

UDK: 32:34 (497.6) "1946"  
Pregledni rad

## USTAVNO-PRAVNI I POLITIČKI POLOŽAJ BOSNE I HERCEGOVINE PREMA USTAVIMA FNRJ I NR BiH 1946. GODINE

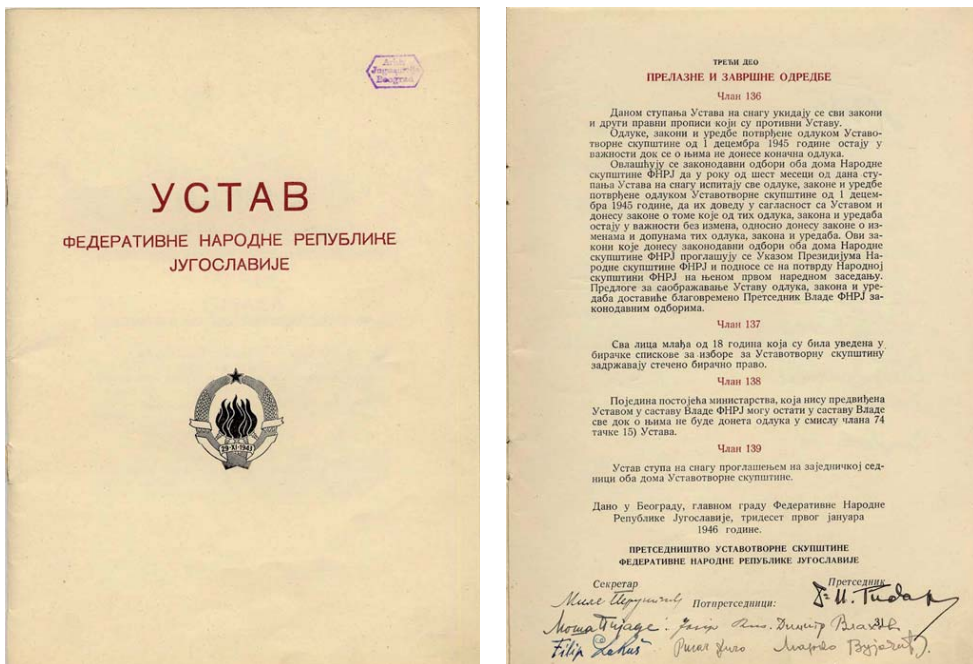
**Vera Katz**

Institut za istoriju, Sarajevo, Bosna i Hercegovina



Autorica se bavi Ustavom Federativne Narodne Republike Jugoslavije (FNRJ) i Ustavom Narodne Republike Bosne i Hercegovine (NR BiH) u kontekstu učvršćivanja komunističke vlasti nakon oslobođenja. Usvajanje Ustava bilo je završna faza jednog duljeg razdoblja koje je počelo još tijekom rata kada je usporedno s formiranjem vojne organizacije narodnooslobodilačkog pokreta pod imenom Narodnooslobodilačke vojske Jugoslavije (NOVJ) i Partizanskih odreda Jugoslavije (POJ), Komunistička partija Jugoslavije (KPJ) uspostavila shemu "narodne vlasti" na oslobođenim teritorijama stvaranjem odbora narodnog fronta, zatim narodnooslobodilačkih odbora i sustavnom konfiskacijom imovine okupatora i njihovih suradnika prema mjeri revolucionarne vlasti. Tako su narodnooslobodilački odbori od osnivanja funkcionirali kao organi vlasti i uprave, tj. kao institucija partijske države, a od 1946. i kao ustavna kategorija.

**Ključne riječi:** Federativna Narodna Republika Jugoslavija (FNRJ), Narodna Republika Bosna i Hercegovina (NR BiH), Komunistička partija Jugoslavije (KPJ), Ustav FNRJ, Ustav NR BiH

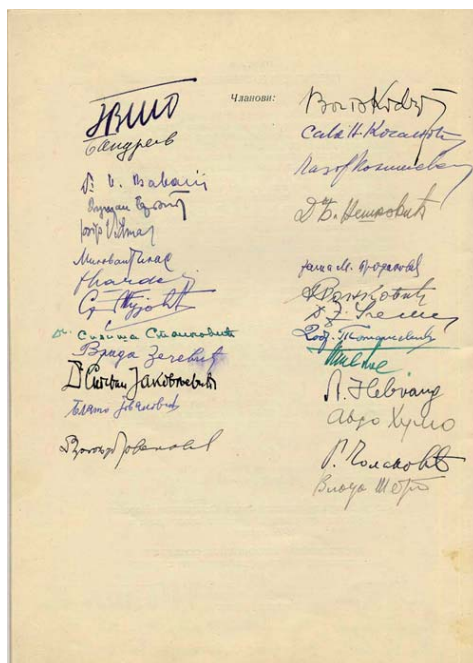


(<http://www.arhivu.gov.rs/>)

## Uvod

**N**AKON POBJEDE, 1945. godine, Komunistička partija Jugoslavije (KPJ) bila je osnovna politička snaga i nositelj ogromne političke moći, neovisno o činjenici što nije ni spomenuta u Ustavu Federativne Narodne Republike Jugoslavije (FNRJ) 1946. godine. To je bilo vrijeme kada se javno nije iskazivala pripadnost Partiji i unutarpartijski život nije dobivao medijski publicitet. Bez obzira na to, KPJ je javno ostvarivala svoju suverenu volju kao avangardna snaga radničke klase i vladajući društveni sloj koji promiče oslobodilačku misiju u jugoslavenskom društvu. Partija je kao takva uspostavila državu koja je dominirala društvom te je bilo gotovo nemoguće povući sigurnu crtu između normativnog i političkog jer je preuzela kompetencije zakonodavnih, izvršnih i pravosudnih institucija. Stoga možemo govoriti o slobodnijoj, ali ne i o formalnoj primjeni zakona tijekom uspostavljanja države u kojoj je Partija držala sve poluge vlasti. Podređujući sebi društvo, Partija je težila političkoj homogenizaciji i ujedinjenju svih društvenih snaga. U toj

partijskoj državi izražavana je volja rukovodeće partijske elite čiji je nukleus i najmoćnije tijelo bio Politbiro Centralnog komiteta KPJ (CK KPJ) koji se nalazio na vrhu komunističke hijerarhije, samostalan, ustavno i politički neograničen, crpeći snagu iz stečenih pozicija prije i tijekom rata, a posebno kao organizator pobjedničke revolucije. Na čelu Politbiroa bio je Josip Broz Tito, bez čije se suglasnosti nije mogla zamisliti kadrovska politika viših državnih i partijskih tijela, zatim rukovođenje vanjskom i unutrašnjom politikom, vojskom i ostalim važnim partijsko-državničkim poslovima. CK KPJ bio je institucija partijskih nacionalnih predstavništava na čijim je plenumima dominirala općejugoslavenska politika, uz uvažavanje specifičnosti pojedinih narodnih republika i autonomnih pokrajina, s naglaskom na jedinstvenosti partijske organizacijske strukture. Krajem rata, Komunističkoj partiji bila su na raspolaganju tri osnovna elementa države: teritorij kontroliran vojskom od 800.000 boraca u kojoj je najveći broj komandnog kadra pripadao KPJ, zatim stanovništvo koje je bilo uglavnom narodnofrontovski organizirano i uspostavljena komunistička vlast putem narodnih odbora različitih rangova, koje je trebalo poslijeratnim izbornim procesom politički usustaviti. Najznačajniji događaj tijekom stvaranja partijske države u Jugoslaviji predstavljalo je konstituiranje Antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Jugoslavije (AVNOJ), kao vrhovnog predstavničkog tijela, i Nacionalnog komiteta oslobođenja Jugoslavije (NKOJ), kao najvišeg izvršnog i naredbodavnog organa "narodne vlasti". To su bili početni oblici državno-pravne legalizacije političke vlasti KPJ, na koju su se komunisti pozivali i nakon rata.



(<http://www.arhivyu.gov.rs/>)

Nekoliko pokušaja korigiranja partijske politike poslije rata dolazilo je od istaknutih političara iz miljea prijeratnih građanskih stranaka. Pokušaj obnavljanja rada tih stranaka u Jugoslaviji poslije rata bio je posljedica savezničke politike kompromisa na Teheranskoj i Krimskoj konferenciji s Narodnooslobodilačkim pokretom (NOP), prema njihovom međunarodnom priznanju. Sporazumi između predstavnika jugoslavenske vlade u izbjeglištvu – dr. Ivana Šubašića i vođe NOP-a Jugoslavije – Josipa Broza Tita, postignuti tijekom 1944. godine, realizirani su formiranjem Privremene vlade Demokratske Federativne Jugoslavije (DFJ) 8. ožujka 1945. godine. Partneri u Vladi dogovorili su se i o raspisivanju izbora za Ustavotvornu skupštinu, koja bi riješila i pitanje ustavno-pravnog provizorija, koji je nastao u Jugoslaviji tijekom rata, te dogovora o legalnom djelovanju starih političkih stranaka. Privremena narodna skupština DFJ donijela je 25. kolovoza 1945. godine Zakon o udruženjima, zborovima i javnim skupovima kojim je bilo dozvoljeno postojanje političkih stranaka u autonomnim pokrajinama, republikama i na teritoriju savezne države. Novoosnovanim ili obnovljenim političkim strankama za registraciju je bila dovoljna prijava nadležnom organu vlasti. Međutim, stranke koje bi mogle širiti fašističke i profašističke programske sadržaje ili služiti izazivanju nacionalnih, rasnih ili vjerskih nejednakosti, mržnje ili razdora, bile su zabranjene. Do izbora za Ustavotvornu skupštinu, studenog 1945. godine, bile su registrirane Demokratska stranka, Narodna radikalna stranka, Jugoslovenska republikanska demokratska stranka, Socijalistička partija Jugoslavije i Socijal-demokratska partija Jugoslavije. Člankom 27. Ustava FNRJ bila je zagarantirana sloboda udruživanja pa su se naknadno registrirale Narodna seljačka stranka (1946.) i Samostalna demokratska stranka (1947.), a Hrvatska republikanska seljačka stranka, koja je djelovala u Hrvatskoj i u Bosni i Hercegovini, nije bila službeno registrirana, premda je njen list *Slobodni dom* izlazio čak do kraja 1963. godine. Kako registracija nije morala biti i garancija za uspješno djelovanje, govori činjenica da KPJ nije bila službeno registrirana sve do Ustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ) iz 1963. godine. Tada je Savez komunista Jugoslavije (SKJ) definiran kao “osnovni pokretač političke aktivnosti” u društvenom životu SFRJ.

Rukovodeći cjelokupnim društvom, Partija je svoj dominirajući utjecaj ostvarivala i u Narodnom frontu Jugoslavije (NFJ) te do Petog kongresa KPJ (1948.) promovirala svoj program putem ove značajne masovne organizacije. Izgrađivan kao jedinstvena organizacija “narodnih masa”, NFJ bio je gla-

snogovornik Partije. U Narodni front ušle su i neke građanske stranke kao: Jugoslovenska republikanska stranka, Samostalna demokratska stranka, Savez zemljoradnika, Socijalistička stranka, Socijal-demokratska stranka, grupa “Napred”, Narodna seljačka stranka i Hrvatska republikanska seljačka stranka, koje su se odrekle samostalnog djelovanja pa su se nakon sporazuma Tito-Šu-bašić pridružile ovoj masovnoj organizaciji. Ulaskom u Narodni front prihva-tile su njegov program, a time i stavove KPJ. Međutim, Narodnom frontu te građanske snage unutar i izvan njega nisu mogle ugroziti politički utjecaj. Pod pritiskom komunista osipale su se i nestajale pred partijskom državom koja je u svom djelovanju pridavala izuzetnu važnost ovoj masovnoj organizaciji i putem nje kontrolirala sve dijelove društva.

Prema preporukama Krimске konferencije AVNOJ je bio proširen ne-kompromitiranim poslanicima izabranim za skupštinski saziv iz 1938. go-dine, nakon čega je na Trećem zasjedanju AVNOJ-a formirana Privremena narodna skupština DFJ u kojoj je Milan Grol želio napraviti parlamentarnu oporbu, odnosno “izvanfrontovsku opoziciju”. Premda je bio potpredsjednik Privremene vlade, njegov politički utjecaj bio je minoran u odnosu na komu-nističku većinu. Nadajući se pomoći iz inozemstva, koja nije stizala, oporba je brzo nestala iz jugoslavenskog političkog života.

