

UDK 323:321.013 (497.6) "1945/1953"

94(497.6) "1945/1953"

Izvorni naučni rad

ADMINISTRATIVNO – TERITORIJALNO UREĐENJE U FUNKCIJI ORGANIZACIJE VLASTI U BOSNI I HERCEGOVINI (1945 - 1953)*

VERA KATZ

Institut za istoriju, Sarajevo, Bosna i Hercegovina



Među prioriternim zadacima poslijeratne vlasti u funkciji nesmetanog odvijanja ukupnih društvenih, političkih, ekonomskih, kulturnih i drugih oblasti razvoja bili su iznalaženje najboljih rješenja u administrativno-teritorijalnom uređenju Bosne i Hercegovine. U vezi sa tim pitanjem, veoma često su vršene izmjene zakona i usvajane brojne odluke kojima se regulirala organizacija i model državno-pravnog uređenja. Takva vrsta promjena uglavnom se obrazlagala poboljšanjem efikasnosti cjelokupnog sustava upravljanja i kontrole izvršenja postavljenih zadataka, odnosno što boljim funkcioniranjem organa vlasti.

Ključne riječi: Bosna i Hercegovina, administrativno-teritorijalno uređenje, socijalistička era

Krajem 1944. godine na sjednici Predsjedništva Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine (ZAVNOBiH-a) razmatrano je izvješće komisije za izradu prijedloga organizacionog preuređenja

* Članak je rezultat istraživanja u okviru projekta rađenog u Institutu za istoriju u Sarajevu. Projekat je kao doktorska disertacija pod naslovom *Društveni i ekonomski razvoj Bosne i Hercegovine u tranziciji (1945-1953)*, odbranjen na Filozofskom fakultetu u Sarajevu, 17. 4. 2006.

teritorije Bosne i Hercegovine, koje je nekoliko mjeseci najavljivano kao vrlo važno i urgentno pitanje. Postojalo je mišljenje da je dotadašnja teritorijalna podjela na oblasti i okruge bila uglavnom jasna, ali teritorije srezova i općina nisu bile definirane i razgraničene, jer su pretrpjele promjene tijekom rata u ovisnosti od stvaranja oslobođenih područja i u njima organizirane narodne vlasti. Članovi Predsjedništva su uočili da “Nova administrativna podjela Bosne i Hercegovine postavlja se kao nužan i prečan zadatak, jer je postojeća podjela, naročito Oblasni narodno-oslobodilački odbor za B. Krajinu, postala organizacionom preprekom za daljnji pravilan razvoj naše narodne vlasti. Oblasni odbor za B. Krajinu zbog prevelike teritorije koju obuhvata nije u stanju da rješava sve zadatke i da uspješno rukovodi radom podređenih narodno-oslobodilačkih odbora. Stvaranjem novih okruga ZAVNOBiH će biti u mogućnosti da uspostavi tješnji kontakt s njima i da na taj način uspješno utiče na njihov rad”.¹ Prijedlogom reorganizacije ukinule bi se oblasti, osim Hercegovine, a na ostalom teritoriju predviđeno je uspostavljanje pet okruga.² U izrečenim diskusijama kao smjernicama za izgradnju nove vlasti indirektno je nagoviješteno niveliranje ovlasti na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine, odnosno ne dozvoliti stvaranje snažnih regionalnih centara u odnosu na republičku razinu vlasti, kao što je bio slučaj sa dotadašnjom Bosanskom Krajinom. Izuzetak je napravljen u Hercegovini, ostavljajući je u rangu oblasti kao optimalnog rješenja u to vrijeme. O organizacionom rješenju ovog pitanja u diskusijama su se iskazala različita mišljenja, pa čak ni odluka nije donesena jednoglasno kako se to očekivalo u partijskom načinu funkcioniranja vlasti. Zaključak da Hercegovina i dalje ostane kao oblast i da ne bude podijeljena na okruge opravdavallo se historijskim razlozima i posebnosti Hercegovine u narodno-oslobodilačkoj borbi, pod čime se podrazumijevala problematična situacija u međunacionalnim odnosima. Na sjednici Predsjedništva se ocijenilo da ne bi bilo politički mudro pristupiti reorganizaciji u Hercegovini, naročito u dijelovima sa hrvatskom i muslimanskom većinom, ali se i potcrtalo da na hercegovačkom području tek predstoji period snažne agitacije za prihvatanje uspostavljenih organa vlasti. Argumenti za ostavljanjem Hercegovine kao po-

¹ “Zapisnik sjednice Predsjedništva Bosne i Hercegovine (30. 12. 1944)”. ZAVNOBiH – dokumenti. knj. I (1943-1944), Sarajevo: Veselin Masleša. 1968. 899.

² “Teritorijalna podjela Bosne i Hercegovine”. ZAVNOBiH – dokumenti. knj. I. 898.

sejne oblasti traženi su i u prošlosti, kao što Ante Babić: [...]”Ističe da se i mi u našoj teritorijalnoj podjeli moramo rukovoditi istorijskim momentima, kojima se rukovalo i II zasjedanje AVNOJ-a, kada je donosilo odluku o federativnom uređenju Jugoslavije. Istorijska posebnost Crne Gore, iako je ona u nacionalnom pogledu sastavni dio srpskih zemalja, nametala je potrebu da se Crna Gora organizuje kao posebna federalna jedinica. Razlozi istorijske posebnosti postoje i kada je riječ o Hercegovini. Još od X vijeka Hercegovina ima svoju posebnu istoriju. Slobodno se može reći da se vremenom formirao i poseban mentalitet naroda. Izvjesni momenti iz privredne strukture Hercegovine također nameću potrebu da se Hercegovina izdvoji u posebnu oblast”.³ Razmimoilaženja su se pojavila i po pitanju uspostavljanja okružnih centara i pripajanja određenih srezova kao npr. Zenice i Žepča sarajevskom okrugu, zatim formiranja Bihaća kao okružnog središta, mada su neki članovi Predsjedništva smatrali da periferni gradovi nisu pogodni za administrativna središta. Bilo je zanimljivo i pitanje livanjskog kraja za koji su postojale inicijative da se uspostavi kao središte okruga, uz objašnjenje da je bolje ovo područje povezati sa srezovima u Dalmaciji, nego sa ostalim dijelovima travničkog okruga. Obrazloženje za ovaj prijedlog bilo je u tome što je dobar dio zimskog perioda ovaj kraj odsječen od administrativnog centra u Travniku, pa je bolje imati okružni centar u Livnu. Međutim, taj prijedlog nije bio usvojen. Sa jedne strane, potenciranje veza sa susjednim republikama, a sa druge, ne rješavanje nekih važnih pitanja razgraničenja sa njima u tom vremenu, može se uočiti na sljedećem primjeru iz već spomenute diskusije: “Teritorija Bosne i Hercegovine jeste ona, sa kojom su one ušle u sastav bivše Jugoslavije i koja je u toku naše narodno oslobodilačke borbe ponovno uspostavljena. Međutim, opština Primorskog sreza Trebinje pripojena je za vrijeme bivše Jugoslavije opštini Herceg Novi, sreza Kotor, pa je kao dio Boke i u današnjoj narodno-oslobodilačkoj borbi ostala u sastavu Crne Gore. [...] Boka zasada ostaje u sastavu Crne Gore, a narod Boke će sam poslije rata riješiti o svojoj definitivnoj pripadnosti. Razumije se da je pitanje primorske opštine od male važnosti, ma kako se ono riješilo, i ako je to baš ono mjesto gdje Bosna i Hercegovina izlaze na more, ali je fakat, da je to pitanje prema referatu druga Zogovića još otvoreno”.⁴ Kada su bila u pitanju razgraničenja između federalnih jedinica,

³ “Diskusija”. ZAVNOBiH – dokumenti. knj. I. 902.

