</sup> Isto, strana 13.

<sup>5)</sup> Isto, str. 71—85.

U Rezoluciji ZAVNOBiH-a konstatuje se da su se prvi put u istoriji Bosne i Hercegovine sastali predstavnici srpskog, muslimanskog i hrvatskog naroda, povezani čvrstim bratstvom u ustanku, sa ciljem da na osnovu rezultata oružane borbe naroda Jugoslavije, i naroda Bosne i Hercegovine donesu političke odluke koje će otvoriti put našim narodima da urede svoju zemlju onako kako to odgovara njihovoj volji i interesima. Vijećnici su jasno stavili na znanje da narodi Bosne i Hercegovine ne žele povratak na staro, da odriču svako pravo takozvanoj londonskoj vladi da ih predstavlja i govori u njihovo ime, da narodi Bosne i Hercegovine stvaraju, u zajednici sa ostalim narodima Jugoslavije, novu demokratsku federativnu Jugoslaviju slobodnih i ravnopravnih naroda, da narode Bosne i Hercegovine danas jedino predstavlja ZAVNOBiH i AVNOJ kao vrhovno političko predstavništvo svih naroda Jugoslavije. Iako ova rezolucija nema formalno-pravnu stranu ustava, njome su riješena osnovna pitanja državnog uređenja Bosne i Hercegovine. U dijelu rezolucije, u kome se govori da narodi Bosne i Hercegovine ne žele povratak na staro, vijećnici ZAVNOBiH-a su praktično odlučili da odbace monarhiju kao oblik uređenja države. Naime, oni su time odlučili da, u zajednici sa ostalim narodima Jugoslavije, stvore federativno uređenje države. Skupština je ZAVNOBiH-u postavila zadatke da učvršćuje bratstvo i jedinstvo naroda Bosne i Hercegovine, da razvija oružanu borbu protiv okupatora i njegovih pomagača uvodeći nove borce u narodnooslobodilačku vojsku, ubrzavajući uključivanje u narodnooslobodilački pokret Muslimana i Hrvata i da, oslanjajući se na narodnooslobodilačke odbore, učvršćuje i proširuje novu narodnu vlast, veliku tekovinu naroda u ovoj borbi. Na taj način ZAVNOBiH će moći, u još većoj mjeri, da pomaže Narodnooslobodilačku vojsku i još uspješnije da rješava ekonomska, socijalna, prosvjetna i zdravstvena pitanja. Ovih nekoliko djelatnosti iz programa rada očito govori da su ZAVNOBiH-u postavljeni zadaci da vrši punu vlast u Bosni i Hercegovini. Prema tome, iako se u dokumentima ZAVNOBiH-a kaže da je vijeće najviše političko predstavništvo, može se sa sigurnošću tvrditi da je on najviši organ vlasti od svog nastanka. Što to nije istaknuto izričito u samim dokumentima, imali su uticaja spoljnopolitički faktori.

Izrastanjem zemaljskih antifašističkih vijeća u najviše organe vlasti, jačanjem lokalnih organa narodne vlasti, te uspjesima postignutim u borbi protiv okupatora, kao i zahvaljujući situaciji na glavnim frontovima, stvoreni su uslovi za održavanje Drugog zasjedanja AVNOJ-a, koje je donijelo istorijske odluke na kojima je stvorena Demokratska Federativna Jugoslavija. Po svom karakteru, odluke, usvojene na Drugom zasjedanju AVNOJ-a, predstavljaju revolucionarne ustavne zakone. One u isto vrijeme predstavljaju pravni temelj nove državne zajednice koja politički i pravno prekida svaki kontinuitet sa unutrašnjim političkim i ustavnim uređenjem stare Jugoslavije. Ti revolucionarni zakoni bili su istovremeno i nužan i dovoljan ustavnopravan temelj i okvir za dalji razvitak i učvršćenje nove državne zajednice.

Ubrzo poslije Drugog zasjedanja AVNOJ-a, u svim današnjim republikama obrazovana su najviša predstavnička tijela koja su ujedinjavala zakonodavnu i izvršnu vlast. U postavljanju i učvršćenju federativne strukture ovi republički organi vlasti imali su veliki značaj. To najbolje potvrđuju odluke koje su donesene na njihovim zasjedanjima. Mi ćemo se zadržati na odlukama koje je donio ZAVNOBiH, na svom Drugom zasjedanju od 30. juna do

2. jula 1944. godine u Sanskom Mostu.<sup>6)</sup> To su sljedeće odluke: Odluka o odobrenju rada bosansko-hercegovačke delegacije na Drugom zasjedanju AVNOJ-a; Odluka o konstituisanju ZAVNOBiH-a u najviše zakonodavno i izvršno predstavničko tijelo federalne Bosne i Hercegovine, Deklaracija o pravima građana Bosne i Hercegovine, Odluka o poslovniku za rad ZAVNOBiH-a, Odluka o stvaranju zakonodavnog odbora, Odluka o uspostavi vjerske komisije, Odluka o uspostavi zemaljske komisije za ispitivanje zločina okupatora i njegovih pomagača, Odluka o izborima za seoske, opštinske i gradske NOO-e i sreske, okružne i oblasne narodnooslobodilačke skupštine, i Odluka o ustrojstvu i radu NOO-a i narodnooslobodilačkih skupština u federalnoj Bosni i Hercegovini.<sup>7)</sup> Donošenjem ovih odluka, krunisani su napori naših naroda. Njima su položeni temelji bratske zajednice Srba, Muslimana i Hrvata u federalnoj Bosni i Hercegovini. Do ovog zasjedanja ZAVNOBiH je formalno bio opšte-političko predstavništvo i rukovodeći organ narodnooslobodilačkog pokreta u Bosni i Hercegovini. Na Drugom zasjedanju i formalno postaje najviši organ narodne suverenosti i nosilac bosansko-hercegovačke državnosti. Organi narodne vlasti, narodnooslobodilački odbori koji su nastali i razvili se u toku narodnooslobodilačke borbe kao najpogodniji oblik ostvarenja demokratije i prava naroda, postali su državni organi i jedini nosioci državne politike. Takav zaključak se može izvesti iz člana prvog Odluke o konstituisanju ZAVNOBiH-a u najviše zakonodavno i izvršno narodno predstavničko tijelo federalne Bosne i Hercegovine, u kome se kaže: »Na temelju slobodno izražene volje naroda Bosne i Hercegovine, a u skladu sa odlukama donijetim na Drugom zasjedanju Antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Jugoslavije na dan 29—30. novembra 1943. godine u Jajcu, Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine, na svom Drugom zasjedanju konstituise se u vrhovno zakonodavno i izvršno tijelo, u najviši organ državne vlasti Bosne i Hercegovine, ravnopravne federalne jedinice u Demokratskoj Federativnoj Jugoslaviji«,<sup>8)</sup> kao i člana prvog Odluke o ustrojstvu i radu narodnooslobodilačkih odbora i narodnooslobodilačkih skupština<sup>9)</sup> koji utvrđuje da: »sva vlast u federalnoj Bosni i Hercegovini pripada narodu koji predstavljaju narodnooslobodilački odbori, narodnooslobodilačke skupštine i Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine«. ZAVNOBiH je u Deklaraciji o pravima građana i drugim odlukama, usvojenim na Drugom zasjedanju, ozakonio takav oblika narodne i demokratske vlasti koji se nije zadovoljio formalnim priznanjem prava građana, već je stvorio sve potrebne uslove da se građani mogu samostalno koristiti pravima u svim oblastima državnog i društvenog života. Pored toga, zajamčena je ravnopravnost Srba, Muslimana i Hrvata, sloboda zbora i dogovora, sloboda udruživanja, sloboda štampe, lična imovina i sigurnost građana, kao i sloboda privatne inicijative u privrednom životu, ravnopravnost žena i muškaraca, izborno pravo na osnovu opšteg, jednakog i neposrednog prava glasa svim građanima koji su navršili 18 godina života, ako im to pravo nije oduzeto na osnovu zakona i, na kraju, pravo žalbe i pritužbe svim organima državne vlasti. Ove odredbe su ustavnog karaktera. Njima su udareni temelji jedne nezavisne suverene države u okviru Demokratske Federativne Jugoslavije. Na