KPJ je sustavno djelovala na putu k legitimiranju svoje vlasti. Do 26. li-stopada 1945., do kada je postojala, Privremena narodna skupština je na odr-žanih osam sjednica donijela nekoliko važnih zakona koji su se odnosili na utvrđivanje novog izbornog prava, izbornog reda za izbor Ustavotvorne skup-štine i njene organizacije, ali isto tako i zakone o organiziranju sudstva, držav-ljanstva, tiska, udruživanja, zborova, kaznenih djela protiv naroda i države, konfiskacije, agrarne reforme i kolonizacije, što je išlo u pravcu učvršćivanja partijskog političkog sustava. Na sjednici od 10. 8. 1945. Privremena narodna skupština donijela je Zakon o biračkim spiskovima<sup>1</sup>, a dva dana kasnije CK KPJ uputio je direktivu svim republičkim i pokrajinskim komitetima kako će se postupati prilikom sastavljanja biračkih popisa jer o njima je ovisilo “pra-vilno provođenje” izbora za Ustavotvornu skupštinu. Komunistički aktivisti u Narodnom frontu potrudili su se učiniti temeljnu selekciju budućih bira-ča prema političkim mjerilima vladajuće strukture. Kao kreatori i voditelji najvažnijih političkih akcija, komunisti su smatrali da narodne mase preko

---

<sup>1</sup> Službeni list DFJ, Beograd, god. I., br. 59., 11.8.1945. 541.

masovnih organizacija mogu razviti široku akciju protiv uvlačenja “neprijateljskih elemenata” u biračke popise. CK KPJ naložio je republičkim i pokrajinskim komitetima da u roku od dva dana osnuju svoju izbornu komisiju čiji će se jedan dio baviti pripremama izbora, a drugi sastavljanjem biračkih popisa preko svojih organa pri okružnim komitetima. Namjera partijskih komisija bila je “očistiti” biračke popise od svakog eventualno nenaklonjenog pojedinca. Da bi ta kampanja uspjela, Partija je mobilizirala sve partijske ćelije, aktive Saveza komunističke omladine Jugoslavije (SKOJ), sindikate u poduzećima, Antifašistički front žena (AFŽ), kulturne i neke druge organizacije u pregledu biračkih popisa, prikupljanju podataka, pisanju karakteristika (mišljenja) i ukazivanju na imena za koja su smatrali da ih treba brisati iz popisa. Zbog kratkoće vremena bilo je u tom poslu i proširivanja liste nepodobnih na osnovi nekih netrpeljivosti osobne prirode. Politički vrh KPJ smatrao je da se ovakvom kampanjom mogu najbolje pročistiti birački popisi od “neprijatelja naroda”. Svaka negativna kritika građanskih političara na ovu nedemokratsku praksu pred jugoslavenske izbore odbijana je od strane najviših partijskih instanci uzvraćajući protuoptužbama na takve komentare, obvezatno se pozivajući na velike žrtve koje su dane u oslobodilačkom ratu i tvrdeći da su sve odluke Privremene skupštine i Jugoslavenske vlade sukladne dogovorima na Krimskoj konferenciji. Usmene i pisane optužbe građanskih političara o diktaturi u Jugoslaviji nisu bitno utjecale na zacrtane poslove sastavljanja biračkih popisa i pripreme planova za izbore u svakom zaseoku, selu, kvartu, ulici, ustanovi, poduzeću itd. Unaprijed su bili planirani scenariji za sam dan izbora tako što je trebalo organizirati povorke ljudi koji bi pjevali, po mogućnosti uz zvuke harmonike, nosili zastave, slike druga Tita, transparente, a uzvikivanjem parola i sličnim manifestacijama raspoloženja iskazivali oduševljenje prvim “slobodnim” izborima nakon četvorogodišnjeg rata.

Uz pomoć narodnofrontovskih organizacija u izbornoj kampanji Partija je sastavljanje biračkih popisa uspješno obavila. “Prema zvaničnim izvorima iz biračkih spiskova je bilo izbrisano oko 180.000 građana, ali je inostrana propaganda sa unutrašnjom opozicijom tvrdila da je daleko veći broj građana brisan iz biračkih spiskova”.<sup>2</sup> Prema do sada poznatim podacima “[...] najveći procenat brisan iz biračkih spiskova bio (je) u Bosni i Hercegovini

<sup>2</sup> Nešović S. – Petranović B. 1983. 843.



(biračko pravo je oduzeto za 39.438 lica ili 3,46% punoljetnih osoba)”<sup>3</sup> Građanska opozicija nije imala čvrstu stranačku organizaciju, članstvo se rasulo u vihoru rata, samo su istaknutiji pojedinci javno djelovali. Međutim, nakon različitih partijskih akcija, a bez pomoći iz inozemstva, nisu mogli značajnije utjecati na razvoj političke situacije u Jugoslaviji. Stoga su odlučili pozvati svoje pristalice na apstinenciju na izborima. S uvjerenošću u izbornu pobjedu, komunistički politički vrh nastavljao je izgrađivati institucije vlasti. Tako je već 27.10.1945. na prijedlog Predsjednika Savezne vlade i na osnovi čl. 7. Zakona o Ustavotvornoj skupštini od 21.8.1945., Predsjedništvo Privremene narodne skupštine Demokratske Federativne Jugoslavije (DFJ) donijelo sljedeću odluku: “Ustavotvorna skupština koja će se izabrati na izborima dana 11 novembra 1945 godine saziva se u zasedanje za dan 29 novembra 1945 godine u Beogradu, po odredbama Zakona o Ustavotvornoj skupštini”<sup>4</sup> Na izborima se nastojao ostvariti privid demokracije tako što je pored liste Narodnog fronta bila postavljena i “kutija bez liste”, u narodu poznata kao “ćorava kutija”. Međutim, komunisti nisu ništa prepuštali slučaju pa je “u poređenju sa glasovima datim na listi Narodnog fronta na izborima od 11. novembra broj građana koji su apstinirali, kao i onih koji su dali glas za “kutiju bez liste” bio je gotovo zanemarujući (11,34%)”<sup>5</sup> Naravno, ovaj službeni postotak nije odgovarao stvarnom stanju pošto je bilo prelijevanja kuglica iz “ćoravih kutija” u frontovske, ali krajnji je cilj bio postignut.

Ustavotvorna skupština DFJ usvojila je 29. studenog 1945. *Deklaraciju* kojom se “Demokratska Federativna Jugoslavija proglašuje republikom pod imenom Federativna Narodna Republika Jugoslavija. Federativna Narodna Republika Jugoslavija je suverena narodna država republikanskog oblika, zajednica ravnopravnih naroda koji su slobodno izrazili svoju volju da ostanu ujedinjeni u Jugoslaviji”<sup>6</sup> Ovom je odlukom ukinuta monarhija u Jugoslaviji i kraljevska dinastija Karađorđevića lišena svih prava. Već krajem 1945. Partijski je vrh bio uvjeren u svoju apsolutnu izbornu pobjedu, što otkriva i sljedeće obrazloženje Edvarda Kardelja o prijedlogu Zakona o Predsjedništvu Ustavo-

<sup>3</sup> Kamberović H. 2000. 39.

<sup>4</sup> Nešović S. – Petranović B. 1983. 848.

<sup>5</sup> Isto. 847.

<sup>6</sup> Isto. 854.

tvorne skupštine, kojim podsjeća na odluke AVNOJ-a. Pozivajući se na Ustav koji je bio u nacrtu, Edvard Kardelj je objasnio: “Predlog zakona koji predviđa obrazovanje Predsedništva Ustavotvorne skupštine je zasnovan na izvešnim rukovodnim načelima naše nove ustavne prakse i na našim određenim pozitivnim zakonskim tekstovima. U prvom redu tu dolazi ustavna praksa u stvaranju vrhovnih državnih organa nove Jugoslavije, koja je naročito došla do izražaja u poznatoj odluci AVNOJ-a, kao predstavnik samoga Veća, kome su date nadležnosti određene funkcije najviše državne vlasti. [...] Naslanjajući se na ova ustavna načela i na naše novo ustavno iskustvo, Predlog zakona o Predsedništvu Ustavotvorne skupštine predviđa da će organ kome će Ustavotvorna skupština preneti u nadležnost poslove predstavljanja Federativne Narodne Republike Jugoslavije prema inostranim državama i vršenja određenih prava vrhovne savezne držane uprave biti od Ustavotvorne skupštine izabrano Predsedništvo”.<sup>7</sup> Pozivanje na ustavnu praksu prije službenog usvajanja Ustava svjedočilo je o uvjerenosti komunističke partije u svoju dominirajuću ulogu u svim državnim tijelima. Komunistička partija ne samo da nije željela dijeliti vlast s opozicijskim partnerima već nije ni morala jer je bila apsolutni gospodar jugoslavenske političke scene. Pored svoje *de facto* političke vlasti KPJ je paralelno ostvarivala i ekonomsku moć različitim revolucionarnim mjerama konfiskacije imovine okupatora, njegovih suradnika i “narodnih neprijatelja” i sekvestriranjem imovine inozemnih pravnih i fizičkih lica. Krajem 1945. pod državnom upravom bila su sva modernija poduzeća, zatim sve kreditne ustanove, osiguravajući zavodi i finansijski sektor, a nad vanjskom trgovinom i deviznim sustavom bio je uspostavljen državni monopol. Zakonodavna, izvršna i sudska vlast bila je pod potpunim utjecajem KPJ jer su u njihovim organima ključne pozicije zauzimali komunisti. Raspolažući državnim aparatom i državnom svojinom, KPJ je uspjela da u jugoslavenskom društvu uspostavi institucionalnu strukturu odnosa partijske države. Sve državne, političke, društvene i ekonomske pretpostavke bile su spremne za usvajanje i proglašenje Ustava FNRJ, a sukladno tomu i republičkih ustava.

### **Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije**

Početak prosinca 1945., nakon uspješno obavljenih izbora, pokrenuta je “ustavna kampanja” s ciljem aktiviranja “narodnih masa” pred usvajanje Usta-

<sup>7</sup> Isto. 855. - 856.



va. Tekst Prijedloga Ustava pripremljen je znatno prije saziva Ustavotvorne skupštine. "Ustavna komisija sastala se prvi put 15. rujna. Kardelj je odmah na početku sjednice istupio sa zahtjevom da komisija u roku od mjesec dana pripremi nacrt ustava. Iznio je i svoje poglede na ustav i zadaće komisije. Ista- kao je da ustav mora, ponajprije, biti odraz revolucije, s obzirom na to što je u Jugoslaviji za vrijeme rata došlo do velike, revolucionarne promjene vlasti, gospodarskog i kulturnog života i što su stvoreni novi odnosi među narodima Jugoslavije (nacionalno pitanje je, u biti, bilo riješeno). *Naš ustav, pak, mora odražavati sve te promjene, on ne smije biti program nego mora izraziti pravi oblik stanja koje je stvorila revolucija.* A suverenost ustavotvorne skupštine bit će, prema Kardeljevim riječima, u tome da se odluči između sljedećih stajališta: želi li povratak na staro ili želi očuvati tekovine NOB-a. Kardelj je odmah dodao da se ovdje ne radi o sukobu režima i oporbe, jer oporbe, u biti, i nema, ima samo onih koji ruše tekovine NOB-a. Time je svako suprotstavljanje već unaprijed okvalificirano neprijateljskim činom".<sup>8</sup> Ministar za konstituantu i potpredsjednik vlade DFJ Edvard Kardelj imenovao je 8. rujna 1945. pri svom ministarstvu Komisiju za Ustav koja je po saveznim ministarstvima započela skupljanje informacija o podjeli nadležnosti između saveza i federalnih jedinica. Prvi tekst Ustava bio je pripremljen za diskusiju na Komisiji već 5. listopada. U diskusijama među članovima Komisije bilo je različitih mišljenja o ponuđenim prijedlozima i pri kraju procedure: "Nacrt ustava koji su pripremili stručnjaci u ustavnoj komisiji redigiran je u Ministarstvu za konstituantu i zatim, još jedanput, u vladi FNRJ, kako je izvjestio Kardelj 10. prosinca 1945., na sjednici ustavotvornih odbora obaju skupštinskih vijeća. U međuvremenu ga je, 23. studenoga, pregledao i dopunio i Politbiro CK KPJ koji je promijenio ime države iz Saveza Narodnih Republika u Federativna Narodna Republika Jugoslavija. Izmjenio je tekst članka o tipu vlasti u poglavlju *Nositelji vlasti u FNRJ*, gdje je bilo napisano da vlast počiva na *radnom narodu sela i grada*. Umjesto toga, Politbiro je stavio da *narod ostvaruje svoju vlast preko slobodno izabраних predstavničkih organa državne vlasti*. Vjerojatno je Politbiro izvršio i druge promjene".<sup>9</sup> Rasprava o Nacrtu Ustava bila je veoma široka u smislu masovnosti sudionika u njoj, ali kvalitativno se nije moglo utjecati na već ponuđena ustavna rješenja. Eventualne negativne primjedbe u javnoj raspravi

---

<sup>8</sup> Vodušek Starić J. 2006. 442.

<sup>9</sup> Isto. 444.

pripisivale su se neznanju, nerazumijevanju, nestručnosti i, najčešće, neprijateljskoj propagandi i malograđanštini. Početkom siječnja 1946. zaključena je ustavna rasprava nakon što je na sjednicama ustavnih odbora obaju vijeća Savezne skupštine definitivno formuliran Nacrt Ustava.

Ustav FNRJ proglašen je 31. siječnja 1946. godine na zasjedanju Ustavotvorne skupštine u Beogradu. Bio je kratak i uopćen, sadržavao je samo temeljne postavke novog sustava. "Uspostavljeni sistem je imao opšti uzor u sistemu SSSR-a. Nije poznato da je bilo reči o nekom drugom, alternativnom sistemu. Ustav FNRJ je vršio recepciju sovjetskih ustavnih i uopšte političko-pravnih rešenja. Osnovne ustanove su proizilazile iz narodnooslobodilačkog rata i revolucije (federacija, narodnooslobodilački odbori, itd), ali je osnovna koncepcija Ustava preuzeta iz sovjetskog Ustava, pa i neke institucije. Ona se pre svega izražavala u ulozi države u društvu, jer su država i njeni organi postavljeni kao rukovodeća snaga celokupnog društvenog života i svih društvenih organizacija. Formalnim demokratskim odredbama staljinski ustav iz 1936. je prekrivao vladavinu državno-političke birokratije u SSSR-u. [...] Centralistička struktura KPJ opredeljivala je centralističko ustrojstvo celog društva koje je etatizacija privrede samo pojačavala i na planu ekonomije. Sovjetsko iskustvo se u Jugoslaviji dobrovoljno presađivalo. Duh samostalne revolucije, čiji se dah neposredno osećao, teško se mirio s presađenim sistemom koji je ubijao inicijativu, robovao gotovim rešenjima, podsticao dogmatski način mišljenja. Samosvojno iskustvo revolucije nije bilo u skladu sa sistemom koji se izgrađivao, izazivajući potmule, spontane i nejasno definisane otpore u kulturi, na selu, u privredi".<sup>10</sup>

U takvim uvjetima Komunistička partija imala je pun kapacitet vlasti koji se manifestirao putem paralelizma partijskih i državnih organa na saveznom i republičkim, odnosno pokrajinskim razinama. Partijske komisije za masovne organizacije, sindikat, školstvo, gospodarstvo, vanjske i druge poslove stajale su kao pandan odgovarajućim organima države i masovnih organizacija. Prema obrascu paralelizma djelovalo je npr. Ministarstvo za konstituantu Vlade FNRJ i Komisija CK KPJ za izgradnju narodne vlasti, pod istim rukovodstvom – Edvarda Kardelja. S naglašenim izrazima oduševljenja pojavio se Ustav. Tako je npr. u predgovoru jedne brošure uz objavljivanje teksta Ustava napisano sljedeće: "Ovo je ne samo najbolji i najdemokracičniji Ustav

<sup>10</sup> Petranović B. 1988. 67.-68.

odkako postoji Jugoslavija, već sa punim pravom se može kazati da je ovaj Ustav FNRJ jedan od rijetkih narodnih demokratskih ustava što danas uopće postoji na zemlji! Ovo nisu neka fraziranja, već ovo je stvarnost!”<sup>11</sup> Takve ili slične ocjene Ustava bile su prisutne u jugoslavenskim novinama u kojima se uglavnom prenosio govor potpredsjednika Savezne vlade FNRJ, ministra za Konstituantu i predsjednika Komisije CK KPJ za izgradnju narodne vlasti, sve tri funkcije u liku Edvarda Kardelja, održan u Narodnoj skupštini u Beogradu 12. prosinca 1945. godine.