⁴ “Referat o ustrojstvu i radu Odjeljenja za unutrašnje poslove pri Predsjedništvu ZAVNO-

ona nisu razmatrana već se smatralo da su ostavljena za vrijeme nakon konačnog oslobođenja cijele zemlje, jer se pretpostavljalo da će se to riješiti nekim saveznim okvirnim zakonom ili mješovitim komisijama. To je samo jedno od nasljeđenih pitanja iz vremena Kraljevine Jugoslavije, a za čija rješenja se čekao kraj rata. U duhu stvaranja jugoslavenske zajednice pitanja razgraničenja među federalnim jedinicama nisu imala prioritetan zadatak, ali na njih nije mogla utjecati republička vlast putem svojih organa odlučivanja. Prema dosadašnjim historiografskim saznanjima "Granice između pojedinih republika rješavane su izravnim sporazumima između sekretara pojedinih republičkih partijskih rukovodstava. Tako se po historijskim granicama Bosna i Hercegovina protezala sve do blizu Herceg-Novog, do iza Debelog brijega, niz Sutorinu, prema moru. U jednom razgovoru Blažo Jovanović, advokat po profesiji, uvjerio je Đuru Pucara Starog, pa je Sutorina pripala Crnoj Gori, a nova granica, sada sa Hrvatskom, koja je dobila Dubrovačku rivijeru, postavljena je na Debelom brijegu".⁵ Međutim, pitanje granica sa susjednim zemljama bilo je prvenstveno vojni i politički zadatak najvišeg jugoslavenskog rukovodstva. Što se tiče Bosne i Hercegovine, 30. 12. 1944. godine zaključeno je da se ova federalna jedinica teritorijalno i administrativno uredi sa pet okruga i jednom oblasti (Hercegovinom), zatim da se Sanski Most i Ključ priključe banjalučkom okrugu, da se Zenica i Žepče pripoje sarajevskom okrugu i da se Drvar priključi bihaćkom okrugu. Iz zapisnika je uočljiv način odlučivanja. Svi prijedlozi članova KPJ (Pucar, Humo, Babić i drugi) bili su usvojeni, a vrlo utemeljeni prijedlozi vanpartijaca su vrlo vješto zaobiđeni, te su se tražila i neka irelevantna objašnjenja da bi se pokazalo da su im prijedlozi neosnovani. Međutim, njihova imena su spomenuta sa uvažavanjem na sljedeći način: "[...] Komisija će izvršiti i stilske ispravke u svom izvještaju u duhu primjedaba dr. V. Kecmanovića i dr. J. Grgurića",⁶ mada njihove primjedbe nisu bile stilske, već suštinske prirode, suprotne većini usvojenih zaključaka. Bez obzira što je dr. Kecmanović bio predsjednik tijela koje je odlučivalo i bio politički aktivan, njegov položaj nije mogao utjecati na zacrtanu politiku i na odluke koje su već

-BiH-a i narodnooslobodilačkim odborima". ZAVNOBiH – dokumenti. knj. I. 635.

⁵ Šehić Z. i Tepić I. 2002. 322.

⁶ "Zapisnik sjednice Predsjedništva ZAVNOBiH-a (zaključci)". ZAVNOBiH – dokumenti. knj. I. 904.

unaprijed usaglašene na partijskim organima. Ovdje se mora napomenuti da je partijska i državna vlast imala podudarnu organizacijsku shemu. Na spomenutoj sjednici donijeta je odluka da se formiraju i dva okružna narodna suda: banjalučki narodni sud sa privremenim sjedištem u Sanskom Mostu i travnički okružni narodni sud sa sjedištem u Bugojnu. Organizacija sudstva nije pratila administrativno-teritorijalnu podjelu u Bosni i Hercegovini. Na ovoj sjednici je Đuro Pucar, prvi čovjek Pokrajinskog komiteta KPJ za Bosnu i Hercegovinu, iznio i prijedlog o stvaranju specijalnog suda koji bi, uporedo sa vojnim sudovima sudio licima koja su se ogriježila o interese narodno-oslobodilačke borbe. Takva vrsta Suda nacionalne časti bila je već formirana u Srbiji. I ovaj put je dr. Grgurić smatrao "[...] da se trenutno ne osjeća potreba za stvaranjem specijalnog suda, jer vojni sudovi uglavnom sude svim ratnim zločincima i narodnim neprijateljima".⁷ Međutim, usvojen je zaključak da Odjeljenje za pravosuđe izradi projekt odluke o formiranju takvog suda sa potrebnim obrazloženjem i to u roku od petnaest dana.⁸

Pitanje administrativno-teritorijalnog uređenja bilo je temeljno za daljnje organiziranje i funkcioniranje narodne vlasti. Stoga je komisija već 6. 1. 1945. godine pripremila detaljan izvještaj za sjednicu Predsjedništva ZAVNOBiH-a,⁹ u kojem su definirani pojmovi općine, sreza, okruga i oblasti. Nova revolucionarna vlast nastojala je promijeniti dotadašnje uređenje jer, "Sve što je u bivšoj Jugoslaviji rađeno na teritorijalnoj podjeli, bilo je prosto eksperimentisanje, koje se nije rukovalo objektivno-naučnim kriterijumima, već reakcionarno-idealističkim receptima sa izrabljivačkom tendencijom pa i raznim izbornim spekulacijama. [...] Seoske opštine imale su samo to ime, ali su bile daleko od svakog uistinu opštinskog rada, već su služile kao sreske ispostave i lokalne stanice režima".¹⁰ Preširoki uvodi i obrazloženja za formiranje terito-

⁷ "Sud nacionalne časti". ZAVNOBiH – dokumenti. knj. I. 906.

⁸ Katz V. 2006. "Komunizam i represija: Sud narodne časti u Bosni i Hercegovini". *60 godina od završetka Drugog svjetskog rata – kako se sjećati 1945. godine – zbornik radova*. Sarajevo: Institut za istoriju. 145-166.

⁹ "Izvještaj Komisije za teritorijalnu podjelu Bosne i Hercegovine prerađen prema primjedbama Predsjedništva ZAVNOBiH-a (6. 1. 1944)". ZAVNOBiH - dokumenti 1945. knj. II. Sarajevo: Veselin Masleša. 1968. 27.

¹⁰ "Izvještaj Komisije za teritorijalnu podjelu Bosne i Hercegovine". ZAVNOBiH – dokumenti. knj. II. 29.

rijalne podjele na novim osnovama samo su deklarativno postavljali problem u smislu kako ovo pitanje ranije nije bilo dobro urađeno, zatim se naglašavalo da je došlo vrijeme za promjene, međutim stvarnost je bila nešto drugačija, pa spomenuta "Komisija stala je na stanovište, da bi trebalo u glavnim linijama ostati na okruzima, koje je formirala bivša austrijska uprava na osnovu ranije turske podjele i koji su trajali i u bivšoj Jugoslaviji pod imenom oblasti sve do stvaranja banovina".¹¹ Ovaj prijedlog bio je politički manevar s obzirom na spoznaju koju je imala komisija da nije bilo potrebno dodatno komplicirati situaciju vrlo rovitih nacionalnih odnosa jer bi bilo kojom promjenom poremetila nacionalni sastav stanovništva pojedinih administrativno-teritorijalnih jedinica. Taj problem je decidno naznačen i u izvještaju na sljedeći način: "[...] Obrazloženje ovog stanovišta je u tome, što se u našim izmješanim narodima još nisu izživjeli ostaci međusobne surevnjivosti i nepovjerenja, koje su među njima raspirivale sve dosadašnje uprave i nenarodni režimi, pa bi promjene u okruzima, ma kakve one bile, reakcija iskorištavala za pravljenje smutnje. Međutim, na temeljima bratstva stvorenog u našoj zajedničkoj narodno-oslobodilačkoj borbi, brzo će iščeznuti ovi tragovi prošlosti, pa to ne treba da bude zapreka, za one promjene u okruzima, koje očigledno iziskuju razlozi saobraćajne ili ekonomske prirode".¹² Prema tome, članovi Predsjedništva bili su svjesni međunacionalnih netrpeljivosti i duboke podijeljenosti, ali su istovremeno samouvjereno govorili o "iskovanom bratstvu" tijekom rata. Komisija je predložila formiranje samo jedne oblasti i to Hercegovine i sedam okruga a to su: Sarajevo, Banja Luka, Tuzla, Travnik, Bihać, Doboj i Livno. Prema tome, pojavilo se opet pitanje formiranja okruga u Livnu, odnosno prenošenje sjedišta iz Travnika u Livno. U tom obrazloženju sjedinjeni su politički, kulturni i ekonomski faktori: "[...] Livno je središte jednog staroga kraja. Ono leži u jednom velikom polju i ima sve uslove za razvitak. A Travnik ne bi ustupio pred njim, nego pred Sarajevom, našim glavnim gradom. Ako se to ne učini sada poslije bi bilo znatno teže. [...] Livanjsko područje je odsječeno od zaleđa i jako orijentisano prema Dalmaciji. [...] Taj uticaj bi i politički bio plodotvoran, jer bi hrvatske mase ovoga kraja bile u bližem dodiru sa dalmatinskim Hrvatima, koji su u našoj narodno-oslobodilačkoj borbi prednjačili svojom

¹¹ "Okruzi", ZAVNOBiH – dokumenti. knj. II. 32.