<sup>6)</sup> *Drugo zasjedanje ZAVNOBiH-a, Narodna skupština NRBiH*, Sarajevo, str. 254.

<sup>7)</sup> Arhiv Komunističke partije Bosne i Hercegovine, Tom I, knj. I, strana 229.

<sup>8)</sup> *Drugo zasjedanje ZAVNOBiH-a, Narodna skupština Narodne Republike Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 1954, strana 78.

<sup>9)</sup> Isto, strana 135.

osnovu ovih akata Bosna i Hercegovina je, u obliku ZAVNOBiH-a, dobila demokratski, narodni parlament, koji je suvereno odlučivao o svim pitanjima narodnog života. ZAVNOBiH je, izgrađujući bosansko-hercegovačku državnost, dao ogroman prilog konačnom oblikovanju Federativne Demokratske Jugoslavije, koja je nastajala u procesu oružane i političke borbe naroda Jugoslavije.

Odluke Drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a zasnivaju se na tački 2. i 3. Odluke o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu<sup>10)</sup> koju je AVNOJ donio na svom Drugom zasjedanju. U tački 2. pomenute odluke kaže se: »Da bi se ostvario princip suverenosti naroda Jugoslavije, da bi Jugoslavija predstavljala istinsku domovinu svih svojih naroda i da nikada više ne bi postala domenom bilo koje hegemonističke klike, Jugoslavija se izgrađuje i izgradit će se na federativnom principu, koji će obezbijediti punu ravnopravnost Srba, Hrvata, Slovenaca, Makedonaca i Crnogoraca, odnosno naroda Srbije, Hrvatske, Slovenije, Makedonije, Crne Gore i Bosne i Hercegovine«. U tački 3. kaže se: »U skladu sa takvom federativnom izgradnjom Jugoslavije, koja se temelji na najpunijim demokratskim pravima, jeste činjenica da već sada, u vrijeme NOR-a, osnovne organe narodne vlasti kod pojedinih naroda Jugoslavije predstavljaju narodnooslobodilački odbori i zemaljska antifašistička vijeća narodnog oslobođenja i da je AVNOJ vrhovno zakonodavno i izvršno predstavničko tijelo naroda Jugoslavije i vrhovni predstavnik suvereniteta naroda i države Jugoslavije kao cjeline«. Pravni osnov za punopravno donošenje odluka od strane ZAVNOBiH-a, kao najvišeg državnog organa i organa narodne vlasti u federalnoj Bosni i Hercegovini, proizlazi i iz Zakona o ustrojstvu i poslovanju AVNOJ-a i nacionalnih vijeća federalnih država u sastavu Demokratske Federativne Jugoslavije<sup>11)</sup> koji je usvojilo Predsjedništvo AVNOJ-a na sjednici između 4. i 12. aprila 1944. godine. Ne raspoložemo originalnim tekstom Zakona usvojenog na pomenutoj sjednici Predsjedništva. Sačuvan je samo tekst projekta ovog zakona. Prema tome, na osnovu toga nije moguće utvrditi da je on i usvojen, pogotovo ako nema ni cjelovitog zapisnika iz kojega bi se to vidjelo. Međutim, analizom ostalih dokumenata iz fonda AVNOJ-a može se doći do zaključaka da je citirani Zakon bio predmet diskusije na sjednici Predsjedništva AVNOJ-a od 4. do 12. aprila 1944. godine. Na sjednici Predsjedništva koja je održana 4. 4. 1944. godine podnio je referat Moša Pijade, u kome je dao uvod u diskusiju o zakonskim projektima predloženim Predsjedništvu da ih usvoji.<sup>12)</sup> U tom referatu je Zakon o ustrojstvu i poslovanju AVNOJ-a i nacionalnih vijeća federalnih država u sastavu Demokratske Federativne Jugoslavije stavljen u prvu grupu zakona (po hitnosti donošenja), odmah poslije Zakona o nazivu države i državnom grbu i Deklaraciji o pravima građana. Poslije referata, koji je predstavljao platformu za diskusiju i donošenje zakona i drugih normativnih akata, prešlo se na diskusiju o Deklaraciji o pravima čovjeka, o AVNOJ-u, NKOJ-u i NOO-u, i to u načelu i u pojedinostima. Iz zapisnika sa sjednica Predsjedništva AVNOJ-a, održanih od 4. do 12. aprila 1944. godine,<sup>13)</sup> vidi se da su neki od navedenih akata usvojeni. Ali, ni iz ovoga zapisnika se ne vidi da je pred-

<sup>10)</sup> *Prvo i Drugo zasjedanje AVNOJ-a*, Stvarnost, Zagreb 1963, strana 211.