Ustavotvorna skupština FNRJ donijela je 31.1.1946. Odluku o proglašenju Ustava FNRJ sljedećeg sadržaja: “Ustavotvorna skupština Federativne Narodne Republike Jugoslavije, kao vrhovni predstavnik narodnog suvereniteta i izraz jednodušne volje svih naroda Federativne Narodne Republike Jugoslavije, na zajedničkoj sednici svojih domova, Savezne skupštine i Skupštine naroda, odlučuje: da se Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije, usvojen od Savezne skupštine i Skupštine naroda, proglasi i objavi narodima i građanima Federativne Narodne Republike Jugoslavije”.<sup>12</sup> Ustav FNRJ podijeljen je u tri dijela: *Osnovna načela*, *Državno uređenje* i *Prelazne i završne odredbe*.

U prvoj je glavi Ustava FNRJ definirana kao “[...] savezna narodna država republikanskog oblika, zajednica ravnopravnih naroda, koji su na osnovu prava na samopredeljenje, uključujući prava na otcepljenje, izrazili svoju volju da žive zajedno u federativnoj državi”.<sup>13</sup> Zatim su pobrojane narodne republike i autonomne pokrajine koje sačinjavaju federativnu državu, opisan grb i zastava i čl. 4. određeno da je glavni grad FNRJ Beograd. U drugoj glavi definirana je narodna vlast u samo tri članka na sljedeći način: “[...] sva vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu. Narod ostvaruje svoju vlast preko slobodno izabranih predstavničkih organa državne vlasti, narodnih odbora, koji su, od mesnih narodnih odbora do skupština narodnih republika i Narodne skupštine FNRJ, nastali i razvili se u narodno-oslobodilačkoj borbi protiv fašizma i reakcije i koji su osnovna tekovina te borbe. Čl. 7. Sve predstavničke organe državne vlasti biraju građani na osnovu opšteg, jednakog i neposrednog izbornog pra-

---

<sup>11</sup> *Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije*. 1946. Sydney, Nakladom Saveza jugoslavenskih iseljenika Australije. 3.

<sup>12</sup> Ustav FNRJ. 31.1.1946. Beograd, 1947. Izdanje *Službenog lista FNRJ*. 1.

<sup>13</sup> Isto. 5.

va tajnim glasanjem”.<sup>14</sup> Ustav nije regulirao opoziv narodnih predstavnika od strane birača već je to bilo ostavljeno da se naknadno odredi posebnim zakonom. *Osnovna prava naroda i narodnih republika* propisana su u trećoj glavi u pet članaka (od 9. do 13.). Samostalnost narodnih republika bila je donekle prenaplašena iz političkih razloga, nakon tek završenog rata i zbog težnje za nacionalnom ravnopravnošću u novoj Jugoslaviji. Suverenitet narodnih republika bio je ograničen pravima koja su Ustavom dana FNRJ, koja štiti i brani suverenost narodnih republika kao i njihovo društveno-političko uređenje i sugurnost. “Svaka narodna republika ima svoj Ustav. Narodna republika donosi svoj Ustav samostalno. Ustav narodne republike odražava osobenosti republike i mora biti u suglasnosti sa Ustavom FNRJ”.<sup>15</sup> Međutim, “Ustav nije izražavao ni realne političke odnose među narodima, niti među političkim organima i organizacijama u Jugoslaviji. Znamo, na primjer, da je Ustavom bilo zajamčeno pravo republika da same pišu svoje ustave (dakako, na temelju Saveznog ustava), ali isto tako znamo da je pripreme za pisanje repuličkih ustava već usmjeravao Kardelj, i to prije nego što je, donošenjem Saveznog ustava, ukinuto Ministarstvo za konstituantu”.<sup>16</sup> Osim toga, razgraničenja između narodnih republika bila su u nadležnosti Narodne skupštine FNRJ. Posebno je zanimljiv čl. 13. kojim se određuje da “nacionalne manjine u Federativnoj Narodnoj Republici Jugoslaviji uživaju pravo i zaštitu svog kulturnog razvitka i slobodne upotrebe svog jezika”.<sup>17</sup> Kada to usporedimo s praksom u ponašanju prema njemačkoj, talijanskoj, poljskoj i drugim manjinama poslije rata, zaključujemo da ova ustavna proklamacija nije pravno funkcionirala u stvarnom životu. *Društveno-ekonomsko uređenje* je problematika uređena glavom IV. Ustava FNRJ putem 7 članaka (od 14. do 20.) kojima su Komunističkoj partiji omogućili produženje revolucije, ali ovaj put u potpunom ovladavanju gospodarstvom koje je imalo mješovit karakter, odnosno sastojalo se od tri sektora – državnog, privatnog i zadružnog. Zahvaljujući širini sprovedene konfiskacije, eksproprijacije i sekvestra, općenarodna (državna) imovina zauzimala je najznačajnije mjesto u sklopu cjelokupnog gospodarstva, a snažnu

<sup>14</sup> Isto. 7.

<sup>15</sup> Isto. 9.

<sup>16</sup> Vodušek Starić J. 2006. 450.

<sup>17</sup> Ustav FNRJ. 9.

podršku država je davala zadrugarstvu, s naglaskom na srednja i sitna seoska imanja. Na jednoj strani, Ustavom je garantirana privatna imovina, a na drugoj, omogućavana je državna intervencija i kontrola privatnog sektora prema potrebama. Tako su velika privatna poduzeća oduzeta uz objašnjenje da su nositelji špekulacije, eksploatatorskih težnji i slično, dok su sitne zanatske, građevinske ili trgovačke radnje ostavljene radi potrebe snabdijevanja stanovništva, osobito onog u poljoprivredi. Ustavom je bila predviđena ustanova direktivnog planiranja u oblasti proizvodnje i raspodjele dobara, eksproprijacija u općem interesu i pravo kontrole nad privatnim sektorom. Ustavnim odredbama pripremljeno je donošenje Zakona o upravljanju i raspolaganju općenarodnom imovinom, zatim Zakona o ograničenju zemljišnog maksimuma, Zakona o nacionalizaciji krupnih preduzeća, a 1947. godine i Zakona o petogodišnjem planu razvitka narodne privrede Jugoslavije za period 1947.-1951., čime je na najjasniji način izražena strategija jugoslavenskog gospodarskog razvoja. Glava V. Ustava, *Prava i dužnosti građana*, imala je najveći broj članaka (od 21. do 43.). Njima se građanima FNRJ osiguravaju jednak i ravnopravan status pred zakonom, bez obzira na narodnost, rasu i vjeroispovijest i bez privilegija prema rođenju, imovnom stanju i stupnju obrazovanja. Osim toga, kažnjiv je bio svaki čin kojim se daju privilegije ili ograničavaju prava na osnovi razlike u narodnosti, rasi i vjeroispovijesti, kao i svako širenje nacionalne, rasne i vjerske mržnje i razdora. Obveza svakog građanina bila je pridržavanje odredaba Ustava FNRJ i zakona. Biračko pravo bilo je prošireno tako da "svi građani, bez razlike pola, narodnosti, rase, veroispovesti, stupnja obrazovanosti i mesta stanovanja, koji su navršili 18 godina starosti, imaju pravo da biraju i da budu birani u sve organe državne vlasti. Građani koji se nalaze u redovima Jugoslovenske armije imaju pravo da biraju i da budu birani kao i ostali građani. Biračko pravo je opšte, jednako i neposredno i vrši se tajnim glasanjem. Ne uživaju biračko pravo lica pod starateljstvom, lica koja su sudskom presudom lišena biračkog prava u vremenu dok dejstvo presude traje i lica koja na osnovu saveznog zakona izgube biračko pravo".<sup>18</sup> Osim vojnim licima, čl. 24. Ustava dano je biračko pravo i ženama, te radna i rodna zaštita. "Žene su ravnopravne s muškarcima u svima oblastima državnog, privrednog i društveno-političkog života. Za jednak rad žene imaju pravo na jednaku platu kao i muškarci i uživaju posebnu zaštitu u radnom odnosu. Država naroči-

---

<sup>18</sup> Isto. 13.

to štiti interese matere i deteta osnivanjem porodilišta, dečijih domova i obdaništa i pravom matere na plaćeno odsustvo pre i posle porođaja”.<sup>19</sup> Komunistička vlast zacrtala je odvajanje Crkve od države. Od samog početka sastavljanja Ustava “četvrto je Kardeljevo načelo bilo da u ustavu moraju biti postavljeni temelji odvojenosti crkve od države i jamstva slobode vjeroispovijedi. Treba spriječiti, upozorio je Kardelj, da crkva, osobito Katolička, iskorištava vjerske osjećaje protiv države, a da istodobno dobiva materijalnu potporu. Napomenuo je, također, da će biti dopuštena i antireligiozna propaganda”.<sup>20</sup> Problematika odnosa države i Crkve Ustavom je regulirana na sljedeći način: “Građanima je zajamčena sloboda savesti i sloboda veroispovesti. Crkva je odvojena od države. Verske zajednice, čije se učenje ne protivi Ustavu slobodne su u svojim verskim poslovima i u vršenju verskih obreda. Verske škole za spremanje sveštenika slobodne su, a stoje pod opštim nadzorom države. Zabranjena je zloupotreba crkve i vere u političke svrhe i postojanje političkih organizacija na verskoj osnovi. Država može materijalno pomagati verske zajednice”.<sup>21</sup> Nakon definiranja odnosa države i Crkve, čl. 26. regulirani su bračni odnosi u potpuno pravnoj nadležnosti države. Osim što su pravni odnosi braka i obitelji regulirani državnim zakonom, oni su bili i pod njenom zaštitom. Punovažnim brakovima smatrani su samo oni zaključeni pred državnim organima, a bila je dozvoljena mogućnost kasnijeg vjenčanja i prema vjerskim propisima. Također, bračni sporovi bili su u nadležnosti države, kao i evidencije u matičnim knjigama rođenih, vjenčanih i umrlih. Pred zakonom bio je izjednačen status izvanbračne djece s onom rođenom u punovažnom braku. Posebnim stavkom su maloljetna lica stavljena pod “naročitu zaštitu države”. Mala pozornost, bez šire razrade, ali s najavom ozakonjenja dana je pravima građana na slobodu tiska, govora, udruživanja, zborova, javnih skupova i manifestacija. Člankom 28. Ustava najavljeno je zakonodavstvo koje će regulirati sudstvo, tužilaštvo i druge aspekte pravnog sustava. U odnosu na brojne presude na dugogodišnje kazne zatvora i smrtne kazne tijekom 1945., bez sudskog procesa ili bez adekvatne obrane i prava žalbe, Ustav je nagovijestio značajne zakone koji će regulirati i ovu oblast. Ustavom su zagarantirana demokratska načela o nepovredivosti stana, zatim utvrđeno da se ne može ući

<sup>19</sup> Isto.

<sup>20</sup> Vodušek Starić J. 2006. 442.

<sup>21</sup> Ustav FNRJ. 14.



u stan ili neke druge prostorije bez zakonom predviđenih rješenja, a zagaran-  
tirana je i nepovredivost tajne pisama, osim u slučaju kaznene istrage, mobili-  
zacije i ratnog stanja. Ustavno je regulirano i pravo stranim državljanima koji  
su progonjeni zbog zalaganja za demokratska načela, nacionalno oslobođenje,  
prava radnog naroda i slobodu znanstvenog i kulturnog djelovanja te uživanje  
prava utočišta (azila) u FNRJ. Radno pravo regulirano je čl. 32. "Svaki građa-  
nin dužan je da radi po svojim sposobnostima; ko ne daje zajednici ne može  
od nje ni tražiti".<sup>22</sup> Osim toga, svim građanima podjednako su dostupne javne  
službe koje moraju savjesno obavljati. Ustavom je određeno da je obrana do-  
movine najviša dužnost i čast svakog građanina, a izdaja najveći zločin prema  
narodu. Vojna obveza građana bila je opća. Također, država osigurava ratnim  
invalidima dostojan život i besplatno osposobljavanje za rad, kao i djeci palih  
boraca i žrtava rata. Zdravstvena zaštita bila je također definirana kao jedna od  
prioritetnih ustavnih odredaba, kao i podizanje tjelesne kondicije naroda,  
osobito omladine, potrebne za radne i vojne sposobnosti stanovništva. Usta-  
vom je bila zagarantirana sloboda znanstvenog i umjetničkog rada, uz obvezu  
države da ih pomaže u cilju razvitka "narodne kulture i narodnog blagostanja".  
Bio je najavljen Zakon o zaštiti autorskih prava. Pravo žalbenog postupka,  
tužbi i naknada štete učinjene građanima od strane službenih lica također je  
paragrafima Ustava propisano. U dužnosti građana ulazila je poreska obveza  
kao opća i srazmjerna njihovoj ekonomskoj snazi, a eventualno oslobađanje  
od oporezivanja ostavljeno je naknadnom zakonodavstvu.