¹² "Okruzi i srezovi". ZAVNOBiH – dokumenti. knj. II. 32.

borbenošću i visokom političkom sviješću”.¹³ Uz ovaj izvještaj priložene su statističke tabele u kojima je sadržana raspodjela stanovništva prema konfesionalnoj pripadnosti, sa podacima iz popisa 1931. godine i nekim aproksimativnim ciframa za Drvar i Grahovo. Do usvajanja odluke prikupljeni su podaci sa terena, iz kojih se može vidjeti i sljedeće: “Kao što vam je poznato mi u Hercegovini imamo tri okružna NO odbora. Međutim, mi smatramo da bi bilo korisno rasformirati okružni NO odbor za zapadnu Hercegovinu i prije definitivne reorganizacije. Ovo rasformiranje bilo bi potrebno u prvom redu radi toga, što se ovaj Okružni NO odbor nije mogao osjetiti kao okružni organ državne vlasti”.¹⁴ Temeljito urađen prijedlog izvještaja spomenute komisije razmatran je na sjednici Predsjedništva ZAVNOBiH-a 7. 2. 1945. godine i u diskusijama se pokušalo neke prijedloge vratiti na početnu poziciju. Međutim, komunističko jezgro u Predsjedništvu sa Đurom Pucarom na čelu donijelo je *Odluku o teritorijalnoj podjeli Bosne i Hercegovine* 7. 2. 1945. godine u Jajcu, pozivajući se na čl. 2. *Odluke o konstituisanju ZAVNOBiH-a u najviše zakonodavno i izvršno narodno predstavničko tijelo federalne Bosne i Hercegovine od 1. jula 1944. godine*. Predsjedništvo se nije obaziralo na pojedina mišljenja komisije, zatim na njihove statističke priloge, napravilo je značajan rez prema ovom pitanju, te je teritoriju Bosne i Hercegovine uredilo u pet okruga i jednu oblast, upravo onako kako su zaključili 30. 12. 1944. godine. Organizacionu shemu su činili: Sarajevski okrug (sa srezovima: Čajniče, Foča, Fojnica, Rogatica, Sarajevo, Zenica, Žepče, Visoko i Višegrad); Banjalučki okrug (sa srezovima: Banja Luka, Bosanska Dubica, Bosanska Gradiška, Bosanski Novi, Derventa, Ključ, Kotor Varoš, Prijedor, Prnjavor, Sanski Most, Teslić i Tešanj); Tuzlanski (sa srezovima: Bijeljina, Brčko, Doboј, Gračanica, Gradačac, Kladanj, Maglaj, Srebrenica, Tuzla, Vlasenica i Zvornik); Travnički (sa srezovima: Bugojno, Duvno-Tomislav grad, Glamoč, Grahovo, Jajce, Kupres, Mrkonjić Grad, Prozor i Travnik); Bihaćki okrug (sa srezovima: Bihać, Bosanska Krupa, Bosanski Petrovac, Cazin, Drvar i Velika Kladuša) i Hercegovina koja je ostala u rangu oblasti sa sljedećim srezovima: Bileća, Čapljina, Gacko, Konjic, Lju-

¹³ “Okruzi”. ZAVNOBiH – dokumenti. knj. II. 34.

¹⁴ “Oblasni NOO za Hercegovinu šalje Predsjedništvu ZAVNOBiH-a izvještaj o radu Odjeljenja NOO-a (11. 1. 1945)”. ZAVNOBiH – dokumenti. knj. II. 67.

binje, Ljubuški, Mostar, Nevesinje, Posušje, Stolac i Trebinje.¹⁵ U odnosu na prethodnu podjelu ukinut je livanjski okrug. Livna nema ni kao središta sreza, jer su srezovi iz ovog okruga rasformirani ili pripojeni drugim okruzima. Prema tome, bitne odrednice za administrativno-teritorijalno uređenje bile su političke prirode, vodilo se računa o nacionalnom sastavu stanovništva i njegovom učešću u narodnooslobodilačkoj borbi, odnosno stupnju podržavanja nove vlasti i njenih institucija. Glavne odrednice za donošenje odluka bile su mišljenje komunističkih članova u tijelima koja su odlučivala, što se vidjelo i na ovih nekoliko primjera.

Izbori za sve organe vlasti bili su planirani za april 1945. godine “[...] što će se putem izbora omogućiti demokratski put za ostvarenje nove administrativne podjele. Sprovođenje izbora predstavljaće znatan doprinos jačanju narodne vlasti, jer ima slučajeva da na pojedinim mjestima, naročito u Bos. (anskoj) Krajini nisu vršili izbore, već dvije godine. S obzirom na predstojeći razvoj događaja, pred kojima ćemo se naći neposredno po oslobođenju zemlje, ovi izbori će imati veliki politički značaj”.¹⁶ Prije održavanja izbora intenziviran je još jedan vrlo važan posao kako za one koji se biraju, tako i za one koji biraju, bolje rečeno za ukupno stanovništvo. Nakon intervencije Odjeljenja za unutrašnje poslove NKOJ-a, Predsjedništvo ZAVNOBiH-a putem svog odjeljenja za unutrašnje poslove bilo je dužno proslijediti upute o izdavanju uvjerenja o vladanju (u partijskoj terminologiji: *karakteristike*) sljedeće sadržine: “Primjećeno je, da je postupak oko izdavanja uvjerenja o vladanju različit, a često puta izdaju ih nenadležni organi na način, koji ne zadovoljava ni formalnu ni materijalnu stranu. [...] Uvjerenje o vladanju izdavaće samo narodno-oslobodilački odbori (organi za unutrašnje poslove). Da li će ova uvjerenja izdavati opštinski, sreski ili okružni narodno-oslobodilački odbor, odlučiće Povjereništvo unutrašnjih poslova federalnih jedinica, rukovodiće se stepenom izgradnje narodne vlasti na svojoj teritoriji. [...] Svako uvjerenje o vladanju treba da obuhvati rad i držanje molioca od dana *kapitulacije Jugoslavije do momenta izdavanja*. Naknadno dobijeni podaci (ukoliko su suprotni ranijim) treba da se dostavljaju nadležnom narodno-oslobodilačkom odboru – organu

¹⁵ “Odluka o teritorijalnoj podjeli Bosne i Hercegovine (7. 2. 1945)”. ZAVNOBiH – dokumenti. knj. II. 127.

¹⁶ “Zapisnik sa sjednice Predsjedništva ZAVNOBiH-a (7. 2. 1945)”. ZAVNOBiH – dokumenti. knj. II. 121.

za unutrašnje poslove (na čijoj teritoriji je molioc nastanjen), odnosno direktno ustanovi (gdje je zaposlen). [...] Prikupljanju podataka o radu i držanju molioca, prije nego mu se izda uvjerenje o vladanju, vršiće se uvijek u saradnji sa organima OZN-e. Ova saradnja ima karakter unutrašnjeg saobraćaja, koji se odvija između organa za unutrašnje poslove i najbližeg organa OZN-e te prema tome uvjerenje ne nosi potpis ili štambilj organa OZN-e. [...] Ako se neko preseljava iz jedne u drugu administrativnu jedinicu, onda u uvjerenju o vladanju treba, pored ostalog, navesti da li je molioc regulisao poresku i radnu obavezu [...].¹⁷ U bosanskohercegovačkom slučaju za ovu vrstu uvjerenja bili su zaduženi sreski narodnooslobodilački odbori kao najbolje organizirani organi vlasti u vrijeme prijenosa vlasti sa oblasnih na pet okružnih narodnih odbora. Na sreskoj razini vlasti bio je također kompletiran i najveći broj predviđenih odjeljenja prema potrebnim djelatnostima. Uočljivo je da su uputstva davana vrlo kratko, a popratni materijali kojima su objašnjavane predstojeće aktivnosti, u ovom slučaju osobne karakteristike i izbori, vrlo opširno i sa puno propagandne frazeologije, kao npr: “Stoga će to biti jedna opšta smotra naše snage i odlučnosti, da očuvamo i učvrstimo tekovine krvave četvorogodišnje borbe i uz tako ogromne žrtve, ostvareno bratstvo i jedinstvo naroda Bosne i Hercegovine – Srba, Muslimana i Hrvata. U ovim izborima će prvi put masovno u zemaljskim razmjerama učestvovati i omladina iz čitave Bosne i Hercegovine, koja je to pravo izvojevala i svojom vreloom mladom krvlju zapečatila u prvim redovima našeg borbenog fronta, kao i žene Bosne i Hercegovine, koje su na frontu i u pozadini, kao majke, sestre i supruge, pokazale besprimjernu požrtvovanost, strpljenje i istrajnost i za vječna vremena raskinule lance svoje podređenosti i bespravlja [...].¹⁸ U tekstovima ovakve vrste se naglašavaju Srbi, Muslimani i Hrvati više puta, zatim se nabrajaju i mladi i stari, i radnici, i žene i muškarci, borci, vojnici, odnosno sve kategorije stanovništva u kontekstu zasluga u narodnooslobodilačkoj borbi, a u dijelu gdje se objašnjava procedura oko izbora prema administrativno-teritorijalnoj podjeli koja se tek reorganizira, jasnoća uputstava nestaje, dodatno se komplicira iz-

¹⁷ “Odjeljenje za unutrašnje poslove ZAVNOBiH-a šalje Okružnom NOO Banja Luka upute o izdavanju uvjerenja o vladanju (22. 3. 1945)”. *ZAVNOBiH – dokumenti*. knj. II. 223.