<sup>11)</sup> Institut za istoriju radničkog pokreta, Beograd, AVNOJ, dok. br. 74.

<sup>12)</sup> Institut za istoriju radničkog pokreta Beograd, Fond AVNOJ-a, dokument broj 73.

<sup>13)</sup> Isto, br. 78, riječ je o istrgnutim listićima iz bilježnice — olovkom pisane vrlo kratke zabilješke o diskusiji, i to nesistematski vođene.

metni zakon usvojen. No, očito je da se diskusija vodila po planu izloženom u referatu i da su pojedini akti usvojeni. Tako, na primjer, stoji »usvojen je prerađen projekt Deklaracije«, »usvojen je projekat zakona o NOO-a sa izmjenama« itd. Iz činjenice što se i ovaj zakon nalazio na dnevnom redu sjednice, a nema podataka koji bi upućivali na zaključak da je odbijen ili odložen, može se zaključiti da je i usvojen. U stavu prvom člana 16. citiranog zakona se kaže »Vrhovni organ državne vlasti svake Federalne države u sastavu Demokratske Federativne Jugoslavije i njeno vrhovno zakonodavno i izvršno narodno predstavničko tijelo jeste nacionalno Vijeće Federalne države«. U članu 19. su taksativno određene sljedeće nadležnosti nacionalnih vijeća:

a) rukovođenje oslobodilačkim pokretom naroda Federalne države i njegovo držanje u skladu s narodnooslobodilačkim pokretom ostalih naroda Jugoslavije;

b) čuvanje nacionalnog suvereniteta, nacionalne ravnopravnosti i nacionalne slobode, briga za puni nacionalni, državni, privredni, kulturni i društveno-politički razvitak naroda Federalne države i briga za bratsku saradnju sa ostalim narodima Jugoslavije;

c) preduzimanje zakonodavnih mera za izgradnju unarodne vlasti u Federalnoj državi;

d) donošenje celokupnog zakonodavstva Federalne države;

e) imenovanje narodne vlade Federalne države;

f) potvrda plana ekonomske obnove i ekonomske izgradnje Federalne države i primanje njenog budžeta;

g) vršenje prava amnestije i pomilovanja građana osuđenih od sudova Federalne države.<sup>14)</sup>

Citirani propisi<sup>15)</sup> daju puni pravni osnov za rad ZAVNOBiH-a, kao najvišeg organa vlasti države Federalne Bosne i Hercegovine.

Pored pravnog osnova koji proizlazi iz citiranih propisa, nužno je utvrditi da li vijećnici ZAVNOBiH-a imaju mandat da predstavljaju narod Bosne i Hercegovine. Već je bilo govora o tome da su na Prvoj skupštini Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine, održanoj 25/26. novembra 1943. godine, izabrana 173 vijećnika ZAVNOBiH-a. Na Drugom zasjedanju prisustvovala je većina izabраниh na Prvom zasjedanju i 23 vijećnika koji su kooptirani na Drugom zasjedanju.<sup>16)</sup> Drugom zasjedanju nije prisustvovalo 25 vijećnika, jer nisu mogli stići iz vojnih i drugih razloga. Prema tome, svi vijećnici Prvog i većina vijećnika Drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a izabrana su na skupštini. Istina, izbori su obavljani posredno, putem delegata. Međutim, ako se uzme u obzir činjenica da su izbori provedeni u potpuno ratnoj situaciji, i da su, i pored svega, došli delegati iz svih kra-

<sup>14)</sup> Članom 4. Odluke o vrhovnom zakonodavnom i izvršnom narodnom predstavničkom tijelu Jugoslavije i Nacionalnom komitetu oslobođenja Jugoslavije kao privremenim organima vrhovne narodne vlasti u Jugoslaviji za vrijeme narodnooslobodilačkog rata, usvojene na II zasjedanju AVNOJ-a. Predsjedništvo AVNOJ-a je ovlašteno da vrši sve funkcije AVNOJ-a u vremenu između zasjedanja. (*Prvo i Drugo zasjedanje AVNOJ-a*, Stvarnost, Zagreb, 1963, str. 208.)

<sup>15)</sup> Bez obzira što Odluka o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu nosi formalno naziv odluka, ona ima karakter ustavnog akta, jer pitanja koja tretira su takvog karaktera, pa je tako treba i shvatiti. I citirni zakon treba uzeti kao realnost, s obzirom na ratnu situaciju kada državni organi nisu mogli normalno raditi i donositi redovno odluke. Bitno je da je u praksi tako rađeno.

<sup>16)</sup> *Drugo zasjedanje ZAVNOBiH-a, Narodna skupština NRBiH*, Sarajevo 1954, strana 156.

jeva Bosne i Hercegovine, onda se može kazati da je obezbijeden princip demokratičnosti izbora vijećnika najvišeg predstavničkog tijela, koliko je to bilo najviše moguće u takvoj situaciji. Ovakva tvrdnja dolazi više do izražaja ako se ima u vidu da su izborna tijela, Skupštinu ZAVNOBiH-a, sačinjavali članovi AVNOJ-a sa područja Bosne i Hercegovine, svi članovi Oblasnog narodnooslobodilačkog odbora za Bosansku krajinu, i svi članovi okružnih narodnooslobodilačkih odbora sa područja Bosanske krajine.<sup>17)</sup> Samo su iz istočne Bosne i Hercegovine prisustvovali delegati koje su uputila partijska rukovodstva.<sup>18)</sup> Dakle, većinu delegata sačinjavali su ljudi koje je narod birao u svoje organe vlasti. Ta činjenica pruža osnov da se zaključi da su delegati imali ovlaštenje naroda da, kad se ukaže potreba, mogu obavljati i takve poslove kao što su izbor ljudi u više organe vlasti. Čak ni činjenica da iz istočne Bosne i Hercegovine nisu došli predstavnici koje je narod birao, nego predstavnici koje su uputila partijska rukovodstva, ne može biti razlog za izvođenje drugačijeg zaključka. To tim prije ako se ima u vidu da su i delegati sa ovih područja bili istaknute ličnosti NOP-a, koji su u većini i do tada bili birani u organe vlasti. I sam izbor vijećnika ZAVNOBiH-a je od velikog značaja. Zbog toga treba reći da su oni birani sa područja čitave Bosne i Hercegovine srazmjerno prema broju stanovnika u pojedinim oblastima. Dakle, zastupljen je princip da se na određen broj stanovnika bira jedan vijećnik. Tako su sa područja Bosanske krajine i centralne Bosne izabrana 83 vijećnika, sa područja istočne Bosne 53, i sa područja Hercegovine 37 vijećnika.<sup>19)</sup> Ovaj način izbora dopunjen je principom da se u ZAVNOBiH izabere po jedan vijećnik sa područja svakog bivšeg sreza u Bosni i Hercegovini<sup>20)</sup> bez obzira na broj stanovnika u tom srezu. Vijećnici su birani iz reda intelektualaca, radnika, seljaka, činovnika, trgovaca i vojnika — partizana. I nacionalni sastav je, približno, odgovarao stepenu učešća nacionalnih grupacija u NOP-u.<sup>21)</sup>