Drugi dio Ustava FNRJ odnosi se na *Državno uređenje*. U glavi VI. pod  
naslovom *Federativna Narodna Republika Jugoslavija i narodne republike* prvo  
je čl. 44. propisano da FNRJ vrši sva prava koja su joj Ustavom dana u nadlež-  
nost, a to su:

1. "promena i dopuna Ustava FNRJ, staranje o njegovom izvršenju i osi-  
guranje saglasnosti ustava republika sa Ustavom FNRJ;
2. primanje novih republika, kao i odobravanje osnivanja novih auto-  
nomnih pokrajina i autonomnih oblasti;
3. razgraničenje između republika;
4. pretstavljanje Federativne Narodne Republike Jugoslavije u međuna-  
rodnim odnosima; međunarodni ugovori;

---

<sup>22</sup> Isto. 16.

5. pitanja rata i mira;
6. opšte rukovodstvo i kontrola trgovinskih odnosa sa inostranstvom;
7. narodna odbrana i državna bezbednost;
8. železnički, vazdušni, rečni, pomorski saobraćaj i poslovi pomorstva opštedržavnog značaja;
9. pošta, telegraf, telefon i radio;
10. savezno državljanstvo;
11. iseljenički i useljenički poslovi; pravni položaj stranaca;
12. opštedržavni privredni plan; statistika;
13. savezni budžet; odobrenje opštedržavnog budžeta i završnog računa; vrhovna kontrola izvršenja opštedržavnog budžeta;
14. novčani i kreditni sistem; savezni zajmovi; devizni i valutni promet; osiguranje; carine; državni monopoli;
15. patenti, žigovi, modeli, uzorci; mere, tegovi; dragoceni metali;
16. staranje o ratnim invalidima;
17. amnestija i pomilovanje po delima povrede saveznih zakona;
18. finansiska, industrijska, rudarska, građevinska, trgovačka, šumska i poljoprivredna preduzeća opštedržavnog značaja;
19. putevi, reke, kanali i luke opštedržavnog značaja;
20. kontrola sprovođenja saveznih zakona;
21. zakonodavstvo o raspodeli prihoda na savezni budžet, budžete republika i budžete autonomnih i administrativno-teritorijalnih jedinica; o javnim zajmovima i dažbinama;
22. zakonodavstvo o uređenju sudova, o javnom tužioštvu, o advokaturi; krivični zakonik; trgovačko, menično i čekovno pravo; pomorsko pravo; zakonodavstvo o građanskom parničnom i vanparničnom, izvršnom, stečajnom, krivičnom i opštem upravnom postupku; o ličnom stanju građana;
23. osnovno zakonodavstvo o radu, radnjama i socijalnom osiguranju; o zadrugama; o privatnom pravu;
24. donošenje opštih načela za zakonodavstvo i za rukovodstvo republika u oblasti poljoprivrede, rudarstva, šumarstva, lova i vodnih snaga;

građevinarstva; privrednog poslovanja; politike cena; zdravlja i fizičke kulture; prosvete; socijalnog staranja i organizacije državne vlasti. – Republike mogu same u ovim poslovima donositi svoje propise do donošenja opštih načelnih propisa od strane Federativne Narodne Republike Jugoslavije;

Izvan ovih poslova narodne republike vrše svoju vlast samostalno”.<sup>23</sup>

Dalje se određuje da teritorij FNRJ kao jedinstveno državno i gospodarsko područje čine teritoriji narodnih republika, na kojima važe savezni zakoni, a u slučaju razmimoilaženja između saveznih i republičkih zakona primjenjuju se savezni. Zakonom republika ne može se ograničiti promet robe između republika. Akti i isprave organa državne uprave i organa pravosuđa jedne republike imaju jednaku važnost u svakoj republici. Za građane FNRJ ustanovljeno je jedinstveno savezno državljanstvo, a svaki državljanin narodne republike je ujedno i državljanin FNRJ. U glavi VII. *Najviši savezni organi državne vlasti* određuju se nadležnosti Narodne skupštine FNRJ i Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ. Narodna skupština FNRJ predstavnik je narodnog suvereniteta FNRJ i kao vrhovni organ državne vlasti FNRJ vrši sva ona prava koja joj pripadaju, ukoliko Ustavom nisu prenesena u nadležnost drugim saveznim organima državne vlasti i državne uprave. “Zakonodavnu vlast u poslovima iz nadležnosti Federativne Narodne Republike Jugoslavije vrši isključivo Narodna skupština FNRJ”.<sup>24</sup> Narodnu skupštinu FNRJ čine dva doma: Savezno vijeće i Vijeće naroda. Savezno vijeće biraju svi građani FNRJ i to jednog zastupnika na svakih 50.000 stanovnika. Vijeće naroda čine po 30 zastupnika iz svake republike, zatim po 20 iz autonomne pokrajine i po 15 iz autonomne oblasti. Oba doma Narodne skupštine FNRJ su ravnopravna, zastupnici nisu mogli istovremeno biti u oba skupštinska doma, a birani su na četiri godine. Oba doma Narodne skupštine uglavnom zasjedaju odvojeno, s tim što istovremeno otvaraju i zaključuju zasjedanja. Svaki od domova imao je po jednog predsjednika koji rukovodi sjednicama prema usvojenim poslovnicima, zatim dva potpredsjednika i tri sekretara. Prema Ustavu, zasjedanja Narodne skupštine FNRJ su redovita i izvanredna. Sazivaju se ukazom Prezidijuma Narodne

---

<sup>23</sup> Isto. 20.-21.

<sup>24</sup> Isto. 23.

skupštine FNRJ. Redovita zasjedanja bila su dva puta godišnje (15.4. i 15.10.), poznata kao proljetno i jesenje. Izvanredna zasjedanja mogao je sazvati Prezidijum, ali i jedna od republika preko svog vrhovnog organa državne vlasti ili kada to zatraži jedna trećina zastupnika jednog doma. Zajednička zasjedanja oba doma propisana su Ustavom ili kada to zatraže oba skupštinska doma. "Narodna skupština FNRJ u zajedničkoj sednici donosi odluke većinom glasova. Za donošenje odluka potrebno je prisustvo većine poslanika svakog doma".<sup>25</sup> Međutim, nije propisano koja je to većina (prosta ili dvotrećinska). Radilo se prema poslovnicima koje su propisivali svaki dom za sebe, a za zajedničke sjednice Narodna skupština FNRJ. Vlada FNRJ, članovi Vlade FNRJ i zastupnici oba doma imali su pravo podnošenja zakonskih prijedloga jednom ili drugom skupštinskom domu. Svaki zakon mogao je biti usvojen samo ako je izglasan većinom glasova u oba doma s većinom prisutnih zastupnika. Člankom 64. regulirano je raspuštanje skupštine na sljedeći način: "Svaki dom Narodne skupštine FNRJ ima pravo da predloži dopune i izmene zakonskog predloga koji je već izglasan u jednom domu. Ovako izmenjen predlog vraća se na saglasnost domu iz koga je predlog potekao. Ako se saglasnost ne postigne, predmet se podnosi koordinacionom odboru Narodne skupštine FNRJ, u koji ulazi isti broj članova i jednog i drugog doma. U slučaju da se u koordinacionom odboru ne postigne saglasnost ili ako jedan od domova odbije rešenje predloženo od koordinacionog odbora, domovi će ponovo rešavati o čitavom predmetu. Ako se ni ovoga puta ne postigne saglasnost, Narodna skupština FNRJ će se raspustiti. Ukaz o raspuštanju sadržaće i raspisivanje novih izbora".<sup>26</sup> Čl. 65. propisano je objavljivanje "na jezicima narodnih republika" svih zakona i drugih općih akata, koji stupaju na snagu osam dana od objavljivanja u *Službenom listu FNRJ*, ako to u samom zakonu nije drugačije naznačeno. Određene poslove obavljali su odbori svakog doma posebno. Verifikacijske odbore birala su oba doma na prvoj sjednici, a njihov posao bio je ispitati zastupnička punomoćja, koja su na njihov prijedlog mogla biti potvrđena ili poništena. Osim ovih postojali su anketni odbori kojima su državni organi bili dužni ispuniti tražene podatke. Čl. 69. zastupnicima Narodne skupštine FNRJ dano je pravo uživanja imuniteta. To znači da nisu mogli biti lišeni slobode i protiv njih se nije mogao pokrenuti kazneni postupak bez

<sup>25</sup> Isto. 25.

<sup>26</sup> Isto. 26.

odobrenja doma kome su pripadali ili Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ. Zastupnički imunitet nije ih štitio samo u slučaju zaticanja na djelu zločina, ali i o tome se odmah morao izvijestiti Prezidijum Narodne skupštine FNRJ. Ustav je definirao da Skupština može produžiti svoj mandat u slučaju rata ili izvanrednog stanja do kraja tog stanja, ali se Skupština može raspustiti i prije isteka perioda za koji je izabrana. "Izbori za novu Narodnu skupštinu FNRJ moraju biti raspisani pre isteka poslednjeg dana perioda za koji je izabrana. Od dana raspuštanja Narodne skupštine FNRJ do dana izbora nove Narodne skupštine FNRJ ne može proteći više od tri meseca ni manje od dva meseca".<sup>27</sup> U nadležnosti Narodne skupštine bile su dopune i izmjene Ustava, o čemu govori čl. 72. "Narodna skupština FNRJ vrši promenu i dopunu Ustava. Predlog za promenu i dopunu Ustava može podneti Prezidijum Narodne skupštine FNRJ, Vlada FNRJ ili trećina poslanika jednog doma. Predlog da se pristupi rešavanju o promeni ili dopuni Ustava treba da bude primljen u svakom domu većinom glasova. Predložena promena ili dopuna Ustava usvojena je ako za nju glasa apsolutna većina od celokupnog broja poslanika u svakom domu. Usvojenu promenu ili dopunu Ustava proglašuje Narodna skupština FNRJ na zajedničkoj sednici oba doma".<sup>28</sup> Prezidijum Narodne skupštine FNRJ, biran na zajedničkoj sjednici oba doma Narodne skupštine, činili su: "Predsednik, šest potpredsednika, Sekretar i najviše trideset članova". Ovlasti Prezidijuma bile su široke što se može uočiti iz čl. 74. Ustava. "Prezidijum Narodne skupštine FNRJ vrši ove poslove:

- 1) saziva zasedanja Narodne skupštine FNRJ;
- 2) raspušta Narodnu skupštinu FNRJ u slučaju nesaglasnosti domova o zakonskom predlogu;
- 3) raspisuje izbore za Narodnu skupštinu FNRJ;
- 4) ocenjuje saglasnost zakona republika sa Ustavom FNRJ i saveznim zakonima, uz naknadnu potvrdu Narodne skupštine FNRJ, a na zahtev Vlade FNRJ, prezidijuma narodnih skupština republika, Vrhovnog suda FNRJ, Javnog tužioca FNRJ i po sopstvenoj inicijativi;

---

<sup>27</sup> Isto. 28.

<sup>28</sup> Isto. 29.

- 5) daje obavezna tumačenja saveznih zakona;
- 6) proglašuje izglasane zakone, izdaje ukaze;
- 7) vrši pravo pomilovanja prema propisima zakona;
- 8) dodeljuje odlikovanja i počasna zvanja Federativne Narodne Republike Jugoslavije prema propisima saveznog zakona;
- 9) ratifikuje međunarodne ugovore;
- 10) postavlja i opoziva na predlog Vlade FNRJ ambasadore, izvanredne poslanike i opunomoćene ministre u stranim državama;
- 11) prima akreditivna i opozivna pisma kod njega akreditovanih diplomatskih pretstavnika stranih država;
- 12) proglašuje opštu mobilizaciju i ratno stanje u slučaju oružanog napada na Federativnu Narodnu Republiku Jugoslaviju, ili u slučaju potrebe neposrednog izvršenja međunarodnih obaveza Federativne Narodne Republike Jugoslavije prema međunarodnoj organizaciji mira ili nekoj savezničkoj zemlji;
- 13) postavlja i razrešava na predlog Pretsednika Vlade FNRJ pojedine članove Vlade u vremenu između dva zasedanja Narodne skupštine FNRJ, uz naknadnu potvrdu Narodne skupštine FNRJ;
- 14) određuje zamenike članovima Vlade na predlog Pretsednika Vlade FNRJ;
- 15) na predlog Pretsednika Vlade FNRJ menja, spaja i ukida postojeća ministarstva i komisije u vremenu između zasedanja Narodne skupštine FNRJ i uz njenu naknadnu potvrdu;
- 16) određuje na predlog Vlade FNRJ koja preduzeća i ustanove imaju opštedržavni značaj i dolaze pod neposrednu upravu Savezne vlade;
- 17) raspisuje narodni referendum u pitanjima iz nadležnosti Federativne Narodne Republike Jugoslavije na osnovu odluke Narodne skupštine



Jugoslavije na osnovu odluke Narodne skupštine FNRJ ili na predlog  
Vlade FNRJ.