¹⁸ “Odjeljenje za unutrašnje poslove ZAVNOBiH-a u raspisu upućenom Oblasnom NOO ukazuje na značaj raspisanih izbora za organe narodne vlasti [...], (mart 1945)”. *ZAVNOBiH – dokumenti*. knj. II. 239.

borni postupak dijeljenjem srezova na općine različitog reda, a broj odbornika se nekom čudnom matematičkom radnjom dijeli sa ostatkom. S obzirom na obrazovnu razinu odbornika koji su trebali provesti izbore, to je bio vrlo kompliciran zadatak za njih, a dodatno je propisano da se glasa za predložene kandidatske liste i za svakog kandidata posebno dizanjem ruke. Da bi se izborima uz sve proizvoljnosti koje su bile očevidne dala određena težina, na kraju se dodaje uputa u vrlo ozbiljnom tonu, da se o svim pravnim pitanjima, narodnooslobodilački odbori i izborne komisije obrate za objašnjenja Odjeljenju za unutrašnje poslove ZAVNOBiH-a. Bez obzira što su izbori održani u augustu 1945. godine, ovim i sličnim uputama, a naročito proglasima stvaralo se javno mnijenje o promjenama, o neminovnosti uspostavljanja "pravednijeg" sustava vlasti, a stalno isticanje pojma "narodna vlast" bilo je najšira osnova okupljanja. Kombinirajući propagandno-agitacioni rad sa čvrstom kontrolom i odlučnošću ka ostvarivanju postavljenog cilja, te uz završne vojne operacije, komunisti su u ovom periodu uspješno osigurali tranziciju vlasti.

U procesu administrativno-teritorijalne reorganizacije, Predsjedništvo ZAVNOBiH-a je bilo glavni koordinator poslova između organa vlasti na terenu i odjeljenja u vlastitom sastavu. Tako je po hitnom postupku, po naređenju Predsjedništva, Oblasni narodno-oslobodilački odbor za Bosansku Krajinu donio odluku o prijenosu svojih funkcija na okružne odbore i u istoj odluci izvijestio da su u dva slučaja, Kozara i Podgrmeč spojeni u jedan Banja-lučki, kao i Livanjski i Jajački u Travnički okružni narodnooslobodilački odbor. U istom dopisu se informiraju sva odjeljenja Predsjedništva o učinjenim promjenama, o datumima izbornih skupština i o načinu daljnje prepiske po svim pitanjima.¹⁹ Uspostavljanje nove administrativno-teritorijalne podjele i priprema izbora bili su prioritetni partijski zadaci koji su se morali ostvariti, stoga je Predsjedništvo kao najpozvaniji i najvažniji organ vlasti čvrsto intervenirao tijekom provođenja donesenih odluka. To je bio jedini način da se ostvari zacrtana politika, a važnost ostvarivanja toga zadatka uvjetovalo je pokretanje inicijative da se stvori jedan kontrolni inspektorski organ koji bi obilazio odbore, kontrolirao rad, pomagao pravilnu primjenu uputstava i

¹⁹ "Predsjedništvo ZAVNOBiH-a obavještava Odjeljenje za pravosuđe ZAVNOBiH-a o odluci Oblasnog NOO za Bosansku Krajinu o prenošenju funkcija na okružne NOO i da, prema tome, Odjeljenje ubuduće sa njima neposredno kontaktira (6. 3. 1945)". *ZAVNOBiH – dokumenti*. knj. II. 187.

naredaba viših organa vlasti, uspostavljao neposredniju vezu sa podređenim organima vlasti, ali se i na terenu uvjeravao u ispravnost izvješća koja su pristizala sa terena. Ovo su bili počeci organiziranja kontrolnih odjeljenja kako u državnim, tako i u partijskim strukturama, jer je na sjednici Predsjedništva zaključeno “[...] da se ovakav organ što prije uspostavi i da se pronađu ljudi koji će, po svojim kvalitetima i iskustvom, biti sposobni da uđu u njegov sastav”.²⁰ Prema tome, u vremenu završnih vojnih operacija i vrlo važnog momenta prijelaza na mirnodopske uvjete života bilo je za novu vlast bitno imati potpuni uvid u situaciju na terenu, razgovarati sa ljudima i ocijeniti koliko su oni sposobni i podobni iznijeti planirani posao. To se jedino moglo učiniti načinom inspektorskog, odnosno kontrolnog organa koji će imati poseban zadatak u povezivanju sa organima unutrašnjih poslova i odjeljenjima zaštite naroda na svim organizacijskim razinama.

Uporedo sa razmatranjem odluke o administrativno-teritorijalnoj podjeli Bosne i Hercegovine i pripremanjem izbora, nastavljeno je organiziranje sudstva, gdje je bilo dosta nejasnoća u vezi sa primjenom propisanih *Uputa ZAVNOBiH-a* i tumačenjima koja su dolazila od viših organa vlasti, pošto su se često stvarale nedoumice ne samo oko nepostojanja javnog tužioca već i u samoj proceduri izbora sudija, kao npr: “[...] da su skoro svi izabrani sudci članovi narodne vlasti tj. opštinskih ili sreskih NOO te se moli za objašnjenje, da li se takav izbor ne kosi sa principom podjele sudske vlasti od upravne, koja je Uputama naslova sprovedena. Mišljenje je sekretara suda, da sudije narodnih sudova ne mogu biti i članovi narodnih upravnih vlasti, te je na to osobito upozorio prije izvršenog izbora, ali ovo mišljenje plenum sreskog NOO i izaslani sekretar Okružnog NOO koji je izboru prisustvovao, nisu prihvatili. Ukoliko je mišljenje sekretara tačno, moli se dati hitne dalje upute, kako bi izabrani sudci na ponovnom plenumu bili razrješeni jedne ili druge dužnosti, odnosno izabrana druga lica, koja nisu članovi upravnih organa”.²¹ U ostalim izvještajima bili su uglavnom slični problemi koji svjedoče o vrlo problematičnom procesu prenosa vlasti na novoformirane institucije sudstva. Razlozi za takvo stanje bili su različiti, a među najčešćim bila je malobrojnost

²⁰ “Zapisnik sa sjednice Predsjedništva ZAVNOBiH-a (7. 2. 1945)”. *ZAVNOBiH – dokumenti*. knj. II. 122.

²¹ “Sreski narodni sud Glamoč izvještava Odjeljenje za pravosuđe ZAVNOBiH-a o početku rada i organizaciji suda (12. 1. 1945)”. *ZAVNOBiH – dokumenti*. knj. II. 89.

stručnog kadra, zatim postojanje nepovjerenja među ljudima, uz to nerazumijevanje da se organi upravne i sudske vlasti moraju odvojiti, neuvažavanje mišljenja sekretara suda koji su bili uglavnom diplomirani pravnici s praksom iz vremena prije rata, ali i neznanje i umišljenost odbornika da su oni neprikosnoveni nosioci ukupne vlasti. Poslovi u vezi sa organiziranjem sudstva bili su osjetljivi i uz to vrlo zahtjevni i obimni. Pored toga, postojala je i neupućenost u obim nadležnosti općinskih sudova i po kojim zakonima oni mogu suditi razne slučajeve. Iz odgovora na upite takve vrste, vidljiva je nadležnost općinskih sudova nad slučajevima lakših tjelesnih povreda, zatim pronevjera, krađe i sličnog u vrijednosti do 10.000 kuna-dinara i u građanskim parnicama u vrijednosti do 50.000 kuna-dinara. Novog usvojenog zakona nije bilo, pozivalo se na neke odredbe zakona iz bivše Jugoslavije, a u uvodu se naznačio projekat novog privremenog Krivičnog zakona predviđenog za područje Federalne Bosne i Hercegovine.²² Tranzicija u oblasti sudstva možda najbolje pokazuje žurnost organiziranja institucija nove vlasti, koju je pratila nemogućnost izrade potrebne regulative u vrlo kratkom periodu za sve oblasti prava, nepostojanje stručnjaka koji bi preuzeli poslove na svim razinama organiziranih sudova i uz sve to, revolucionarni naboj u ljudima koji su postavljeni na funkcije sudija bez adekvatnog obrazovanja, što nikako nije moglo doprinijeti objektivnosti pri suđenju. Kada se izvještava o stručnom sastavu sudova uglavnom su predsjednici sudova imali osnovnu ili nepotpunu srednju školu ili završen neki tečaj, kao i sudije, koji su bili samo sa osnovnom ili čak nepotpunom osnovnom školom, ali se nastojalo da sekretari i pomoćnici sekretara budu pravnici ili diplomirani pravnici u funkciji tehničkih lica, ali bez velikog utjecaja na odluke suda. Članovi sudijskog vijeća su redovito obnašali osim sudskih i značajne upravne funkcije u narodnooslobodilačkim odborima, odnosno bili su lokalni politički moćnici toga vremena.²³ U radu sudova javljali su se i mnogi drugi problemi, kao npr. u pojedinim sudovima bio je postavljen javni tužilac, ali nisu izabrane sve sudije, zatim pristizale su prijave, a tužilac se tek obraćao Odjeljenju za pravosuđe ZAVNOBiH-a da mu

²² "Odjeljenje za pravosuđe ZAVNOBiH-a obavještava Oblasni NOO za Hercegovinu o nadležnosti općinskih narodnih sudova (15. 1. 1945)." *ZAVNOBiH – dokumenti*. knj. II. 102.