Sve iznesene činjenice su važne i uticale su na raspoloženje naroda prema ZAVNOBiH-u, kao najvišem državnom organu, koji je u njegovo ime donio istorijske odluke. Zbog toga treba imati u vidu činjenicu koja govori kako je ZAVNOBiH primljen kao najviši organ vlasti u Federalnoj Bosni i Hercegovini. Odmah treba naglasiti da je akte koji su usvojeni na Prvom, a naročito odluke usvojene na Drugom zasjedanju ZAVNOBiH-a, jednodušno odobrio narod širom Bosne i Hercegovine.<sup>22)</sup> Podrška naroda odlukama koje je ZAVNOBiH usvojio ujedno daje i najbolju potvrdu izbora vijećnika kao pravih narodnih predstavnika. Prema tome, i ako bi se, formalno gledajući, mogla osporavati legitimacija vijećnicima na osnovu formalnih nedostataka pri-

<sup>17)</sup> Arhiv Instituta za istoriju radničkog pokreta Sarajevo, Zbirka NOR-a, inv. br. 1740.

<sup>18)</sup> Isto, dokumenat br. 1569.

<sup>19)</sup> *Spisak vijećnika ZAVNOBiH-a, Prvo zasjedanje ZAVNOBiH-a, Narodna skupština Narodne Republike Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 1953, strana 73—78.

<sup>20)</sup> Isto.

<sup>21)</sup> Isto.

<sup>22)</sup> Poslije Prvog, a naročito poslije Drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a održani su zborovi naroda širom Bosne i Hercegovine na kojima je narod pozdravio osnivanje ZAVNOBiH-a i odobrio njegov rad. Tako narod opštine Haliluci i Lipnik sa zajedničkog zbora, održanog 2. januara 1944. godine, »šalje plamene pozdrave svom predstavništvu, ZAVNOBiH-u. Mi smo se osjećali najsretniji kam smo čuli da su se sastali predstavnici iz svih krajeva naše Bosne i Hercegovine i izabrali najvišu vlast

likom njihovog izbora, to se faktički ne može osporavati, jer je narod plebiscitarno, potvrđujući odluke koje je ZAVNOBiH donio, potvrdio njihov izbor.

ZAVNOBiH i po svojoj organizaciji predstavlja faktički najviši organ vlasti Federalne Bosne i Hercegovine. Na Drugom zasjedanju ZAVNOBiH-a odlučeno je da svu zakonodavnu vlast vrši ZAVNOBiH na svojim plenarnim sjednicama, a između dva zasjedanja da zakonodavnu vlast vrši Predsjedništvo ZAVNOBiH-a. Izvršna vlast povjerena je Predsjedništvu i Narodnoj vladi Bosne i Hercegovine.<sup>23)</sup> Međutim, Narodna vlada nije obrazovana sve do 1945. godine do Trećeg zasjedanja ZAVNOBiH-a, pa je funkciju vlade vršilo Predsjedništvo ZAVNOBiH-a. Na ovakvo stanje su uticali međunarodni razlozi. Da bi mogao izvršavati zadatke najvišeg organa narodne vlasti u Federalnoj Bosni i Hercegovini, ZAVNOBiH osniva i organe uprave, kojima je zadatak da organizuju rad u pojedinim granama u zemaljskim razmjerama i da Predsjedništvo njihovim posredstvom organizuje rad narodnooslobodilačkih odbora u svim granama državne uprave, kao što su: privreda, prosvjeta, zdravstvo, sudstvo itd. U tu svrhu obrazovana su: Odjeljenje za narodnu privredu, Odjeljenje za narodnu prosvjetu, Odjeljenje za narodno zdravlje i socijalnu politiku, Odjeljenje za finansije, Odjeljenje za sudstvo, Odjeljenje za ishranu, Odjeljenje za unutrašnje poslove, Odjeljenje za šume i rude, Odjeljenje za obnovu, i Odjeljenje za informacije i propagandu.<sup>24)</sup> Vrhovni zakonodavni i izvršni organi vlasti u Federalnoj Bosni i Hercegovini obrazovani su u vrijeme kada su već bili obrazovani niži, lokalni organi vlasti. U vrijeme Drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a u Bosni i Hercegovini su postojali seoski, opštinski, sreski, okružni i oblasni narodnooslobodilački odbori. Narodni odbori su sa zemaljskim antifašističkim vijećem, Odlukom o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu, donesenom na Drugom zasjedanju AVNOJ-a,<sup>25)</sup> neposredno poslije Prvog zasjedanja ZAVNOBiH-a, proglašeni osnovnim organima vlasti kod pojedinih naroda Jugoslavije. U situaciji kad postoji jugoslovenska vlada u Londonu, kad postoje najviši organi