Ukaze Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ potpisuje Pretsednik i  
Sekretar”<sup>29</sup>

Prezidijum za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini FNRJ koja ga može opozvati i izabrati novi, kao i razriješiti dužnosti pojedine njegove članove i prije isteka mandata. Međutim, u slučaju raspuštanja Narodne skupštine FNRJ Prezidijum vrši dužnost sve do izbora sljedećeg Prezidijuma Narodne skupštine, a novoizabrana skupština mora se sastati najkasnije mjesec dana od završenih izbora. Nakon 27 članaka (49.-76.), koji su odredili mjesto i ulogu Narodnoj skupštini FNRJ i Prezidijumu kao najvišim saveznom organima državne vlasti, “Ustav je odredio djelokrug odlučivanja savezne vlade, ali ne i razdvajanje zakonodavne i izvršne vlasti. Legislativa nije bila odvojena od egzekutive, a najvažniji organ Skupštine bio je Prezidij sastavljen od zastupnika, ministara savezne vlade i premijera republičkih vlada. To su bili gotovo redovito najviši članovi KP. Tako su isti ljudi bili sebi odgovorni kao zakonodavci i kao izvršitelji vlasti. Najvažniji organ ustavni je Ministarski savjet, tj. vlada koja je imala zapravo neograničenu moć. Godine 1953. Prezidij je ukinut i zamijenjen 30 članskim Saveznim izvršnim vijećem, pod vodstvom predsjednika republike”<sup>30</sup> U glavi VIII. Ustava (čl. 77.-89.), definirani su *Savezni organi državne uprave*. Najviši izvršni i upravni organ državne vlasti u FNRJ bila je Vlada FNRJ koju je imenovala Narodna skupština FNRJ na zajedničkoj sjednici oba doma i kojoj je odgovarala za svoj rad. Vlada je radila na osnovi Ustava i saveznih zakona, za čije se sprovođenje starala, a njene uredbe, upute, naredbe i rješenja bile su obvezatne na cijelom teritoriju FNRJ. “Vlada FNRJ usmerava i usklađuje rad svojih ministarstava, komisija i komiteta. Vlada FNRJ stara se o pripremi i ostvarenju opštredržavnog privrednog plana i budžeta; utvrđuje i ostvaruje godišnje privredne planove; rukovodi kreditnim i novčanim sistemom; preduzima sve potrebne mere za osiguranje i zaštitu ustavnog poretka i građanskih prava; rukovodi opštom organizacijom Jugoslovenske armije; rukovodi održavanjem odnosa sa stranim državama; stara se o ispunjavanju

---

<sup>29</sup> Isto. 29.-31.

<sup>30</sup> Radelić Z. 2006. 248.

međunarodnih ugovora i obaveza; rešava o zakonskim predlozima pojedinih članova Vlade, koji se podnose Narodnoj skupštini FNRJ; propisuje unutrašnje uređenje ministarstva i podređenih ustanova; osniva komitete, komisije i ustanove u cilju sprovođenja privrednih, odbrambenih i kulturnih mera. Vladi FNRJ sačinjavaju: Pretsednik, potpredsednici, ministri, predsednik Savezne planske komisije i predsednik Savezne kontrolne komisije”.<sup>31</sup> Predsjednik Vlade predstavlja Vladu, predsjedava sjednicama i rukovodi njenim radom. Članovi Vlade FNRJ kazneno su odgovorni za povrede Ustava i zakona i odgovaraju za štetu nanesenu državi nezakonitim radom. Čl. 86. određene su vrste ministarstava: “Ministarstva Vlade FNRJ su opštesavezna ili savezno-republikanska. Opštesavezna ministarstva su: Ministarstvo inostranih poslova; Ministarstvo narodne odbrane; Ministarstvo saobraćaja; Ministarstvo pomorstva; Ministarstvo pošta; Ministarstvo spoljne trgovine. Savezno-republikanska ministarstva su: Ministarstvo finansija; Ministarstvo unutrašnjih poslova; Ministarstvo pravosuđa; Ministarstvo industrije; Ministarstvo rudarstva; Ministarstvo trgovine i snabdevanja; Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva; Ministarstvo rada; Ministarstvo građevina”.<sup>32</sup> Općesavezna ministarstva rukovode poslovima preko svojih sopstvenih organa državne uprave neposredno na čitavom teritoriju FNRJ, a uz to mogu za izvršenje poslova iz svoje nadležnosti postaviti svoje opunomoćenike pri vladama republika i osnivati odjeljenja i odsjeke pri narodnim odborima. “Čl. 88. Savezno-republikanska ministarstva rukovode određenom granom državne uprave posredno preko odgovarajućih ministarstava u narodnim republikama, a neposredno mogu upravljati samo određenim poslovima, preduzećima i ustanovama opštedržavnog značaja”.<sup>33</sup> Pri Vladi FNRJ, prema Ustavu, mogli su se formirati komiteti za prosvjetu, kulturu, narodno zdravlje, socijalno staranje i za druge poslove državne uprave kada se za njih ukaže potreba. *Najviši organi državne vlasti narodnih republika* ustavno su definirani u glavi IX. Ustava FNRJ. Vrhovni organ državne vlasti narodnih republika bila je Narodna skupština Republike koju su birali građani Republike na vrijeme od četiri godine prema propisima Ustava i zakona Republike. “Čl. 91. Narodna skupština republike vrši u ime naroda suverena prava republike na osnovu Ustava republike u saglasnosti sa usta-

<sup>31</sup> Ustav FNRJ. 33.

<sup>32</sup> Isto. 34.

<sup>33</sup> Isto. 35.

vom FNRJ. Ona vrši sve poslove iz nadležnosti republike ukoliko Ustavom republike nisu preneti u nadležnost Prezidijuma Narodne skupštine republike ili Vlade republike. Čl. 92. Zakonodavnu vlast u republici vrši isključivo Narodna skupština republike”.<sup>34</sup> Prezidijum narodne skupštine republike kao i određivanje njegove nadležnosti određuje se ustavom republike. Vladu republike imenuje i razrješava narodna skupština republike. *Organi državne uprave narodnih republika* naslov je X. glave Ustava. Vlada narodne republike najviši je njen izvršni i upravni organ državne vlasti, odgovorna je narodnoj skupštini republike, a između dva zasjedanja polaže račun o svom radu prezidijumu Narodne skupštine republike. “Vlada republike radi na osnovu Ustava FNRJ, Ustava republike, saveznih zakona, zakona republike i na osnovu uredaba, uputstava i naredaba Savezne vlade; donosi uredbe na osnovu zakonskog ovlašćenja saveznih zakona i zakona republike i kontroliše njihovo sprovođenje”.<sup>35</sup> Republički ministri imali su pravo izdavati pravilnike, naredbe i upute na osnovi i radi izvršenja saveznih zakona, republičkih zakona kao uredbi, uputa i naredbi savezne i republičke vlade. Republička ministarstva mogla su biti “savezno-republikanska i republikanska”. Nadređenost saveznih ministarstava nad republičkim ustavno je regulirana na sljedeći način: “Savezno-republikanska ministarstva u narodnim republikama rukovode određenom granom državne uprave i vrše pored poslova iz sopstvene nadležnosti i poslove savezno-republikanskih ministarstava Savezne vlade, na osnovu njihovih pravilnika, uputstava, naredaba rešenja”.<sup>36</sup> Republička ministarstva samostalno rukovode određenom granom državne uprave samo iz nadležnosti narodne republike. Broj ministarstava narodne republike određuje se republičkim ustavom u suglasnosti sa saveznim ustavom. “Prezidijum Narodne skupštine republike može menjati, spajati i ukidati postojeća ministarstva u saglasnosti sa Ustavom FNRJ, Ustavom republike, saveznim zakonima i odlukama Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ”.<sup>37</sup> Prema tome, broj republičkih ministarstava bio je u nadležnosti saveznih institucija. *Organi državne vlasti autonomnih pokrajina i autonomnih oblasti* tema je XI. glave Ustava FNRJ.

---

<sup>34</sup> Isto. 36.

<sup>35</sup> Isto. 37.

<sup>36</sup> Isto. 38.

<sup>37</sup> Isto.

Prava i stupanj autonomije određivana su ustavom republike. One nisu imale ustav već statut koji je morao biti u suglasnosti s Ustavom FNRJ i republičkim ustavom i potvrđivala ga je republička narodna skupština. Autonomna pokrajina ima Narodnu skupštinu kao najviši organ državne vlasti, bira se na vrijeme od tri godine i sastaje se prema odredbama ustava republike. Narodna skupština bira glavni izvršni odbor autonomne pokrajine kao svoj najviši izvršni i upravni organ. Najviši izvršni organ autonomne oblasti bio je oblasni narodni odbor koji se bira na tri godine, a svoje skupštine održavao je prema ustavu republike. U autonomnoj oblasti najviši izvršni i upravni odbor bio je oblasni izvršni odbor kojeg je biraio oblasni narodni odbor.

Narodni odbori jedna su od temeljnih tekovina oslobodilačke i revolucionarne borbe. Oni su se razvijali još tijekom ratnih operacija, kako s obzirom na njihovu organizaciju, tako i s obzirom na njihovu djelatnost. Stoga su poslije rata ostali jedna od glavnih institucija “narodne vlasti”. Kao takvi našli su svoje mjesto u glavi XII. Ustava FNRJ (čl. 107.-114.) pod naslovom *Organi državne vlasti administrativno-teritorijalnih jedinica*. Savezni ustav postavio je osnovna načela o narodnim odborima na osnovi kojih bi se donijeli savezni zakoni, republički ustavi i zakoni. “Organi državne vlasti mesta (sela, manjih gradova), srezova, gradskih reona, gradova, okruga i oblasti jesu narodni odbori. Narodne odbore mesta biraju građani na vreme od dve godine, a narodne odbore srezova, gradskih reona, gradova, okruga i oblasti biraju građani na tri godine. Narodni odbori srezova, gradskih reona, gradova, okruga i oblasti održavaju svoje redovne skupštine u rokovima koje propisuje Ustav narodne republike”.<sup>38</sup> Narodni odbori rukovodili su u svojoj nadležnosti poslovima gospodarske i kulturne izgradnje, zatim su brinuli o zaštiti javnog poretka, pravilnom sprovođenju zakona, čuvanju prava građana i usvajanju vlastitog budžeta, a propise i odluke morali su donositi na osnovi Ustava FNRJ, saveznog zakona, republičkih ustava i zakona. Prioritetan zadatak narodnih odbora bio je da se u svojoj cjelokupnoj aktivnosti oslanjaju “na inicijativu i široko učešće narodnih masa i na organizacije radnog naroda”. Narodni odbori birali su izvršne odbore iz svoje sredine, a sačinjavali su ih predsjednik, potpredsjednik, sekretar i članovi. Izvršni i upravni organi narodnih odbora podčinjeni su svom narodnom odboru i višim organima državne vlasti. Glava XIII. ustavno postavlja *Narodne sudove*. Čl. 115. određeno je da su organi pra-

<sup>38</sup> Isto. 40.

vosuđa u FNRJ: Vrhovni sud FNRJ, vrhovni sudovi republika i autonomnih pokrajina, okružni i sreski sudovi, čije se nadležnosti određuju saveznim zakonima kao i osnivanje nekih posebnih sudova. “Sudovi su u izricanju pravde nezavisni i sude po zakonu. Sudovi su odvojeni od uprave u svim stepenima. Viši sudovi imaju u granicama zakona pravo nadzora nad nižim sudovima. Sudovi izriču pravdu u ime naroda. Raspravljanje pred sudovima vrši se po pravilu javno. Odluke jednog suda može izmeniti samo nadležni viši sud. Okrivljeniku je obezbeđeno pravo odbrane pred sudom”.<sup>39</sup> Prema Ustavu, svi sudovi sude po pravilu u vijeću, a vijeća sreskih i okružnih sudova sastoje se od sudija i sudija-porotnika koji su u suđenju ravnopravni. Jezična politika u postupku pred sudom ustavno je riješena tako da se ne spominju posebna nacionalna imena, već se kaže: “Postupak pred sudovima vodi se na jezicima republika, autonomnih pokrajina i autonomnih oblasti gde se sud nalazi. Građani koji ne znaju jezik na kome se vodi postupak mogu se služiti svojim jezikom. Tim građanima obezbeđuje se pravo da se upoznaju sa celokupnim materijalom i da preko prevodioca prate rad suda”.<sup>40</sup> Spominjanje jezika republika, autonomnih pokrajina i autonomnih oblasti objašnjava se tako što: “Federativna jugoslavenska država uspostavljena je kao federacija *republika* a ne kao federacija *naroda*, jer se smatralo, na temelju lenjinsko-staljinskog rješenja nacionalnog pitanja, da se suverenost nacije ostvaruje suverenosti nacionalne države. Ipak, nacije nisu svedene na republike, nego uključuju sve pripadnike nacije i izvan matičnih republika. No, istodobno republike su nacionalne države”.<sup>41</sup> Narodna skupština birala je i razrješavala Sudije Vrhovnog suda FNRJ. Sudije vrhovnog suda republike, odnosno autonomne pokrajine birali su i razrješavali dužnosti narodne skupštine republika, odnosno autonomnih pokrajina. Najviši organ pravosuđa u FNRJ bio je Vrhovni sud FNRJ koji je ocjenjivao zakonitost pravosnažnih odluka svih sudova u FNRJ u pogledu primjene saveznih zakona. Zakonitost pravosnažnih odluka svih sudova u republici, odnosno autonomnoj pokrajini bila je u nadležnosti vrhovnih sudova republika, odnosno autonomnih pokrajina. U glavi XIV. Ustava regulirana je institucija javnog tužitelja putem pet članaka. “Javno tužništvo je organ Narodne skupštine FNRJ za vršenje nadzora radi pravilnog ispunjava-

---

<sup>39</sup> Isto. 43.

<sup>40</sup> Isto.