²³ "Sreski narodni sud u Prnjavoru šalje Odjeljenju za pravosuđe ZAVNOBiH-a izvještaj o formiranju i radu suda (10. 3. 1945)." *ZAVNOBiH – dokumenti*. knj. II. 199.

dostavi krivični zakonik i krivični postupak ukoliko je isti stupio na snagu,²⁴ a najčešći slučajevi su bili da nije postavljen javni tužilac, a bile su izabrane sudije, mada je stanovit problem bio pronaći adekvatne prostorije za smještaj suda, zatim nabaviti kancelarijski i drugi materijal neophodan za rad. Najčešće, u izvještajima “[...]Primjećuje se da je ovaj sud već izrekao nekoliko presuda i bez prijedloga javnog tužioca, pošto je bila nužna hitnost postupka, pa se ovaj sud nije mogao obazirati na puke formalnosti.”²⁵ U nedostatku čvrste pravničke regulative, Odjeljenje za pravosuđe nižim sudskim organima daje upute u smislu orijentira za rad, koristeći propagandnu retoriku, kao npr: “Plenum sreskog narodno-oslobodilačkog odbora kod izbora sudaca treba da ima u vidu da za suce bira ljude odane narodu, poštene u koje narod ima puno povjerenje sa velikim iskustvom i poznavanjem narodnog života, tradicija i pravnih običaja za koje postoji garancija da će donositi odluke po najboljem znanju i savjesti imajući uvijek pred očima interese i učvršćenje tekovina naše borbe. [...] Za sada dok se ne provede potpuna organizacija sudova [...] naši sudovi moraju rješavati sve one stvari koje zahtjeva dnevni život bez obzira na momentalne formalne zapreke. Izbornost sudaca i autoritet koji narodni sud uživa u narodu biće garancija da će njegove presude odgovarati pravilnom shvatanju naroda.”²⁶ S jedne strane, vizionari budućeg društva su uspostavljali organizaciju sudstva, provodili sudske procese bez minimalnih uvjeta za rad, a s druge, su vrlo efikasnom revolucionarnom agitaciono-propagandnom terminologijom nastojali nadoknaditi brojne nedostake u cijelom tom procesu.

Odnos saveznih organa vlasti prema federalnim jedinicama može se vrlo dobro uočiti na primjeru organiziranja sudstva. Krajem 1944. godine, Povjereništvo za sudstvo NKOJ-a šalje vrlo jasne inicijative u formi postavljenih pitanja odjeljenjima za pravosuđe pojedinih federalnih jedinica od kojih su očekivali pismene odgovore “[...] smatrajući da je potrebna saradnja u svim

²⁴ “Javni tužilac Okružnog narodnog suda u Prijedoru podnosi izvještaj Odjeljenju za pravosuđe ZAVNOBiH-a o formiranju i radu Okružnog narodnog suda i početku rada javnog tužioca (19. 2. 1945).” ZAVNOBiH – *dokumenti*, knj. II. 156.

²⁵ “Sreski narodni sud u Prnjavoru šalje Odjeljenju za pravosuđe ZAVNOBiH-a izvještaj o formiranju i radu suda (10. 3. 1945).” ZAVNOBiH – *dokumenti*, knj. II. 199.

²⁶ “Odjeljenje za pravosuđe ZAVNOBiH-a upućuje Odjeljenje za pravosuđe Oblasnog NOO za Istočnu Bosnu kako će organizovati rad narodnih sudova (27. 2. 1945).” ZAVNOBiH – *dokumenti*, knj. II. 172.

važnim pitanjima u našem novom zakonodavstvu radi jedinstva izgradnje i obnove naše državne zajednice moli, da mu to Povjereništvo odgovori na slijedeća pitanja na osnovu stečenih iskustava. [...] Osim toga moli se u buduće sve zakonske osnove, a naročito one koje imaju vezu sa čuvanjem Narodno-oslobodilačke borbe, prije donošenja dostaviti ovom Povjereništvu radi uvida i koordinacije. U tom smislu treba dostaviti ovom Povjereništvu sve do sada izdate i pripremljene zakonske osnove radi centralne evidencije”.²⁷ Savezno povjereništvo za sudstvo tražilo je od federalnih jedinica mišljenje koji zakoni bi trebali biti doneseni po centralnom zakonodavnom tijelu (AVNOJ-u), a koji po federalnom, u slučaju Bosne i Hercegovine po ZAVNOBiH-u, zatim prijedloge za okvirne zakone za cijelu zemlju i najzad kako se zamišlja stjecanje jugoslavenskog državljanstva, a kako državljanstva pojedinih federalnih jedinica. Bosanskohercegovačko odjeljenje za pravosuđe predložilo je u grupu centralnog zakonodavstva sljedeće zakone: mjenični, čekovni, trgovački, zatim zakon o patentima, o stečaju, o prinudnom poravnanju izvan stečaja, zakon o zaštiti autorskog prava, o pomorstvu, o rudarstvu, o štampi, o zemljišnim knjigama, o uređenju sudova, krivični zakon i krivični postupak. U grupu federalnog zakonodavstva bosanskohercegovački predlagači su uvrstili: građanski zakon, zakon o građanskom parničnom postupku, o naknadi štete učinjene po državnim organima, o eksproprijaciji, o naknadi štete učinjene po motornim vozilima, o agrarnim odnosima, o pobijanju pravnih djela van stečaja i o vanparničnom postupku. U grupu okvirnog zakonodavstva predložen je samo jedan i to zakon o šumama.²⁸ U bosanskohercegovačkim prijedlozima vidno mjesto su zauzimala obrazloženja za građanski zakon u koji su uvrštene oblasti iz bračnog, obiteljskog i nasljednog prava, a uz njih je priložen i poseban referat. Izvodi iz referata pojašnjavaju situaciju u Bosni i Hercegovini, koju su ocijenili kao vrlo specifičnu: “Iz tog referata vidljivo je, da su vjerski propisi regulisali bračno i obiteljsko pravo a dijelom kod muslimana i nasljedno pravo sa djelomičnim zapostavljanjem žene prema muškarcu. [...]

²⁷ “Povjereništvo za sudstvo NKOJ traži od Odjeljenja za pravosuđe ZAVNOBiH-a mišljenje o podjeli zakonodavne djelatnosti između centralnog i federalnih zakonodavnih tijela (22. 11. 1944)”. ZAVNOBiH – dokumenti. knj. I. 753.

²⁸ “Odjeljenje za pravosuđe ZAVNOBiH-a šalje Povjereništvu za sudstvo NKOJ-a odgovor na postavljena pitanja u vezi sa načinom donošenja zakona iz oblasti pravosuđa (25. 2. 1945)”. ZAVNOBiH – dokumenti. knj. II. 168.

Po osnovnim načelima Deklaracije ZAVNOBiH-a o pravima građana Bosne i Hercegovine od 1. 7. 1944. a u duhu narodno-oslobodilačkog pokreta, izjednačena su prava svih građana, a napose žena i muškaraca kako u političkom životu tako i u svim oblastima društvene djelatnosti. [...] Budući da su ovi principi prvenstveno mjerodavni pri rješavanju postavljenih pitanja ukazuje se nužda, da se za sve narode Bosne i Hercegovine bez obzira na vjersku pripadnost ili spol donesu jedinstveni zakoni iz oblasti bračnog, obiteljskog i nasljednog prava”.²⁹ Ostavljajući prijedlog građanskog zakona u nadležnosti federalnog zakonodavstva, Odjeljenje za pravosuđe ZAVNOBiH-a, potcrtava potrebu i nastojanje poštivanja slobode vjeroispovijesti, ravnopravnost svih vjera i ravnopravnosti žene i muškarca u pravu, a ujedno smatra potrebnim uvažiti posebnosti tradicionalizma u društvu. Ovaj prijedlog bilo je nemoguće realizirati na predloženi način. Tu nemogućnost potvrđuje za nekoliko mjeseci donesen zakon bosanskohercegovačke skupštine, u kojem se kaže “Ukidaju se šerijski sudovi na području Narodne Republike Bosne i Hercegovine i to: Sreski šerijski sudovi i Vrhovni šerijski sud pri Vrhovnom sudu Bosne i Hercegovine.”³⁰ Prema tome, do proljeća 1946. godine završila je prijelazna faza u ovoj oblasti sudstva, što je bilo i najosjetljivije pitanje, a svi predmeti iz nadležnosti ovih sudova prešli su na narodne sudove, a Ministar pravosuđa ovlašten je da izdaje sva potrebna uputstva. Između ostalog, to je bio i jedan od razloga što je savezno odjeljenje traženjem mišljenja prikupilo brojne podatke o specifičnim oblicima vjerskog i običajnog prava u pojedinim federalnim jedinicama, odnosno stvorilo bazu podataka iz koje se moglo odrediti šta je to bitno za nadležnost saveznog, a šta za federalne sudske instance. Zanimljivo je i pitanje državljanstva, o kojem se u Bosni i Hercegovini razmišljalo da “Svaka federalna jedinica ima jednake elemente države jer svaka od njih ima svoju vladu, svoje pretstavništvo sa zakonodavnom i izvršnom vlasti, svoju sudačku vlast i što je osobito važno, svaka ima pravo da istupi iz Federalne Jugoslavije a to sve sačinjava atribut države. Iz toga nužno slijedi, da svaka od njih ima svoje državljanstvo. S druge strane one su ujedinjene u jednu državnu cjelinu Federalnu Jugoslaviju – koja opet sama za sebe kao cjelina ima također atri-