---

za bratske narode Bosne i Hercegovine. Mi smo prvi put doživjeli da zajednički i bratski dademo svoje povjerenje svome prvom narodnom predstavništvu, da budemo ravnopravni u zajednici Demokratske Federativne Jugoslavije«. (Institut za istoriju radničkog pokreta Sarajevo, F.K. kat. br. 2348). Narod bosansko-krupskog i novskog sreza, na zboru od 6. II 1944. godine, šalje pozdrave ZAVNOBiH-u, pa, pored ostalog, kaže: »Pozdravljamo svoje prvo narodno i istinski demokratsko predstavništvo naše napaćene, ali junačke i slavne i sada zemlje bratstva Bosne i Hercegovine. Mi smo uvjereni da Bosna i Hercegovina neće biti ni begovska, ni spahijska, ni carska, ni velikosrpska, ni ustaška, već prava narodna zemlja i srpska i muslimanska i hrvatska«. (Institut za istoriju radničkog pokreta Sarajevo, Fk, kat. br. 2524). Slična pisma uputili su sa zborova: narod Sanskog Mesta, Bosanskog Petrovca, Livna, Jajca, narod Kozare, narod Knežpolja, Zmijanja, Timara, Drvara, Ključa, te šesta, osma, i petnaesta brigada (Arhiv KPBiH, tom I, knjiga I, strana 117, 248, 255, 271, 272 i 318). Žene Bosanske krajine, na svojoj Drugoj oblasnoj konferenciji, odobrile su i pozdravile osnivanje ZAVNOBiH-a (Arhiv KPBiH, Tom I, knjiga 1, str. 288). Odluke ZAVNOBiH-a su jednoglasno odobrili delegati Prve zemaljske konferencije narodnooslobodilačkog fronta Bosne i Hercegovine, održane 3. 7. 1944. godine na kojoj je prisustvovalo 150 delegata iz cijele BiH iz redova KP, USAOJ-a, HSS, AFŽ i ugledni demokrati i patrioti van stranaka iz redova Srba, Muslimana i Hrvata (Arhiv KPBiH, Tom I, knjiga 1, strana 235—237).

<sup>23)</sup> *Drugo zasjedanje ZAVNOBiH-a, Narodna skupština Narodne Republike Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 1954, strana 78.

<sup>24)</sup> Isto, strana 30.

<sup>25)</sup> Zbornik dokumenata i podataka o narodnooslobodilačkom ratu jugoslavenskih naroda (u daljem tekstu Zbornik), tom II, knjiga 11, strana 431.



okupatorske i kvislinške vlasti, KPJ izdaje direktivu partizanskim odredima širom Jugoslavije, i to 1941. godine, da se u oslobođenim mjestima ruše postojeći organi vlasti kao i organi vlasti koji su izgubili povjerenje naroda i da se pristupi stvaranju novih organa narodne vlasti. Tome zadatku se prišlo odmah i već 1941. godine se obrazuju NOO-i i komande mjesta. Tako je nova narodna vlast izrastala i razvijala se uporedo sa izrastanjem i razvojem oružanih snaga NOP-a. Širenjem NOP-a, širila se i slobodna teritorija, a njenim širenjem stvoreni su uslovi za formiranje odgovarajućih organa narodne vlasti od seoskog NOO-a do ZAVNOBiH-a. Prema tome, ZAVNOBiH je, kao najviši organ vlasti u Federalnoj Bosni i Hercegovini, izrastao iz narodnooslobodilačkih odbora i sa njima zajedno sačinjavao jedinstven sistem vlasti u Bosni i Hercegovini. Ova konstatacija potvrđuje se u zaključcima sa drugog partijskog savjetovanja komunista Bosanske krajine, održanog 5. i 6. aprila 1944. godine, u kojima se pored ostalog kaže: »Za ovo vrijeme narodnooslobodilački pokret uspio je da pod vodstvom naše Partije učvrsti svoje vojničke i političke pobjede u narodnooslobodilačkim odborima koji su se izdigli, u većini slučajeva, na stepen istinskih organa narodne vlasti. Narodnooslobodilački odbori pokazali su dovoljno organizacionog i političkog smisla i ako ih nije bilo svugdje u zadovoljavajućoj mjeri. Oni su pokazali vidne rezultate u uspješnom rješenju pitanja ishrane naše vojske, u rješavanju najraznovrsnijih pitanja narodnog života što je doprinijelo širokom okupljanju narodnih masa oko narodnooslobodilačkih odbora.«<sup>26)</sup> Nju potvrđuje i Uputstvo o organizaciji unutrašnjih poslova narodne vlasti,<sup>27)</sup> koje je izdao ZAVNOBiH, u kome se, pored ostalog, kaže: »U novoj narodnoj vlasti Odjeljenje za unutrašnje poslove, kao i većina drugih odjeljenja, nemaju svoje vlastite mjesne organe, nego svoje poslove obavljaju preko narodnooslobodilačkih odbora kao mjesnih organa vlasti, koji potiču iz samog naroda. Narodnooslobodilački odbori su dužni izvršavati naredbe pojedinih odjeljenja i odsjeka ZAVNOBiH-a i poimenice Odjeljenja za unutrašnje poslove«. Ovi izvori govore u isto vrijeme da su organi vlasti bili povezani od najnižih do najviših i da su niži organi vlasti bili dužni izvršavati naredbe viših organa vlasti. Navedeni izvori govore nedvosmisleno da je ZAVNOBiH vršio stvarnu vlast na čitavom oslobođenom području Bosne i Hercegovine. Ako se ima u vidu da su NOO-i postojali i na neoslobođenoj teritoriji, koji su takođe prihvatili i sprovodili odluke ZAVNOBiH-a i vršili određene funkcije vlasti, onda se može reći da je ZAVNOBiH imao uticaja i na velikom dijelu neoslobođene teritorije.

Da je ZAVNOBiH de facto djelovao kao organ državne vlasti, potvrđuju akcije koje je preduzimao u svim oblastima društvenog života. Evo samo nekih aktivnosti ZAVNOBiH-a i njegovih izvršnih i upravnih organa koje potvrđuju njegovo djelovanje kao organa vlasti. Prezidijum ZAVNOBiH-a šalje, 6. marta 1944. godine, direktivno pismo svim oblasnim narodnooslobodilačkim odborima<sup>28)</sup> u kome im naređuje da, s obzirom na predstojeće radove oko sjetve, preduzmu sve mjere kako bi se obradila sva obradiva zemlja, vodeći računa da se pored žitarica zasijavaju i druge kulture. Da bi se

<sup>26)</sup> Vojnoistorijski institut Beograd, Mf, br. 217.

<sup>27)</sup> Vojnoistorijski institut, Beograd, dokument br. 14/1-5, kutija 408.