<sup>41</sup> Radelić Z. 2006. 245.

nja zakona od strane svih ministarstava i ostalih njima potčinjenih upravnih organa i ustanova Federativne Narodne Republike Jugoslavije i narodnih republika, službenih lica i svih građana”.<sup>42</sup> O važnosti institucije javnog tužitelja govori i čl. 125.: “Javnog tužioca FNRJ i njegove zamenike bira i razrešava Narodna skupština FNRJ na zajedničkoj sednici oba doma. Javne tužioce narodnih republika i njihove zamenike imenuje i razrešava Javni tužilac FNRJ. Javne tužioce autonomnih pokrajina, autonomnih oblasti, oblasti, okruga i srezova imenuje i razrešava Javni tužilac republike uz potvrdu Javnog tužioca FNRJ”.<sup>43</sup> Nadležnosti javnog tužitelja bile su veoma široke. “Javni tužioci imaju pravo podizanja tužbe i žalbe, pravo zakonske intervencije u toku sudskog i upravnog postupka, pravo zakonske intervencije u toku sudskog i upravnog postupka, pravo krivičnog gonjenja, kao i pravo podizanja zahteva za zaštitu zakonitosti protiv pravosnažnih odluka sudova i upravnih organa”.<sup>44</sup> Iz civilnih vlasti izuzet je Vojni tužitelj Jugoslavenske armije i ostali vojni tužitelji jer njih postavlja Vrhovni komandant Jugoslavenske armije, a ostavljeno je da se saveznim zakonom odrede njihove nadležnosti i ustrojstvo. *Odnosi između organa državne vlasti i organa državne uprave* regulirani su u glavi XV. Ustava. “Prezidijum Narodne skupštine FNRJ ima pravo poništiti ili ukinuti uredbе, uputstva, naredbe i rešenja Savezne vlade, ako nisu u saglasnosti sa Ustavom i saveznim zakonima. Savezna vlada ima pravo poništiti ili ukinuti pravilnike, naredbe, uputstva i rešenja članova Savezne vlade, ako nisu u saglasnosti sa Ustavom, saveznim zakonima, uredbama, uputstvima, naredbama i rešenjima Savezne vlade”.<sup>45</sup> Na isti način su uređeni odnosi i u republikama, uz klauzulu da se osim republičkog ustava, saveznih i republičkih zakona mora poštivati Ustav FNRJ, a Savezna vlada ima pravo obustaviti akte republičkih vlada ukoliko “[...] nisu u saglasnosti sa saveznim Ustavom, Ustavom republike, saveznim zakonima, zakonima republike, uredbama, uputstvima i naredbama Savezne vlade, odnosno pravilnicima, naredbama i uputstvima člana Savezne vlade. Pod istim uslovima članovi Savezne vlade imaju pravo obustaviti akte

<sup>42</sup> Ustav FNRJ. 44.

<sup>43</sup> Isto. 45.

<sup>44</sup> Isto.

<sup>45</sup> Isto. 46.



ministara republike”.<sup>46</sup> *Jugoslovenska armija* ustavno je regulirana u glavi XVI. “Jugoslovenska armija je oružana sila Federativne Narodne Republike Jugoslavije. Njen je zadatak da obezbeđuje i brani nezavisnost države i slobodu naroda. Ona je čuvar nepovredivosti državnih granica i služi održavanju mira i bezbednosti. Vrhovnog komandanta Jugoslovenske armije imenuje Narodna skupština FNRJ na zajedničkoj sednici oba doma. Vrhovni komandant rukovodi celokupnom vojnom i oružanom silom Federativne Narodne Republike Jugoslavije”.<sup>47</sup>

Treći dio Ustava odnosi se na *Prelazne i završne odredbe* kojima se ukidaju svi zakoni, uredbe i propisi koji nisu sukladni Ustavu FNRJ. Dan je rok zakonodavnim odborima oba doma Narodne skupštine FNRJ da tijekom šest meseci od dana stupanja Ustava na snagu ispitaju i usklade sve zakone, odluke, uredbe i druge zakonske propise s Ustavom. Posebnim čl. 137. regulirano je da sva lica mlađa od 18 godina, koja su već upisana u biračke popise za izbore za Ustavotvornu skupštinu, zadržavaju to pravo. Na kraju teksta Ustava FNRJ potpisano je Predsjedništvo Ustavotvorne skupštine FNRJ na čelu sa predsjednikom dr. Ivanom Ribarom.

### **Ustav Narodne Republike Bosne i Hercegovine**

Izbor 155 zastupnika za Ustavotvornu skupštinu Bosne i Hercegovine vršio se prema odredbama Zakona o izboru narodnih poslanika za Ustavotvornu skupštinu Narodne Republike Bosne i Hercegovine.<sup>48</sup> Zemaljska izborna komisija Bosne i Hercegovine provela je izbore 13. listopada 1946. godine. Prema popisu stanovnika iz 1931., Zemaljska izborna komisija utvrdila je da se na svakih 15.000 stanovnika bira po jedan zastupnik prema tadašnjoj administrativno-teritorijalnoj podjeli Bosne i Hercegovine, tj. prema okruzima kojih je bilo sedam (Banjolučki, Bihaćki, Dobojski, Mostarski, Sarajevski, Travnički i Tuzlanski) i za grad Sarajevo. Prema ovom zakonu, unutar sedam okruga i grada Sarajeva bili su određeni izborni srezovi s područjima gradskih, odnosno mjesnih narodnih odbora, te je svaki srez birao jednog zastupnika.<sup>49</sup> U

---

<sup>46</sup> Isto. 47.

<sup>47</sup> Isto. 48.

<sup>48</sup> *Službeni list NR BiH*, br. 34/46 od 21.8.1946.

<sup>49</sup> *Službeni list NR BiH*, br. 38/46 od 5.9.1946.

biračke popise bilo je upisano 1.270.164 birača, od kojih je glasovalo 1.044.248 ili 82,21%, a nije glasovalo 83.191 ili 6,55%.<sup>50</sup> Apsolutni pobjednik na izborima bio je predstavljen jedinom listom kandidata – narodnofrontovskom. Ni jedna druga politička stranka nije bila u mogućnosti prijaviti svoju listu na izborima, ali je kao alternativa narodnofrontovskoj listi bila uspostavljena kutija bez liste. Člankom 41. Zakona o izboru narodnih poslanika propisan je i način glasovanja gumenim kuglicama: “Kada birač primi kuglicu, stavi je u ruku, zatim zatvara ruku, pa sa tako zatvorenom rukom prilazi svakoj kutiji redom i u svaku kutiju uvlači zatvorenu ruku. Kuglicu će spustiti u onu kutiju koja pripada kandidatskoj listi odnosno kandidatu za koga će da svoj glas. Kad iz posljednje kutije izvuče ruku, birač će je pred svima otvoriti tako da svaki može vidjeti da u njoj nema više kuglice. Za vrijeme dok birač vrši glasanje, i predsjednik i članovi biračkog odbora paze da ne premjesti kuglicu u drugu ruku i da je sobom ne odnese”.<sup>51</sup> Nakon izbora euforično su proglašeni pobjednici i sazvana Ustavotvorna skupština za 11. studeni 1946. godine, a na zasjedanju od 28. do 31. 12. 1946. usvojen je i svečano proglašen Ustav Narodne Republike Bosne i Hercegovine.

“Ustavotvorna skupština Narodne Republike Bosne i Hercegovine, kao predstavnik suverene volje naroda Narodne Republike Bosne i Hercegovine, na svojoj sjednici od 31 decembra 1946 **o d l u č u j e** da se Ustav Narodne Republike Bosne i Hercegovine, usvojen na sjednici Ustavotvorne skupštine, proglasi i objavi narodima i građanima Narodne Republike Bosne i Hercegovine”.<sup>52</sup> Bosanskohercegovački ustav je podijeljen u tri dijela pod istim naslovima kao i Savezni ustav. Narodna republika Bosna i Hercegovina je “[...] narodna država republikanskog oblika [...] 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 sa drugim narodima, slobodnu volju svoga naroda bez razlike narodnosti i vjeroispovijesti, ujedinila se na osnovu načela ravnopravnosti sa Narodnom Republikom Srbijom, Narodnom Republikom Hrvatskom, Narodnom Republikom Crnom Gorom, Narodnom Republikom Makedonijom i Narodnom Republikom Slovenijom u zajedničku, saveznu dr-

<sup>50</sup> *Službeni list NR BiH*, br. 46/46 od 26.10.1946.

<sup>51</sup> *Službeni list NR BiH*, br. 34/46 od 21.8.1946.

<sup>52</sup> *Službeni list NR BiH*, br. 1/47 od 8.1.1947.

žavu – Federativnu Narodnu Republiku Jugoslaviju”.<sup>53</sup> Daljnjim paragrafima određen je njen teritorij. Ustavi su za svaku republiku na istovjetan način nabrojili administrativno-teritorijalne jedinice u svom sastavu, čime su se utvrdivale vlastite teritorije i granice. Prema tom modelu, Bosnu i Hercegovinu činilo je područje od sedam okruga i grad Sarajevo, Ustavom označen kao glavni grad. Zatim su opisani “državni grb [...] (i) državna zastava Narodne Republike Bosne i Hercegovine”. Svi članci u pojedinim glavama Ustava pod naslovima *Narodna vlast*, *Osnovna prava naroda i Narodne Republike Bosne i Hercegovine*, *Društveno-ekonomsko uređenje* i *Prava i dužnosti građana* u potpunosti su usklađeni sa Saveznim ustavom kao krovnim državnim ustavnim aktom.

U drugom dijelu Ustava NR BiH pod naslovom *Državno uređenje* određene su nadležnosti federalne jedinice u odnosu na Ustav FNRJ. U čl. 45. definirano je da NR BiH “[...] vrši samostalno sva prava utvrđena ovim Ustavom”, ali se u sljedećem stavku istog članka kaže da “u cilju ostvarenja ekonomske i političke uzajamne pomoći i saradnje, kao i zajedničke odbrane nacionalne slobode i nezavisnosti, Narodna Republika Bosna i Hercegovina prenijela je na Federativnu Narodnu Republiku Jugoslaviju određene poslove sadržane u članu 44 Ustava FNRJ”.<sup>54</sup> Kada se usporede nadležnosti saveznog i republičkih ustava, vidljiva je formalno uspostavljena federalizacija, a zapravo je osigurana čvrsta centralizacija, uz nadzor političko- partijskog vodstva. Ustavnim uređenjem osigurano je “jedinствено državno i privredno područje FNRJ”. “Zakoni FNRJ važe na teritoriji Narodne Republike Bosne i Hercegovine. U slučaju razmimoilaženja između zakona FNRJ i zakona NRBiH primjenjuju se zakoni FNRJ”.<sup>55</sup> Zakoni BiH nisu mogli ograničiti promet robe s ostalim narodnim republikama; akti i isprave ostalih republika imali su istu važnost i u BiH; državljani ostalih republika uživali su ista prava u BiH i obrnuto, a svaki državljanin NR BiH bio je ujedno i državljanin FNRJ (čl. 47.-52.). Glava VII. Ustava NR BiH odnosi se na *Najviše organe narodne vlasti Narodne Republike Bosne i Hercegovine*, a to su bili: Narodna skupština NRBiH i Prezidijum Narodne skupštine NRBiH. Narodna skupština bila je jednodomna (unikameralna) i označena je kao “[...] predstavnik (je) narodnog suvereniteta Narodne

---

<sup>53</sup> Isto. 2.

<sup>54</sup> Isto. 7.

<sup>55</sup> Isto. 8.

Republike Bosne i Hercegovine, [...] vrhovni je organ državne vlasti Narodne Republike Bosne i Hercegovine i vrši na osnovu Ustava NRBiH sva ova prava koja pripadaju Narodnoj Republici Bosni i Hercegovini, ukoliko Ustavom nisu prenesena u nadležnost Prezidijuma Narodne skupštine NRBiH i Vlade NRBiH”.<sup>56</sup> Članak 66. donio je tekst prisege koju zastupnici polažu nakon verifikacije poslaničkih punomoći: “Zaklinjem se svojom čašću i čašću svoga naroda da ću uvijek zastupati i braniti demokratska prava i slobodu naroda Narodne Republike Bosne i Hercegovine, da ću vjerno čuvati bratstvo, jedinstvo i slobodu naroda naše zajedničke države Federativne Narodne Republike Jugoslavije i da ću neumorno braniti tekovine narodno-oslobodilačke borbe; da ću uložiti sav svoj rad i znanje na izgradnji narodne države i podizanju blagostanja radnog naroda; i da ću svoju poslaničku dužnost vršiti savjesno i neumorno”.<sup>57</sup> Poslanici Narodne skupštine NR BiH uživaju imunitet, ali i “Poslanici drugih narodnih republika Federativne Narodne Republike Jugoslavije uživaju na teritoriji Narodne Republike Bosne i Hercegovine imunitet kao i njeni poslanici”.<sup>58</sup> Od čl. 71. do čl.73. reguliran je rad skupštine za vrijeme rata, zatim uvjeti njenog raspuštanja, procedura obavljanja novih izbora te rokovi za njihovo izvršenje, a u čl. 73. dana je procedura za promjenu i dopunu Ustava NRBiH. Narodna skupština birala je Prezidijum koji se sastojao od predsjednika, tri potpredsjednika, sekretara i najviše 20 članova. Imao je široke ovlasti, a to su: “1. saziva na zasjedanje Narodnu skupštinu NRBiH; 2. raspisuje izbore za Narodnu skupštinu NRBiH; 3. daje obavezna tumačenja zakona NRBiH; proglašuje izglasane zakone; izdaje ukaze; 5. vrši pravo pomilovanja prema propisima zakona; 6. dodjeljuje priznanja i počasna zvanja NRBiH prema propisima zakona; 7. postavlja i razrješava, na predlog Pretsjedništva Vlade NRBiH, pojedine članove Vlade u vremenu između dva zasjedanja Narodne skupštine NRBiH, uz njenu naknadnu potvrdu; 8. određuje zastupnike članovima Vlade na predlog Pretsjednika Vlade; 9. na predlog Pretsjednika Vlade NRBiH mijenja, spaja i ukida postojeća ministarstva i komisije u vremenu između dva zasjedanja Narodne skupštine, uz njenu naknadnu potvrdu; 10. određuje na predlog Vlade NRBiH koja preduzeća i ustanove imaju republikanski značaj; 11. raspisuje narodni referendum po pitanjima iz nadležno-

<sup>56</sup> Isto. 9.

<sup>57</sup> Isto. 10.