²⁹ “Izvodi iz referata ‘Obiteljsko (bračno) pravo, nasljedno pravo i sudovanje u Bosni i Hercegovini’ (25. 2. 1945).” ZAVNOBiH – dokumenti. knj. II. 169.

³⁰ “Zakon o ukidanju šerijskih sudova na području Narodne Republike Bosne i Hercegovine”. *Službeni list NR BiH god. II, br. 10*. Sarajevo: 6. 3. 1946. 165.

bute države, jer i ona ima svoju vladu, svoje predstavništvo sa zakonodavnom i izvršnom vlasti i svoju sudačku vlast. Ima dakle uslova za postojanje državljanstva Federalne Jugoslavije. Pitanje državljanstva moglo bi se riješiti tako, da državljani jedne federacije stiču *eo ipso* i državljanstvo Federalne Jugoslavije kao što ga i gube gubitkom državljanstva u kojoj federalnoj jedinici.”³¹ Ponuđeni prijedlozi govore o čvrstoj uvjerenosti federalne jedinice (Bosne i Hercegovine) u svoju državnost i u potpuno slobodan pristup jugoslavenskoj federaciji, a uvjetovanjem državljanstva na federalnoj razini za stjecanje jugoslavenskog državljanstva bio bi primjereniji konfederalnoj, nego federalnoj zajednici. Međutim, pitanje državljanstva riješeno je na osnovi Ustava NR Bosne i Hercegovine, tako što “Državljanin Narodne Republike Bosne i Hercegovine može biti samo lice koje je istovremeno državljani i Federativne Narodne Republike Jugoslavije. Državljanin ostalih narodnih republika Federativne Narodne Republike Jugoslavije mogu biti počasni državljani Narodne Republike Bosne i Hercegovine. Državljanin ostalih narodnih republika Federativne Narodne Republike Jugoslavije uživaju na teritoriji NRBiH jednaka građanska prava kao i državljani NRBiH, izuzev ona prava za koja se zakonom izričito traži državljanstvo NRBiH”.³² Ovim Zakonom su sumirani svi zakonski akti o ovom pitanju iz prethodnog perioda, pa je utvrđeno da “Državljanin Federativne Narodne Republike Jugoslavije koji su na dan 28 augusta 1945 godine imali prebivalište van teritorije Federativne Narodne Republike Jugoslavije postali su danom 28 augusta 1945 godine državljani NR BiH ako su prije 6 aprila 1941 godine imali posljednju zavičajnost u kome mjestu na teritoriji NR BiH”.³³ Prema tome, državljanstvo NR BiH je zakonski uvezano sa krovnim jugoslavenskim zakonom, te u slučaju sporova u dodjeljivanju državljanstva među republikama odlučuje se prema zakonu o državljanstvu FNRJ. Poslovi po ovom pitanju su bili u nadležnosti ministarstva unutrašnjih poslova, a ministar je imao ovlasti donošenja rješenja o prijemu u državljanstvo NR BiH i državljanstva drugih republika koji ne ispunjavaju zakonom propisane uvjete.

³¹ “Sticanje državljanstva Demokratske Federativne Jugoslavije odnosno pojedinih federalnih jedinica (25. 2. 1945)”. *ZAVNOBiH – dokumenti*. knj. II. 170.

³² “Zakon o državljanstvu Narodne Republike Bosne i Hercegovine.” *Službeni list NR BiH*, god. VI, br. 5. Sarajevo: 2. 2. 1950. 27.

³³ “Zakon o državljanstvu Narodne Republike Bosne i Hercegovine.” *Službeni list NR BiH*, god. VI, br. 5. Sarajevo: 2. 2. 1950. 28.

Evidencija o državljanstvu propisana saveznim zakonom vođena je u republikim institucijama, što je bilo u praksi najjednostavnije rješenje za sve republike.

Proces imenovanja, odnosno preimenovanja već postojećih institucija vlasti pokrenuta je od Predsjedništva AVNOJ-a početkom aprila 1945. godine, kada je ocijenjeno povoljno vrijeme za imenovanje vlada u federalnim jedinicama koje će vršiti izvršne i naredbodavne poslove u svojoj nadležnosti. Predsjedništvo AVNOJ-a je odlučilo da se ova procedura provede prema propisanim općim načelima s ciljem postizanja jednoobraznosti u organizaciji cjelokupne državne vlasti. Prema osnovnim načelima, Vlada Bosne i Hercegovine bila je vrhovni izvršni i naredbodavni organ državne vlasti u ovoj federalnoj jedinici, koju imenuje Predsjedništvo ZAVNOBiH-a, a za svoj rad odgovara Zemaljskoj skupštini i njenom Predsjedništvu. Vlada se sastoji od predsjednika, jednog ili dva potpredsjednika i devet ministara (unutrašnjih poslova, pravosuđa, prosvjete, financija, industrije i rudarstva, trgovine i snabdjevanja, poljoprivrede i šumarstva, socijalne politike i narodnog zdravlja i građevina). Broj resornih ministarstava se mogao smanjiti ili povećati u ovisnosti od potreba, ali uz prethodnu suglasnost Predsjedništva AVNOJ-a. Predviđeno je bilo da vlada i njena ministarstva na teritoriji federalne jedinice rukovode i poslovima koji su u nadležnosti centralne vlasti, odnosno oni koji ne spadaju u nadležnost federalne vlade. "[...] Vlada i Ministri federalnih jedinica imaju u granicama svojih nadležnosti Uredbe, Naredbe i Uputstva na osnovu Zakona Antifašističkog veća narodnog oslobođenja Jugoslavije, odnosno njegovog Pretsedništva i Zemaljskih veća (Skupština, Sveta, Sobranja) odnosno njihovih Pretsedništva kao i na osnovu Uredbe, Uputstava Vlade federativne Jugoslavije, a Ministri i na osnovu Uredaba i Uputstava Vlade federalnih jedinica te na osnovu rešenja pojedinih Ministara Vlade federativne Jugoslavije u koliko se odnose na delokrug koji spada u kompetenciju Vlade federativne Jugoslavije".³⁴ Prije stupanja na dužnost članovi vlade dužni su polagati zakletvu pred Zemaljskim vijećem, odnosno pred njegovim Predsjedništvom koje je dužno sastaviti tekst zakletve u kojoj moraju biti sadržani sljedeći elementi: vjernost narodu, bratstvu i jedinstvu naroda Jugoslavije, zatim tekovina-

³⁴ "Predsjedništvo AVNOJ-a šalje Predsjedništvu ZAVNOBiH-a uputstvo o osnovnim načelima za obrazovanje vlade federalnih jedinica Demokratske Federativne Jugoslavije (5. 4. 1945)." ZAVNOBiH – dokumenti. knj. II. 261.

ma narodnooslobodilačke borbe i svim zakonskim propisima. Predsjedništvo ZAVNOBiH-a je na sjednici 16. 4. 1945. razmotrilo potrebu sazivanja Trećeg zasjedanja ZAVNOBiH, na kojem će se obrazovati vlada federalne Bosne i Hercegovine, zatim proširiti ZAVNOBiH i njegovo Predsjedništvo novim članovima i donijeti odluke o izmjenama naziva organima narodne vlasti.³⁵ To je bilo vrijeme kada se Predsjedništvo iz Jajca preselilo u Sarajevo.³⁶ Prije održavanja Trećeg zasjedanja ZAVNOBiH-a zakazanog za 26. 4. 1945. godine u Sarajevu, Predsjedništvo ZAVNOBiH-a imenovalo je Gradski narodnooslobodilački odbor (GNO) za grad Sarajevo na prijedlog Inicijativnog odbora Narodnooslobodilačkog fronta (NOF-a) za grad Sarajevo, kojeg su činili predsjednik, dva potpredsjednika, sekretar i 24 člana.³⁷ To je bio vrlo značajan stupanj u dogradnji narodne vlasti pošto su se i u glavnom gradu stekli povoljni uvjeti nakon njegovog oslobođenja (6. 4. 1945).