<sup>28)</sup> Arhiv Instituta za istoriju radničkog pokreta, Sarajevo (u daljem tekstu: AIRPS), Fond ZAVNOBiH-a, br. 22 (Broj dokumenata je uzet prema fondu pripremljenom za štampu).

taj zadatak izvršio dobro i na vrijeme, naređeno je da se obrazuju privredne komisije, sa funkcijom pomoćnih organa, pri svim oblasnim i okružnim narodnooslobodilačkim odborima i da se izvrši mobilizacija sve radne snage koju treba pravilno rasporediti, kako bi se pružila pomoć i onim krajevima gdje radne snage nema dovoljno da se poslovi uspješno završe. U vezi sa ovim zadatkom preduzete su i druge organizaciono-propagandne mjere. Tako, na primjer, »Oslobođenje« je donijelo direktivan članak pod naslovom: »Za što veću ovogodišnju sjetvu«,<sup>29)</sup> u kome se daju i detaljnije upute za akciju u proljetnoj sjetvi. U ovom članku se NOO-i u voćarskim krajevima postavljaju zadatak da se preduzmu mjere na čišćenju voćaka, njihovom održavanju i suzbijanju biljnih bolesti. Privreda Bosne i Hercegovine je bila takođe razrušena pa su organi vlasti preduzeli niz mjera za njeno obnavljanje i stavljanje u pogone industrijskih objekata širom slobodne teritorije. U Kreki, kod Tuzle, je 1944. godine završen rad na popravci, pa je pušten u pogon veliki turbinski generator, čime je za 150% povećana proizvodnja električne energije, što je omogućilo oživljavanje tuzlanskog industrijskog bazena.<sup>30)</sup> U Izvještaju Odjeljenja za narodnu privredu ZAVNOBiH-a, od 9. 10. 1944. godine,<sup>31)</sup> se, pored ostalog, kaže da su preduzete mjere da se osposobi elektro-Bosna Jajce i da se stave u pogon industrijski objekti u ovom gradu. U istom izvještaju se govori o preduzetim mjerama na osposobljavanju za rad pilana u Ključu, Sanici, Jajcu, Palanci, Hašanima, Glogovcu i drugim, zatim na organizaciji sječe i izvozu tehničkog i ogrevnog drveta. Posebno je istaknuta potreba postavljanja šumarskog osoblja u svim važnijim bivšim šumskim upravama, o čemu je data naredba oblasnim NOO-ima. Osposobljeni su i stavljeni u proizvodnju rudnici uglja u Ljubiji, Palančiču, Jajcu i Bugojnu,<sup>32)</sup> zatim u Gacku<sup>33)</sup> i drugim. Oblasni NOO za Hercegovinu, preduzimajući mjere za oživljavanje privredne djelatnosti, osniva u Trebinju prvu sresku potrošačku zadrugu, a u Hutovu prvu ribarsku zadrugu<sup>34)</sup> itd.

Željeznički i cestovni saobraćaj je u toku rata bio porušen i u najviše slučajeva obustavljen. Da bi ga obnovili, organi narodne vlasti preduzimaju niz mjera na njegovom osposobljavanju. Na svim oslobođenim područjima su opravljene pruge, ceste, lokomotive, vagoni i drugo, što je potrebno za normalan rad. Tako je 1944. godine, za relativno kratko vrijeme, osposobljena pruga u dužini od 456 km, kojom je prevožena vojska, narod, zatim žito i druga roba gotovo u sve krajeve Bosanske krajine.<sup>35)</sup> Oblasni NOO za istočnu Bosnu organizuje udarne grupe za opravku saobraćajnica u ovoj oblasti,<sup>36)</sup> pa su postignuti vidni rezultati. Ubrzo je uspostavljen saobraćaj na čitavom oslobođenom području ove oblasti, što je omogućilo brže manevrisanje vojnih jedinica i redovnije snabdijevanje hranom kako vojske tako i stanovništva.

Predsjedništvo ZAVNOBiH-a preduzima i druge mjere u cilju unapređenja privrede na oslobođenom području. Tako je u oktobru mjesecu 1944. godine donijelo Pravilnik o stočnim uvjerenjima,<sup>37)</sup> kojem je bio cilj da se

<sup>29)</sup> Arhiv KPBiH, tom I, knjiga 1, strana 122.

<sup>30)</sup> Isto, strana 153.

<sup>31)</sup> AIRPS, Fond ZAVNOBiH-a, dokument br. 123.

<sup>32)</sup> Isto.

<sup>33)</sup> Arhiv KPBiH, tom I, knjiga I, strana 122.

<sup>34)</sup> Isto, strana 198.

<sup>35)</sup> Arhiv KPBiH, Tom I, knjiga II, strana 150.

<sup>36)</sup> Isto, strana 196.

<sup>37)</sup> AIRPS, Fond ZAVNOBiH-a, dokument br. 167.

sačuva stočni fond, da se spriječi zaraza stoke i ljudi, da se osujeti neovlašćeno prisvajanje stoke, te krijumčarenje stoke sa oslobođenog na neoslobođeno područje. U to vrijeme Predsjedništvo donosi i Uputstvo za organizaciju i rad organa za ishranu pri NOO-a<sup>38)</sup> u kome je, pored ostalog, propisano da se sistem pribavljanja sredstava za ishranu vojske i stanovništva vrši prvenstveno putem dobrovoljnog i prisilnog otkupa, a zatim i putem dobrovoljnih priloga. Pri otkupu se mora obuhvatiti sva oslobođena teritorija, pa čak i ugrožene i neoslobođene zone.

ZAVNOBiH, njegovi organi i NOO-i u Bosni i Hercegovini preduzimaju niz mjera i na organizaciji prosvjete. Uputstvom o radu osnovnih škola i analfabetskih tečajeva, koje je donijelo Predsjedništvo ZAVNOBiH-a, krajem 1944. godine, razrađeni su zadaci Odjeljenja za prosvjetu pri ZAVNOBiH-u, NOO-a i uprava škola i tečajeva.<sup>39)</sup> Naređenja koja su proizlazila iz ovog uputstva sprovedena su u život, što se može zaključiti iz izvještaja o radu Odjeljenja za narodnu prosvjetu koji je upućen Predsjedništvu ZAVNOBiH-a 9. 10. 1944. godine.<sup>40)</sup> Na području Bosanske krajine u to vrijeme radilo je 67 osnovnih škola i 228 analfabetskih tečajeva sa oko 10.600 polaznika. Osnovne škole i tečajevi radili su i u Hercegovini.<sup>41)</sup> Održana su dva učiteljska tečaja. Prvi tečaj su završila 33 kandidata, a drugi tečaj pohađa 60 kandidata. Uspješno su završena četiri tečaja za rukovodioce analfabetskih tečajeva, a četiri tečaja su bila u toku. Za osnovne škole i analfabetske tečajeve izrađeni su nastavni planovi i programi. U citiranom izvještaju predložene su i određene mjere, koje je Predsjedništvo usvojilo, a ogledaju se u tome da Oblasni NOO-i odmah preuzmu centre prosvjetnih vlasti u župama. U prosvjetnim odjeljenjima župa odmah postaviti komesare koji će izvještavati oblasni NOO o cjelokupnom stanju prosvjete u odnosnoj župi. Oblasni NOO-i će direktno ili preko okružnih NOO-a preuzeti sve škole, prosvjetne ustanove, pozorišta, muzeje, naučne zbirke, nastavnička udruženja, i druge, i u svim prosvjetnim ustanovama postaviti komesare.