<sup>58</sup> Isto.

sti NRBiH, na osnovu odluke Narodne skupštine NRBiH ili na predlog Vlade NRBiH; 12. utvrđuje statute okružnih narodnih odbora i Gradskog narodnog odbora u Sarajevu; 13. rješava po pitanjima i mjerama za koje ga ovlasti Narodna skupština NRBiH”.<sup>59</sup> Prezidijum za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini koja ga može opozvati, izabrati novi kao i razriješiti dužnosti pojedine njegove članove. Međutim, u slučaju raspuštanja Narodne skupštine, Prezidijum obavlja svoju dužnost sve do izbora novog Prezidijuma. *Organi državne uprave NRBiH* tema je VIII. glave u kojoj je kao najviši izvršni i upravni organ državne vlasti Vlada NRBiH koju imenuje i razrješava Narodna skupština NRBiH kojoj polaže račune o svom radu, a između dva zasjedanja Prezidijumu. “Vlada NRBiH radi na osnovu Ustava FNRJ, Ustava NRBiH, zakona FNRJ, zakona NRBiH i na osnovu uredaba, uputstava i naredaba Vlade FNRJ”.<sup>60</sup> Sve ostale nadležnosti usklađene su sa saveznim i republičkim ustavom. “Vlada NRBiH stara se o pripremi i ostvarenju opštredržavnog i republikanskog privrednog plana i budžeta; preuzima sve potrebne mjere za osiguranje i za zaštitu ustavnog i društvenog poretka, zaštitu državnih interesa i prava građana; pomaže Vladi FNRJ u ostvarivanju opštredržavnih zadataka; rješava o zakonskim predlozima pojedinih članova Vlade koji se podnose Narodnoj skupštini NRBiH; propisuje unutrašnje uređenje ministarstava i podređenih ustanova; osniva u slučaju potrebe naročite komisije i ustanove pri Vladi NRBiH u cilju sprovođenja privrednih, kulturnih i drugih poslova narodne Republike Bosne i Hercegovine”.<sup>61</sup> Broj ministarstava, njihova podjela i nadležnosti su ustavno uređene na sljedeći način: “Ministarstva Narodne Republike Bosne i Hercegovine su savezno-republikanska i republikanska. Savezno-republikanska ministarstva su: Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo finansija, Ministarstvo trgovine i snabdjevanja, Ministarstvo industrije i rudarstva, Ministarstvo poljoprivrede i Ministarstvo šumarstva, Ministarstvo građevina i Ministarstvo rada. Republikanska ministarstva su: Ministarstvo prosvjete, Ministarstvo narodnog zdravlja i socijalnog staranja i Ministarstvo komunalnih poslova”.<sup>62</sup> Podjela na savezno-republička

---

<sup>59</sup> Isto. 11.

<sup>60</sup> Isto. 12.

<sup>61</sup> Isto.

<sup>62</sup> Isto.13.

i republička ministarstva u FNRJ urađena je prema važnosti pojedinih resora, a da bi se uspostavila potpuna kontrola, člankom 90. Ustava propisano je da “opunomoćenici opštesaveznih ministarstava pri Vladi NRBiH mogu prisustvovati sjednicama Vlade sa pravom savjetodavnog glasa kada se u sjednici raspravlja o poslovima za koje su opunomoćeni”.<sup>63</sup> Narodne republike dijelile su se na više i niže administrativno-teritorijalne jedinice koje su imale elemente lokalnih društvenih zajednica u kojima su državnu vlast vršili narodni odbori različitog ranga, što je ustavno regulirano glavom IX. Ustava NRBiH. Narodni odbori nastali su, razvijali se i usvršavali u svom radu još tijekom rata, a nakon rata ostali su jedna od glavnih institucija ustavnog uređenja nove Jugoslavije. U Ustavu FNRJ posvećena je naročita pažnja ovoj instituciji s ciljem da se normira kako bi ona počivala i djelovala u cijeloj saveznoj državi na istim načelima. Međutim, mada je bilo planirano da republički ustavi i zakoni reguliraju ovu problematiku, Ustav FNRJ donio je osnovna načela, a savezni Opšti zakon o narodnim odborima donesen je prije republičkih ustava te nije ostavio mnogo prostora za pravnu samoorganizaciju u republikama, odnosno Opšti zakon o narodnim odborima normirao je skoro cijelu problematiku organizacije i djelovanja narodnih odbora, tako da poslije toga nije bilo ni potrebno da narodne republike donose svoje zakone o narodnim odborima. Od čl. 91. do čl. 108. propisana je ova problematika u Ustavu NRBiH tako što je samo reproducirana iz saveznog ustava. Svim republikama pa tako i Bosni i Hercegovini ostalo je samo pravo donijeti svoje zakonske propise o administrativno-teritorijalnoj podjeli republike i zakonske propise o biranju narodnih odbora. Glava X. uređuje *Narodne sudove* čije su nadležnosti usklađene s Ustavom FNRJ. U odnosu na savezni ustav u kojem se govori da se “postupak pred sudovima vodi na jezicima republika [...]”, u Ustavu NRBiH ti su jezici nabrojani: “Postupak pred sudovima vodi se na srpskom ili hrvatskom jeziku. Građani koji ne znaju ovaj jezik mogu se služiti svojim jezikom. Tim građanima se obezbjeđuje pravo da se upoznaju sa cjelokupnim materijalom i da preko prevodioca prate rad suda”.<sup>64</sup> Za razliku od narodnih sudova u kojima narodna republika ima šire ovlasti, javno tužiteljstvo je ograničeno saveznom regulativom. “Nadzor nad pravilnim ispunjavanjem zakona od strane svih ministarstava NRBiH i ostalih njima podređenih upravnih organa i ustanova

<sup>63</sup> Isto.

<sup>64</sup> Isto.16.



Narodne Republike Bosne i Hercegovine kao i od strane službenih lica i svih građana, vrši na teritoriji Narodne Republike Bosne i Hercegovine Javni tužilac FNRJ neposredno ili preko Javnog tužioca NRBiH. Javnog tužioca NRBiH i njegovog zamjenika imenuje i razrješava Javni tužilac FNRJ. Javne tužioce okruga, gradova i srezova u Narodnoj Republici Bosni i Hercegovini imenuje i razrješava Javni tužilac NRBiH uz potvrdu Javnog tužioca FNRJ. Javni tužiocci su nezavisni u svom radu i podređeni su samo Javnog tužiocu FNRJ odnosno višim javnim tužiocima”.<sup>65</sup> Posljednja, XII. glava drugog dijela Ustava NRBiH pod naslovom *Odnosi između organa državne vlasti i državne uprave* u potpunosti je ugradila odredbe saveznog ustava i saveznih zakona.

Treći dio Ustava NRBiH odnosi se na *Prelazne i završne odredbe* čime se određuje valjanost donesenih zakona prije donošenja Ustava te rokovi za donošenje naknadnih zakona. “Danom stupanja na snagu ovog Ustava ukidaju se svi zakoni i drugi pravni propisi koji su protivni ovom Ustavu. Zakoni i odluke potvrđeni odlukom Ustavotvorne skupštine od 13 XI 1946 godine ostaju u važnosti dok se o njima ne donese konačna odluka. Narodna skupština NRBiH ispitaće u roku od jedne godine dana od stupanja Ustava na snagu sve zakone i odluke potvrđene odlukom Ustavotvorne skupštine NRBiH od 13 XI 1946 godine i dovešće ih u saglasnost sa Ustavom FNRJ, Ustavom NRBiH i zakonima FNRJ; donijeće zakone o tome koji od tih zakona i odluka ostaju u važnosti bez izmjena odnosno donijeće zakone o izmjenama i dopunama tih zakona i odluka. Predloge za saobražavanje Ustavu zakona i odluka dostaviće blagovremeno Predsjednik Vlade NRBiH Narodnoj skupštini NRBiH”.<sup>66</sup> Ustav je stupio na snagu proglašenjem na sjednici Ustavotvorne skupštine NRBiH održane u Sarajevu 31. 12. 1946. godine. Na kraju teksta objavljenog Ustava poimenično je nabrojen Prezidijum Ustavotvorne skupštine NRBiH koji je činilo 19 članova, 3 potpredsjednika, sekretar Husnija Kurt i predsjednik Đuro Pucar.

### **Prilozi umjesto zaključka: Tumačenje Ustava iz 1946. Nekoliko primjera:**

Temelji ustavnog uređenja FNRJ i njenih republika, pokrajina i oblasti bili su tema brojnih novinskih članaka, političkih brošura, javnih tribina i skupo-

<sup>65</sup> Isto.

<sup>66</sup> Isto.18.

va u organizaciji različitih masovnih organizacija. Svi pisani i usmeni istupi bili su predstavljeni na isti način, istim rječnikom s unaprijed pripremljenim materijalom u najvišim partijskim organizacijama; kako se tada govorilo, bili su “na partijskoj liniji”. Cilj im je bio upoznati javnost s odredbama Ustava, propagirati ih kao demokratske i slobodarske te podvući značaj narodno-slobodilačke borbe koja je omogućila donošenje takvog ustava, ali i postaviti model ljudima u strukturama vlasti kako će objašnjavati ustavno uređenje i kako će se ponašati u javnosti. Tumačenja Ustava bila su putokaz u radu s naglašenom aromom ideološke upućenosti u daljnjoj komunikaciji s “narodom na terenu”. Službena tumačenja pojedinih ustavnih rješenja na saveznoj razini dalje su se prenosila na republičke, a odatle na niže organe “narodne vlasti”. Slobodnijih tumačenja i analiziranja pojedinih ustavnih rješenja od onih propisanih (zadanih) nije moglo biti, odnosno nije se smjelo “skretati s partijske linije”.

Osim Kardeljevih tekstova, najčešći autor objavljenog “ustavnog materijala” bio je dr. Jovan Đorđević (1908.- 1989.), tadašnji član Komisije za ustav pri Ministarstvu za konstituantu, stručnjak za ustavno pravo i suradnik na pisanju svih jugoslavenskih ustava od 1946. do 1974. godine. Nakon uvida u tematske brošure s identičnim sadržajima o ovoj problematici, na kraju rada umjesto zaključka prezentirani su ulomci iz jedne takve knjižice propagandnog karaktera da bi se shvatio kontekst državno-političkog života u tadašnjoj Jugoslaviji u vremenu donošenja saveznog i republičkih ustava.

---

## Prilozi:

---

**O narodnom suverenitetu:** “Principu narodnog suvereniteta i socijalističke demokratije odgovaraju jedinstvo vlasti i demokratski centralizam kao dva organizaciona načela socijalističke države. Jedinstvo vlasti obezbeđuje da pretstavnički organi narodne vlasti, koji u sebi oličavaju državnu vlast u celini, imaju centralno mesto na svojoj teritoriji, donoseći zakon, planove i opšte propise na osnovu kojih rade svi drugi državni organi. Demokratski centralizam omogućava jedinstveno rešavanje zajedničkih pitanja i ostvarenje suvere-

nih, autonomnih i samoupravnih prava na svim stepenima državne izgradnje naše zemlje”.<sup>67</sup>

**O Narodnoj skupštini FNRJ:** “Prema tome, dvodomni sistem Narodne skupštine FNRJ je izraz i posledica naše socijalističke federacije zasnovane na ravnopravnosti i suverenim pravima svih narodnih republika i njihovih naroda. On nema nikakve veze sa starim dvodomnim sistemom buržoaskih država u kojima je senat ili ‘gornji dom’ predstavljao reakcionarnu kočnicu drugog doma. Naše Veće naroda se razlikuje i od takozvane Narodne skupštine zemalja Nemačke Demokratske Republike koju ne samo da biraju landtazi (pretstavnička tela nemačkih zemalja u sovjetskoj okupacionoj zoni) nego i veće zemlje šalju znatno veći broj poslanika nego manje zemlje. Iz ovakvog položaja Veća naroda proizlazi puna ravnopravnost oba doma naše Narodne skupštine. Nema ni jednog pitanja u kome bi Savezno veće bilo jače i važnije od Veća naroda”.<sup>68</sup>

**O Prezidijumu Narodne skupštine FNRJ:** “Prezidijum Narodne skupštine FNRJ je kolegijalni organ. On je sastavljen od predsednika, šest potpredsednika, jednog sekretara i najviše 30 članova. Predsednik, potpredsednici i sekretar sačinjavaju Predsedništvo Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ. Članovi Prezidijuma su najviši državni i politički rukovodioci FNRJ i narodnih republika. Kolegijalni sastav Prezidijuma predstavlja višu demokratsku formu u organizaciji šefa države. Počevši od Francuske revolucije politička teorija i praksa demokratije tražila je da se umesto individualnog šefa države – monarha i predsednika republike – nađe kolegijalna forma. Prezidijum Narodne skupštine FNRJ predstavlja rezultat i ostvarenje istinskih demokratskih tendencija u organizaciji najviših organa državne vlasti demokratske, narodne republike. Osim toga, kolegijalni sastav Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ je izraz i garantija federativnog uređenja naše zemlje zvanog na ravnopravnosti narodnih republika. Potpredsednici su pretstavnici svih šest republika”.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Đorđević J. 1950. 5.

<sup>68</sup> Isto. 9.

<sup>69</sup> Isto. 11.

**O Federaciji:** “Naša federacija nije decentralizirana unitarna država nego je, iznova povezana u jedinstvenu zajedničku celinu, savezna država koju su stvorili naši narodi zadržavajući svaki za sebe svoju samoupravnost u formi narodne republike. Naša federacija nije ni podarena ni stvorena odozgo, ona je delo radnih masa svih naših naroda koji su ‘u cilju ostvarenja ekonomske i političke pomoći i saradnje, kao i zajedničke odbrane nacionalne slobode preneli na Federativnu Narodnu Republiku određene poslove [...] zadržavajući svoja suverena prava’ koja ostvaruju putem narodne republike”<sup>70</sup>

**O narodnim republikama:** “Suverena prava narodnih republika kao najviši izraz principa samoupravnosti u okviru federacije obezbeđena su nizom principa koje Ustav FNRJ i ustavi narodnih republika izražavaju i utvrđuju. Narodne republike imaju svoj sistem državnih organa koji karakterišu republiku kao državu. Republike upravljaju važnim privrednim, socijalnim i kulturnim aktivnostima i zato imaju obezbeđenu materijalnu osnovu u nizu privrednih grana, preduzeća i finansiskih sredstava republičkog značaja. Teritorija FNRJ je sastavljena iz teritorija narodnih republika i teritorija republike se ne može menjati bez saglasnosti njenog vrhovnog predstavničkog organa državne vlasti. Državljanstvo FNRJ je u osnovi zasnovano na državljanstvu narodne republike”<sup>71</sup>

**O podjeli nadležnosti između Federacije i republika:** “Za svaku federaciju od velike je važnosti pitanje kako su raspoređeni poslovi između saveznih i republičkih organa, pitanje takozvane podele nadležnosti. [...] Kad se ovi poslovi bliže pogledaju vidi se da oni obuhvataju ona prava i one delatnosti koje su republike, saglasno stepenu privrednog i državnog razvoja zemlje, prenele na FNRJ u cilju obezbeđenja planske izgradnje socijalizma, učvršćenja ekonomske i odbranbene snage zajedničke države, mobilizacije svih važnijih izvora materijalnih snaga radi likvidiranja nasleđene privredne zaostalosti i postepenog pretvaranja zajedničke države u naprednu industrisku i poljoprivrednu zemlju, kao i radi uzajamne pomoći u daljoj privrednoj izgradnji i kulturnom podizanju svih narodnih republika kao delova po suštini jedinstvene

---

<sup>70</sup> Isto. 20.