Treće zasjedanje ZAVNOBiH-a bilo je značajna stepenica ka završetku organiziranja institucija vlasti u Bosni i Hercegovini. Prema saznanju članova Predsjedništva, u ostalim federalnim jedinicama već su bile formirane narodne vlade, stoga je i među najznačajnijim odlukama bosanskohercegovačkog zasjedanja bila ona o osnivanju njene vlade. Zasjedanje je održano od 26. do 28. 4. 1945. godine u Sarajevu, a cjelokupna manifestacija bila je transparentna u smislu da su poslanici na ovoj svenarodnoj skupštini pravni i pravi nosioci duha vremena i narodne vlasti koju su jedino oni bili kadri ostvariti. Taj naboj se osjećao u referatima, kako gostiju tako i domaćih funkcionera. Svi su bili na istoj partijskoj liniji dokazivanja pravog puta u budućnost. Opširni referati su slijedili dirigiranu crtu traženja legitimiteta za aktivnosti koje su provodili u oslanjanju na najšire narodne osnove učešća u narodnooslobodilačkoj borbi. Nakon oslovljavanja sa “drugovi i drugarice”, ali i sa “braćo i sestre”, što je već bilo uobičajan obrazac iskazivanja bliskosti na istim poslovima izgradnje novog društva, referenti su imali obavezu pozivanja na žrtve koje su podnesene, da bi se dočekalo oslobođenje. Međutim, uz dužno poštovanje svakom izgu-

³⁵ “Zapisnik sa sjednice Predsjedništva ZAVNOBiH-a”. *ZAVNOBiH – dokumenti*. knj. II. 321.

³⁶ “Kako smo informisani. Predsjedništvo ZAVNOBiH-a nalazi se na putu za Sarajevo.” *Oslobođenje*, br. 31. Sarajevo: 13. 4. 1945. 1.

³⁷ “Zapisnik sa sjednice užeg Predsjedništva ZAVNOBiH-a (19. 4. 1945).” *ZAVNOBiH – dokumenti*. knj. II. 328.

bljenom životu, uglavnom su se govornici gubili u vlastitoj euforiji ili dokazivanju, pa tako jedan od njih podsjeća: “[...] Ja želim da ovo sjećanje na ove velike žrtve, na ove pokojnike bude vječno. Takvih je mnogo i mnogo, počevši od onog malog partizana kojeg ste vidjeli u našim borbenim redovima, koji je manji od one puške koju je nosio pa do staraca iznemoglih, počevši od djevojčica koje su tek progledale u život pa do staračkih baba koje su sve uložile u ovu borbu i na koncu svoje živote dale. Mi ne možemo nikada zaboraviti na njihove velike žrtve i držim i daleka naša potomstva. [...]”³⁸ Ako se ovako izgubio u govoru visokoobrazovani predsjednik ovoga tijela, onda se može barem donekle shvatiti atmosfera zanosa nakon pobjede i uvjerenosti nosilaca novog ideološkog koncepta u uspjeh daljnje izgradnje vlasti. A da bi se ta vlast u potpunosti ostvarila u referatima je trebalo naznačiti sve one koji su tu narodnu vlast ometali. Taj koncept su slijedili referenti pa su vrlo jasno odvojili srpsku, muslimansku i hrvatsku reakciju od narodnih masa za koje su naznačili da su za njima krenule iz neznanja. Osim što se iz tekstova referata vidi jasna namjera da se potpuno ukloni predratni koncept vlasti i njegovi zagovornici, vidljivo je i to da je toj “novoj vlasti” bilo veoma stalo do privlačenja k sebi što više stanovništva iz svih nacionalnih sredina. Razračunavanjem sa političkim vođama starih političkih stranaka osiguralo bi se snažnije djelovanje u “narodnim masama”. O stranačkim vođama iz sve tri nacije u Bosni i Hercegovini govorilo se posebno, ni jedna nije izuzeta, jer su se oni morali jasno naznačiti krivcima za krvoproliće i neprihvatanje ideala narodnooslobodilačke borbe. Uz neke neznatne razlike o ovom pitanju govorilo se dugo nakon rata na sljedeći način: “Srpski reacionari u Bosni i Hercegovini, nastojeći da zadobiju neki uticaj na mase, govore o tome kako je u federalnoj Bosni i Hercegovini ugrožen položaj Srba, kako će se protiv njih složiti Hrvati i Muslimani.[...] U toku rata oni su sa svojim Dražom Mihailovićem pomagali okupatoru da uništi cvijet srpskog naroda, a sad su se odjednom zabrinuli za njegovu sudbinu. Oni su se zapravo zabrinuli za svoju vlastitu sudbinu i to s pravom. Propalo je njihovo carstvo, prošla su ona vremena, kad su oni u ime srpstva mogli da obmanjuju srpski narod koji se u oslobodilačkom ratu definitivno oslobodio tutorstva tih srpskih izroda koji su svojom politikom služe-

³⁸ “Govor dr. Kecmanovića, predsjednika ZAVNOBiH-a, prilikom otvaranja III. zasjedanja”. ZAVNOBiH – dokumenti. knj. II. 394.

nja okupatoru osramotili srpsko ime. [...] Muslimanski reacionari, oni ljudi koji se nisu osramotili otvorenom saradnjom sa ustaškom državom, ali koji su “prijateljavanje” sa njemačkim okupatorima smatrali nekakvom političkom mudrošću, imaju drugu taktiku. Oni su u toku rata odvrćali muslimanske mase od oružane borbe protiv okupatora, plašeći ih njemačkom silom. [...] Muslimanski reacionari dobro vide da je propalo i njihovo carstvo, da su prošla ona vremena kada su oni mogli da u ime Muslimana prave razne političke pazare na kojima su oni šćarili, bogatili se, dobivali ćast i položaje, a široke muslimanske mase plaćale su i znojem i krvlju tu njihovu protivmuslimansku politiku. [...] Hrvatski reacionari koji su prihvatili Hitlerov “novi poredak” nalaze se u veoma nezavisnom položaju. [...] Oni su napadali na narodno-oslobodilaćku vojsku kličući ne više Anti Paveliću nego Maćeku. Taj izdajnik hrvatskog naroda postao je zastava hrvatskih reacionara i u Bosni i Hercegovini. I oni govore o interesima Hrvata, i oni su se zabrinuli za sudbinu hrvatskog naroda u Bosni i Hercegovini. A u stvari, oni su se, s pravom, zabrinuli za svoju sudbinu. U sve većoj mjeri Hrvati Bosne i Hercegovine uvićaju u kakav su ih težak položaj doveli oni njihovi izroci koji su da se budućnost hrvatskog naroda u Bosni i Hercegovini može graditi na mržnji svemu što je srpsko. Blagodareći naporima narodno-oslobodilaćkog pokreta, hrvatske mase uvićaju u sve većoj mjeri da je i njihova budućnost u Bosni i Hercegovini obezbjećena samo u bratstvu sa Srbima i Muslimanima Bosne i Hercegovine.[...]”³⁹ Nakon ćitanja referata, brojni diskutanti su vrlo opširno govorili o temama iz referata, a svaki se osvrnuo na djelovanje “reakcije” iz miljea nacije kojoj je pripadao, uz obavezno potćrtavanje zajednićkog života i bratstva meću sva tri naroda. Ne samo da se govorilo na iste teme, ćak je i vokabular bio isti. Osim spomenuta dva nezaobilazna akcenta u svim referatima potrebno je dodati još jedan, a on se odnosio na velićanje uzora u stvaranju narodne vlasti, Sovjetskog Saveza, o kojem se oduševljeno kaće: “[...] potćisan je Pakt o prijateljstvu, uzajamnoj pomoći i poslijeratnoj saradnji izmeću Jugoslavije i Sovjetskog Saveza. [...] Taj znaćaj svi vi osjećate i srcem svojim i sviješću. Potćtaću samo jednu ćinjenicu. Pakt daje nama, našim narodima, našoj novoj Jugoslaviji onaj osjećaj sigurnosti za svoju budućnost kojeg nikada do sada naši narodi nisu imali. Ne radi se pri tome samo o tome da nas Pakt ćuva od vanj-

³⁹ “Politićki izvještaj. Referat Rodoljuba Ćolakovića, ćlana Predsjedništva ZAVNOBiH-a.” ZAVNOBiH – dokumenti. knj. II. 411-412.