Predsjedništvo ZAVNOBiH-a pristupa i organizaciji sudstva. Na sjednici od 9. do 11. oktobra 1944. godine donosi Uputstvo o organizaciji i radu narodnih sudova,<sup>42)</sup> u kojem su razrađeni osnovni zadaci ovih organa. Ovim aktom se pravosuđe de iure konstituise u poseban organ jedinstvene vlasti radnog naroda počev od vrhovnog do opštinskih sudova na području Bosne i Hercegovine. Zadatak sudova je da sude na osnovu zakona, naredbi i odluka AVNOJ-a i ZAVNOBiH-a, kao i na osnovu običaja koji nisu u suprotnosti sa demokratskim i pravnim shvatanjima naših naroda. U procesu suđenja sudovi su primjenjivali pravna pravila sudskog postupka, ukoliko nisu bila u suprotnosti sa interesima narodnooslobodilačke borbe, o čemu su odlučivali sudovi sami. Na sudstvu je ležao veliki i odgovoran zadatak. Sudovi su sprovodili u djelo revolucionarne ideje KPJ izražene u programu NOP-a, a time doprinosili afirmaciji nove narodne vlasti u cjelini.

Još jedan primjer može potvrditi da je ZAVNOBiH imao najvišu zakonodavnu vlast na području Bosne i Hercegovine. Predsjedništvo ZAVNOBiH-a

<sup>38)</sup> AIRPS, Fond ZAVNOBiH-a, dokument br. 188.

<sup>39)</sup> AIRPS, Fond ZAVNOBiH-a, dokument br. 240.

<sup>40)</sup> AIRPS, Fond ZAVNOBiH-a, dokument br. 122.

<sup>41)</sup> Isto kao pod 38 i Nikola Slovića, *Vojnoistorijski glasnik*, 1962, knjiga 10, strana 77 i 78.

<sup>42)</sup> AIRPS, Fond ZAVNOBiH-a, dokument br. 126.

je, na sjednici od 29. 10. 1944. godine, razmatralo djelatnost oblasnih i drugih nižih organa vlasti, pa je utvrdilo da je Odluka o upisu zajma, koju je donio Oblasni NOO za istočnu Bosnu, nezakonita. Donoseći takvu odluku, Oblasni odbor je prekoračio svoju nadležnost, jer je ova materija spadala u nadležnost ZAVNOBiH-a zbog čega je odluka i ukinuta.

Radi upotpunjavanja sistema vlasti, organizovana je jaka vojno-pozadinska vlast — komande mjesta i komande područja, kojima je, pored čisto vojno-pozadinskih poslova, bio zadatak da obezbjeđuju sprovođenje odluka organa narodne vlasti. Dakle, pored oružane sile, NOV i POJ, postoje i naružani izvršni organi narodne vlasti, koji su predstavljali garanciju da će se odluká ZAVNOBiH-a i drugih organa vlasti morati pridržavati i oni koji to ne bi činili dobrovoljno. Prema tome, bilo je obezbijeđeno sprovođenje zapovijesti koje su izdavali organi vlasti.

Na osnovu izloženih primjera, dolazimo do zaključka da je ZAVNOBiH stvarno bio najviši zakonodavni organ vlasti u Bosni i Hercegovini. To što se njegova vlast nije uvijek i na cijelom području mogla potvrditi zbog prisustva okupatorskih i kvislinških trupa, ne može da umanja njegov karakter najvišeg organa vlasti. Ovo tim prije ako imamo na umu činjenicu da narod Bosne i Hercegovine, sem onog manjeg broja koji je služio okupatoru, i nije prihvatao drugu vlast, pa ni onda kad je prisiljavan da izvršava naredbe okupatorske i kvislinške vlasti u onim mjestima i krajevima koja još nisu bila oslobođena ili su u njima bile privremeno prisutne okupatorske vojne jedinice. ZAVNOBiH je, samim tim što je nastao i organizovao se usred rata, imao najvišu podršku naroda i vojske, pa je zato i najdemokratskiji i najlegalniji politički predstavnik kojeg je narod ikad imao u Bosni i Hercegovini. Nikakva druga, sem istinski narodna, demokratska vlast, ne uživa povjerenje širokih narodnih masa. Zbog toga se vlast koja nije demokratska mora isključivo oslanjati na silu, kojom raspolaže, da bi se njene zapovijesti izvršavale. Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine i NOO-i su, upravo, uživali povjerenje i podršku naroda, pa najčešće represivne mjere nisu bile ni potrebne. Takva konstatacija proizilazi iz niza primjera da je narod na neoslobođenom području dobrovoljno prihvatio i izvršavao odluke organa narodne vlasti, a u isto vrijeme najveći broj ljudi je izbjegavao da prihvati i izvrši naredbe okupatorskih organa vlasti.

Iz svega izloženog može se zaključiti da su dokumenti Prvog zasjedanja i odluke Drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a bile pravno valjane. One su po svom karakteru predstavljale revolucionarne ustavne zakone. Istina, one nisu predstavljale nov i izgrađen ustav, ali su predstavljale pravni temelj jedne nove države u sastavu Demokratske Federativne Jugoslavije. To što ovi akti nisu nosili naslov ustav ili zakon, ne može umanjiti njihovu važnost, a pogotovu njihovu pravnu valjanost. Pri ocjenjivanju nekih dokumenata moramo polaziti od njihove sadržine. Sadržina dokumenata ZAVNOBiH-a je revolucionarna i tvoračka, pa, prema tome, njihovi nazivi su drugorazrednog značaja.