<sup>71</sup> Isto.

socijalističke privrede i kulture”.<sup>72</sup> “Ali, u pitanju odnosa između saveznog i republičkog zakonodavstva postoji jedna ustanova koja pretstavlja originalnost našeg ustavnog uređenja i principijelno usavršavanje teorije i prakse socijalističke federacije. Narodna skupština republike je u istoj meri samostalna i ovlašćena da donosi republičke zakone, kao što je to u okviru svojih prava ovlašćena Narodna skupština FNRJ. Ali saglasno ustavnim principima o demokratskom centralizmu i jedinstvu pravnog poretka u FNRJ, savezni Ustav sadrži odredbu ‘u slučaju razmimoilaženja između saveznih zakona i zakona republike primenjuju se savezni zakoni’ (čl. 46, st. 2). Nadzor nad odnosom između saveznih i republičkih zakona vrši Prezidijum Narodne skupštine FNRJ i on, ocenjujući saglasnost zakona republike sa saveznim zakonom ili Ustavom FNRJ, može privremeno obustaviti ne samo republički zakon nego i savezni zakon, ako je on izašao iz okvira ustavom određene nadležnosti”.<sup>73</sup>

**O narodnim skupštinama republika:** “Narodna skupština republike je jednodomna. U nekim federacijama, kao napr. u Sjedinjenim Američkim Državama, i predstavnička tela federalnih jedinica (državica) imaju dvodomnu strukturu kao i savezno predstavničko telo. Ali, ovde dolazi do izraza onaj drugi uzrok koji je izazvao dvodomnost saveznih predstavničkih tela u buržoaskoj federaciji: konzervativni uzrok a ne princip federalizma”.<sup>74</sup>

**O narodnim sudovima:** “[...] sistem sudstva vezan (je) u jedinstvenu celinu primenom onog istog principa demokratskog centralizma koji je karakterističan za odnose između ostalih državnih organa naše zemlje. Kao u pogledu na celo državno uređenje i ovde demokratski centralizam ne sastoji se samo u bezuslovnoj obaveznosti odluka viših organa pravosuđa na niže nego i u izbornosti sudskih organa i u njihovoj odgovornosti predstavničkim organima državne vlasti, odnosno u krajnjoj liniji narodu. [...] Navedena organizacija i način rada našeg sudstva pokazuju da je funkcija pravosuđa u rukama narodnih sudova, jer organizacija i način rada sudova su dovoljni i podesni da se i u oblasti primene socijalističkog prava (zakona) ostvari jedinstvena volja radnog naroda naše zemlje. Otuda naši sudovi nisu zakonodavni organi. Oni

<sup>72</sup> Isto. 20.-21.

<sup>73</sup> Isto. 25.

<sup>74</sup> Isto. 23.

nemaju prava stvaranja pravnih normi, niti 'kontrole ustavnosti zakona'. Oni su organi za primenu zakona, za obezbeđenje zakonitosti u najrazličitijim odnosima društvenog života. Ali, s druge strane, naši narodni sudovi jesu i moraju biti organi stvarne, socijalističke zakonitosti a ne formalne i paragrafske. Za primenu prava i čuvanje zakonitosti na ovim osnovama u našim sudovima učestvuju predstavnici radnog naroda. Zatim, sudovi nisu birokratski aparat nego nezavisni organi koji odgovaraju predstavničkim telima. Najzad, tome doprinose prava viših sudova da podnose takozvani zahtev za zaštitu zakonitosti, kao i socijalistička pravna kultura naših sudija osvetljena principima i metodom nauke marksizma-lenjinizma".<sup>75</sup>

**O Javnom tužilaštvu:** "Javno tužioštvo ima drukčije mesto u našem državnom uređenju nego što imaju slične ustanove u buržoaskim državama sa kojima se naše javno tužioštvo ponekad neosnovano izjednačava. U većini buržoaskih država 'prokuratura' ili 'državno tužioštvo' je organizovano prema francuskom obrascu, tj. kao organ u sklopu, formalno sudske, u stvari – izvršne vlasti. Javno tužioštvo FNRJ ne nalazi se ni u sklopu aparata državne uprave ni aparata pravosuđa. Ono ima svoje posebno mesto pored organa državne vlasti i njima podređenih organa državne uprave, kao i organa pravosuđa. Javno tužioštvo je organ Narodne skupštine FNRJ koji ima poseban zadatak čuvanja zakonitosti i obezbeđenja njegove jedinstvene primene na celom području Federativne Narodne Republike Jugoslavije. Na taj način i u pogledu ove funkcije državne vlasti ostalo je u primeni načelo jedinstva vlasti u celokupnom državnom uređenju naše zemlje. [...] Ustav FNRJ obezbeđuje Javnom tužioštvu nezavisnost u ostvarivanju njegovih zadataka i određuje da je ceo aparat Javnog tužioštva samo podređen uputstima i nalogima viših javnih tužilaca, odnosno javnog tužioca FNRJ. To osigurava ovom organu zaštite zakonitosti u našoj zemlji onu 'maksimalnu garantiju protiv lokalnih i ličnih uticaja' u kojoj je Lenjin 1922 g. nalazio opravdanje obrazovanja organa za zaštitu zakonitosti u sistemu vlasti radnog naroda".<sup>76</sup>

\*\*\*

<sup>75</sup> Isto. 45.

<sup>76</sup> Isto. 46.-47.



Na kraju se može zaključiti da uspostavljeni ustavni poredak iz 1946. godine nije izražavao realne političke odnose među narodima, ali ni među političkim organima i organizacijama u Jugoslaviji. Strogo centralizirana jugoslavenska država s jedne je strane opravdavana pozivanjem na autoritete kao što su Lenjin, a od jugoslavenskih na Tita, Kardelja i Đilasa, zatim na teoriju i metode marksizma-lenjinizma kao uzore u stvaranju socijalističke države, a s druge, kritizirajući ustavni poredak drugih država, kao što su Njemačka (DDR), Sjedinjene Američke Države i, vrlo stidljivo, Sovjetski Savez. Općeprisutna je bila euforija za vrlo kratko vrijeme uzdizanja jugoslavenskog ustava i napose republičkih ustava kao ideala demokracije nasuprot one “buržoasko”, pod kojom je podrazumijevana zapadnoeuropska. Osim na tekovine narodnooslobodilačke borbe, političko vodstvo pozivalo se na Francusku revoluciju, pri tom izostavljajući odrednicu “građanska ili buržoaska”. Tako su nastojali javno ukazati na superiornost jugoslavenskog društva u demokratskom razvoju, postignutu za vrlo kratko vrijeme, naglašavajući da je u isto vrijeme to društvo nerazvijeno, seljačko, neobrazovano, nepismeno i nedavno izašlo iz feudalnih odnosa, a bila je to već druga polovica 20. stoljeća. Ovisnost republika o Federaciji objašnjavana je principom demokratskog centralizma, koji je iz partijskih struktura prenesen na državne, u ime viših interesa gospodarskog, socijalnog, kulturnog razvoja te nastojanja “zaostalih” republika da sustignu one razvijenije. Kada se usporede savezni i republički ustavi, tada se može zaključiti da pojam “državnosti”, ugrađen u savezni i republičke ustave, nema težinu samostalnosti republika u poslovima partijskog, državnog, naročito gospodarskog, društvenog, sudskog, zakonodavnog i ostalih državnih poslova. Svaka rasprava o pitanju nadležnosti između saveznih i republičkih institucija, nacionalnom pitanju i sličnom, pa čak i u partijskim forumima, bila je okarakterizirana “ostacima starih snaga”, malograđanštinom, djelovanjem “neprijateljskih elemenata” i slično. Stalnim ponavljanjem “da je propao stari sistem hegemonije velikosrpskih klika koje su se oslanjale na reakcionarne protunarodne vrhove hrvatskog, slovenskog i drugih naroda Jugoslavije” nastojala se stvoriti slika harmoničnog društva vladavine radnog naroda i riješenog nacionalnog pitanja, a Ustavom se utvrdilo da je FNRJ izrasla iz dobrovoljnog udruživanja na principima samoopredjeljenja i ravnopravnosti jugoslavenskih naroda, čak i s pravom odcjepljenja. Jugoslavenski federalizam, postavljen Ustavom iz 1946. godine, tijekom socijalističkog perioda doživio je značajne promjene u prvom redu razgrađivanjem centralizma do-

nošenjem Ustavnog zakona 1953., Ustava 1963., ustavnih amandmana 1967., 1968., 1971. i konačno posljednjim jugoslavenskim Ustavom 1974. godine. Petnaestak godina nakon njegova donošenja umjesto civiliziranog uređivanja odnosa u federaciji-konfederaciji te mirnog razlaza započeo je rat kojim su se namjeravali riješiti nacionalni odnosi. Je li kritičko istupanje dr. Dragoljuba Jovanovića u Ustavotvornom odboru 11. prosinca 1945. godine bilo vizionarsko za FNRJ kada je rekao: “Međutim, nova Jugoslavija može, ako se ne učini sve što treba, da boluje od nerešenog političko-društvenog pitanja. Ako se ne prizna pravo egzistencije svim društvenim snagama, svim političkim snagama koje žele da postoje, ako se te snage veštački guše, cepaju, ako se ruše njihovi vrhovi, ili onemogućava njihova organizacija – može se dogoditi da zbog te političke opresije nova Jugoslavija strada, kao što je stara Jugoslavija stradala zbog nacionalne opresije?”<sup>77</sup> Naravno, komunističke i građanske koncepcije ustavnog uređenja Jugoslavije 1945./1946. bile su nepomirljive, a da bi se stekla potpuna slika i ispričala objektivnija priča, potrebno je osim pravljenja jurističke analize poznavati i konstelaciju u kojoj nastaju ustavne promjene. Za jugoslavensko društvo to je veoma bitno u šezdesetim i sedamdesetim godinama pri analiziranju ustavnih promjena kao posljedica pritisaka vezanih za decentralizaciju države.

---

## IZVORI I LITERATURA

---

### IZVORI

#### a) Objavljeni izvori

- Nešović Slobodan-Petranović Branko. 1983. *AVNOJ i revolucija. Tematska zbirka dokumenta 1941-1945.* Beograd, Narodna knjiga.
- *Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije.* 1946. Sydney, Nakladom Saveza jugoslavenskih iseljenika Australije.
- *Ustav FNRJ.* 1947. Izdanje *Službenog lista FNRJ.*
- *Službeni list DFJ.* Beograd

---

<sup>77</sup> Nešović S.-Petranović B. 1983. 863.

- *Službeni list FNRJ*. Beograd
- *Službeni list NR BiH*. Sarajevo

## LITERATURA

- Dorđević Jovan. 1950. *Naše državno uređenje*. Beograd, Politička biblioteka Narodnog fronta Jugoslavije.
- Kamberović Husnija. 2000. *Prema modernom društvu. Bosna i Hercegovina od 1945. do 1953. godine*. Tešanj, Centar za kulturu i obrazovanje.
- Petranović Branko. 1988. *Istorija Jugoslavije 1918-1988*. Knj. 3. Socijalistička Jugoslavija 1945-1988. Beograd, Nolit.
- Radelić Zdenko. 2006. *Hrvatska u Jugoslaviji 1945.-1991. – Od zajedništva do razlaza*. Zagreb, Hrvatski institut za povijest i Školska knjiga.
- Vodušek Starić Jera. 2006. *Kako su komunisti osvojili vlast 1944.-1946. / sa slovenskog preveo Živko Gruben/*. Zagreb, Naklada P. I. P. Pavičević.

## Summary

### **THE CONSTITUTIONAL, LEGAL AND POLITICAL POSITION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA ACCORDING TO THE 1946 CONSTITUTIONS OF THE FEDERAL PEOPLE'S REPUBLIC OF YUGOSLAVIA AND THE PEOPLE'S REPUBLIC OF BOSNIA AND HERZEGOVINA**

The Constitution of the Federative People's Republic of Yugoslavia (FPRY) was passed on the Constituent Assembly of the FPRY in Belgrade on 31<sup>st</sup> January 1946. According to the tendency of the Communist party of Yugoslavia (CPY) the Constitution of the FPRY was a reflection of the revolutionary change in government in the Second World War and determined the political status with preserved inheritances of the People's Liberation Front. The communist political leadership could have integrated into the Constitution all kinds of changes on the political, economical and cultural level, because the acts of the opposition were beforehand considered to be actions of the enemy. The Constitution of the People's Republic of Bosnia and Herzegovina (PRBiH) was

passed on the Constituent Assembly of the PRBiH in Sarajevo on 31<sup>st</sup> December 1946 and was completely in concordance with the Constitution of the FPRY. By comparing of these two Constitutions it is plain to see that the Federation was established only formally, but in essence the control of the political and party leadership ensured a strong centralization. The Communist party of Yugoslavia was not mentioned in the 1946 Constitutions, nor in the constitutional laws of 1953, but rather for the first time in the Constitution of the Socialist Federative Republic of Yugoslavia (SFRY) from 1963, when the League of Communists of Yugoslavia (LCY) was defined as the “primary mover of political activities” in the political life of the SFRY.

**Key words:** Federative People’s Republic of Yugoslavia (FPRY), People’s Republic of Bosnia and Herzegovina (PRBiH), Communist party of Yugoslavia (CPY), Constitution of the FPRY, Constitution of the PRBiH