No, kad je riječ o pravnoj valjanosti dokumenata Prvog i Drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a, moramo to dovesti u vezu sa pravnom valjanošću odluka AVNOJ-a. Odluke Drugog zasjedanja AVNOJ-a su pravno valjane, jer ih je donio najviši organ vlasti. Prema tome, odluke Drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a su pravno valjani dokumenti već po tome što su donesene poslije Drugog zasjedanja AVNOJ-a, kada je već bila stvorena Demokratska Federativna Jugoslavija i kada su postojali pravni akti koji su davali ovlašćenje

zemaljskim vijećima narodnog oslobođenja da uređuju unutrašnje odnose onako kako to najbolje odgovara narodu odnosno federalne države. Na temelju tih pravnih akata, ZAVNOBiH je donio odluke na svom Drugom zasjedanju. Međutim, među dokumentima, usvojenim na Prvom zasjedanju ZAVNOBiH-a, nije bilo pravnih akata koji su ZAVNOBiH-u davali ovlaštenje da donosi odluke. Zbog toga ZAVNOBiH svoje odluke na Prvom zasjedanju donosi u vidu rezolucije. Postavlja se pitanje da li je taj dokument pravno valjan i da li je on obavezivao. Pri odgovoru na ovo pitanje treba poći od toga da revolucija organizuje vlast i da stvara pravo. Istina ne svaka, nego ona koja pobijedi. Budući da je revolucija u Jugoslaviji pobijedila, onda se sasvim sigurno može reći da su svi organi vlasti koje je ona stvorila, kao i svi akti koje su donijeli organi te revolucije u toku rušenja starog i stvaranja novog sistema vlasti, zakoniti, a time i pravno valjani. Sve takve akte, pa i dokumenta Prvog zasjedanja ZAVNOBiH-a, donijelo je predstavničko tijelo, kome je narod dao punu podršku, a time rješenja, data u tim dokumentima, prihvatio kao svoja. Takva ocjena potvrđuje se i u tome što je ZAVNOBiH u toku revolucije, odnosno na svom II zasjedanju prerastao iz opšte-političkog u najviše zakonodavno tijelo naroda Bosne i Hercegovine.

I odluke, kao i drugi opšti akti, koje je donijelo Predsjedništvo ZAVNOBiH-a između Drugog i Trećeg zasjedanja ZAVNOBiH-a, do prerastanja ZAVNOBiH-a u Privremenu narodnu skupštinu Bosne i Hercegovine, pravno su valjani. Pravni osnov za njihovo donošenje Predsjedništvo je imalo u stavu 1. člana 2. Odluke o konstituisanju Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine u najviše zakonodavno i izvršno narodno predstavničko tijelo Federalne Bosne i Hercegovine, usvojene na Drugom zasjedanju ZAVNOBiH-a, u kome se kaže: »Svoju zakonodavnu vlast Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine vrši na svojim plenarnim sjednicama, a između zasjedanja preko svog Predsjedništva.«<sup>43)</sup> Tako je pravni sistem, koji je izgradio ZAVNOBiH sa svojim izvršnim i upravnim organima u toku NOB-e, djelovao na izgradnju cjelokupnog državnog sistema u Bosni i Hercegovini. U tome i jeste značaj odluka i drugih akata ZAVNOBiH-a i njegovih izvršnih i upravnih organa. Njima su regulisani odnosi u novostvorenoj državi i propisan način ponašanja građana. Iz odredaba koje su proizilazile iz tih dokumenata građani su mogli neposredno osjetiti i karakter nove narodne vlasti.

### Summary

ZAVNOBiH came into existence at a time when the uprising of the peoples of Bosnia and Herzegovina — and Yugoslavia as a whole — assumed vast proportions, when large areas were liberated by partisans, and when the mechanism of new local authority — the People's Liberating Boards, partisan military local and county headquarters — were formed.

The first session of the ZAVNOBiH took place on November 25 and 26, 1943, at Mrkonjić Grad. At the constituting session 247 delegates were present from all the parts of Bosnia and Herzegovina. The Session elected 175 representatives of

---

<sup>43)</sup> *Drugo zasjedanje ZAVNOBiH-a, Narodna skupština Narodne Republike Bosne i Hercegovine*, 1954, Sarajevo, strana 131.

ZAVNOBiH, 31 members of the Presidium of ZAVNOBiH and 58 representatives of AVNOJ from Bosnia and Herzegovina.

Soon after the Second Session of AVNOJ, at which historical decisions were passed laying foundations for the Democratic Federative Yugoslavia, the representative bodies uniting legislative and executive powers in themselves were created in all the present-day republics. At its Second Session, June 30 to July 2, 1944 the ZAVNOBiH, as the supreme legislative organ of the Federal Bosnia and Herzegovina, passed the resolutions on approving the work of the Bosnian-Herzegovinian delegation in AVNOJ, on constituting ZAVNOBiH as the supreme legislative and executive body of the Federal Bosnia and Herzegovina, Declaration of the rights of citizens of Bosnia and Herzegovina, decision on organization and activity of the people's liberating boards, county and province people's liberating councils. By passing these resolutions, the ZAVNOBiH has laid the foundations of the brotherly community of Serbs, Moslems and Croats in the Federal Bosnia and Herzegovina. At the Second Session ZAVNOBiH became even formally the supreme organ of the people's sovereignty and the bearer of Bosnian-Herzegovinian state-making body.

Legal grounds for passing the resolution of the ZAVNOBiH are contained in the resolutions of AVNOJ and the laws and decisions of the Presidency of AVNOJ between the Second and the Third Session of AVNOJ.

The documents approved at the First and the resolutions approved at the Second Sessions of ZAVNOBiH were approved by people throughout Bosnia and Herzegovina. All these documents and resolutions as well as the laws and decisions passed by the Presidency of ZAVNOBiH between the Second and the Third Sessions are therefore legally valid. By their character they represented revolutionary constitutional laws. It is true, they do not represent a new and completed constitution, but they represent the legal foundation of the Federal Bosnia and Herzegovina, within the framework of the Democratic Federative Yugoslavia.

The legal system created by the ZAVNOBiH through its executive and administrative organs in the course of the People's Liberating War has had a positive effect on the construction of the complete state system in Bosnia and Herzegovina. It is there that the importance of the decisions and other acts of ZAVNOBiH consists.