skih napada, iako je razumije se to vanredno važnija činjenica, ali ono što bih htio naročito potcrtati jeste činjenica da nam taj pakt daje nezavisnost u čitavom našem radu i u čitavoj našoj politici. Oprti se na taj pakt mi možemo postupiti kao potpuno nezavisan narod bez straha za našu slobodu i to je istorijski jedan dar. To je najveći dar koji je Sovjetski Savez mogao dati našim narodima.[...]”⁴⁰ Veličajući ideološki put u budućnost, važnost spomenutog Pakta,⁴¹ u daljem spominjanju je podignut na razinu međunarodnog značaja, a time i važnosti jugoslavenskih komunista u svijetu. “[...] Ovaj Pakt poslužiće za obezbjeđenje mira u našoj državi, što znači, s obzirom na njen značaj u Podunavlju i jugoistoku Evrope, za obezbjeđenje mira u Evropi. Tako će on koristiti ne samo narodima Sovjetskog Saveza i Jugoslavije, nego i čitavom čovječanstvu željnom mira, jer će biti ozbiljna brana za svakog novog izazivača rata u ovom dijelu Evrope, a naročito za svaki pokušaj njemačkih imperijalista da nas opet napadnu.[...]”⁴² U istoj ili sličnoj atmosferi donosile su se i odluke uz burnu aklamaciju, uzvikivanje parola, bez diskusije i jednoglasno. Odluke su predstavljale završni posao u konstituiranju organa državne vlasti u Bosni i Hercegovini. ZAVNOBiH je preimenovan u Narodnu skupštinu Bosne i Hercegovine. Nazivi mjesnih organa državne vlasti preimenovani su iz narodno-oslobodilačkih odbora u narodne odbore. Predsjedništvo ZAVNOBiH-a postaje Predsjedništvo Narodne skupštine Bosne i Hercegovine i vrši zakonodavne funkcije koje mu pripadaju između zasjedanja Narodne skupštine BiH, kao i one funkcije koje mu pripadaju kao Predsjedništvu Federalne države Bosne i Hercegovine i predstavništvu državnog i narodnog suvereniteta Federalne Bosne i Hercegovine.⁴³ Narodna skupština proširena je sa još 44

⁴⁰ “Govor Edvarda Kardelja, potpredsjednika Savezne vlade i ministra za Konstituantu.” ZAVNOBiH – dokumenti. knj. II. 398.

⁴¹ “Ugovor o prijateljstvu, uzajamnoj pomoći i poslijeratnoj saradnji potpisan je u Moskvi, 11. 4. 1945.” Hronologija radničkog pokreta i SKJ 1919-1979. 1980. 1091.

⁴² “Politički izvještaj. Referat Rodoljuba Čolakovića, člana Predsjedništva ZAVNOBiH-a.” ZAVNOBiH – dokumenti. knj. II. 408.

⁴³ “Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o konstituisanju Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine u najviše zakonodavno i izvršno narodno predstavničko tijelo Federalne Bosne i Hercegovine od 1. jula 1944. godine”. ZAVNOBiH – dokumenti. knj. II. 484.

narodna poslanika,⁴⁴ koji su položili zakletvu prema usvojenom tekstu: “Ja N. N. zaklinjem se čašću svoga naroda da ću vjerno i neumorno služiti narodu, da ću svoje dužnosti vršiti savjesno i predano, čuvajući i braneći slobodu i nezavisnost, bratstvo i jedinstvo svih naroda Jugoslavije i sve ostale tekovine narodno-oslobodilačke borbe za sreću i napredak Bosne i Hercegovine i Demokratske Federativne Jugoslavije”.⁴⁵ Središnji događaj zasjedanja bio je donošenje zakona na osnovu kojega se mogla formirati vlada slijedeći u potpunosti upute NKOJ-a od 5. 4. 1945. godine.⁴⁶ Mandat za sastav vlade dobio je Rodoljub Čolaković, čiji je bio predsjednik, a uz prvog i drugog potpredsjednika imenovano je dvanaest ministara. Zahvaljujući se na ukazanom povjerenju, predsjednik vlade se u govoru obratio prisutnima, a između ostalog naglasio u već prepoznatljivom stilu: “U našem radu, mi ćemo biti, uvjeravam vas, drugovi i drugarice, ispunjeni dubokim osjećanjima odgovornosti pred našim narodima, pred vama za sve ono što budemo uradili kao i za sve ono što budemo propustili. Isto tako tražimo od svih naših organa čišćenje nemilosrdno iz državnog aparata svega onoga što imalo miriše na birokratizam, korupciju i na karijerizam. [...] Ratni bogataši, špekulanti, crnoberzijanci i hijene koji su se bogatili na račun krvi i suza naših naroda, činiće sve da ometu naš rad na ekonomskoj obnovi. Ja se nadam da izražavam i vaše misli i misli svih čestitih sinova Bosne i Hercegovine, ako kažem da ćemo se sa tom poganom sortom ljudi žestoko sukobiti i da ćemo ih uvjeriti da ovo nije 1918. godina i nećemo dozvoliti nikome da se poigrava sa slobodom i sudbinom naših naroda. [...] Na kraju za rad Vlade odgovaramo svi, i članovi Vlade i vi koji ste nas izabrali. Nije nas izabrala jedna grupa poslanika, koja predstavlja samo većinu, već ste nas postavili na ova mjesta vi da dalje vršimo zadatke i da očuvamo tekovine onoga što smo u toku ovoga rata izvojevali”.⁴⁷ S obzirom na daljnje zadatke u obnovi zemlje, Zakonodavni odbor ZAVNOBiH-a preimenovan je u Za-

⁴⁴ “Prijedlog Predsjedništva o prijemu novih narodnih poslanika u Narodnu skupštinu BiH”. ZAVNOBiH – dokumenti. knj. II. 484.

⁴⁵ “Zakon o zakletvi narodnih poslanika Narodne skupštine Bosne i Hercegovine”. *Oslobođenje*, br. 40. Sarajevo: 29. 4. 1945. 2.

⁴⁶ “Zakon o Narodnoj vladi Bosne i Hercegovine”. *Oslobođenje*, br. 40. Sarajevo: 29. 4. 1945. 3.

⁴⁷ “Obraćanje Rodoljuba Čolakovića, predsjednika Vlade.” ZAVNOBiH – dokumenti. knj. II. 494-495.

konodavni odbor Narodne skupštine Bosne i Hercegovine, kojeg su činili predsjednik i deset članova.⁴⁸ Treće zasjedanje završeno je slanjem pozdravnih telegrama Josipu Brozu Titu i Predsjedništvu AVNOJ-a. Tijekom zasjedanja izvikivani su pozdravi oduševljenja i parole. Parole su bile nezaobilazne u cjelokupnom poslijeratnom političkom životu. One su upotrebljavane kao dodatni, vrlo efektan propagandni sadržaj raznim govorima i masovnim okupljanjima, a odavali su utisak općeprihvaćenosti zadataka, ideja i aktivnosti. Najčešće parole na Trećem zasjedanju su bile: “Živio!”, “Slava našim palim borcima!”, “Živio Maršal Tito!”, “Živila Bosna i Hercegovina!”, “Živjela naša slavna Jugoslavenska armija!”, “Živjela Sovjetska Rusija!”, “Dole izdajnici!”, “Živjela naša velika i voljena slobodna Jugoslavenska zajednica!”, “Neka živi jedinstvo i bratstvo naroda Bosne i Hercegovine!”, “Neka živi neimar nove Jugoslavije, naš mudri i neustrašivi vođa maršal Tito!”, “Živila naša narodna vlada!”, “Živio savez Sovjetske Rusije, Engleske i Amerike!”, “Živile naše partizanke!”, “Živila majka, bratska slovenska Rusija, koja je pobijedila i srušila snage njemačkog fašizma!”, “Da živi veliki vođa i učitelj naroda Jugoslavije maršal Tito, koji će uspjeti i koji je uspio da uvede naš državni brod u luku sreće i blagostanja!”, i puno drugih.⁴⁹ Bilo je uobičajno frenetično aplaudirati na spominjanje Titovog imena, narodnooslobodilačke vojske, Staljinovog imena, Jugoslavije, Bosne i Hercegovine, boraca, partizana, odnosno svih ključnih riječi koje su asocirale na revoluciju. Ti se postupci ne mogu svesti samo na spontanost, jer kada bi Partija ocijenila da oduševljenje splašnjava, ona je zaduživala određene mlade ljude da izvikuju (tadašnjim rječnikom rečeno “bacaju”) parole na brojnim mitinzima i konferencijama, a drugi su ih morali prihvatiti. Prema tome, osim zacrtane ideološke koncepcije koja se ostvarivala putem državnih institucija, bilo je neophodno unutar agitaciono-propagandnog rada imati i službu glasne masovne podrške.

Krajem aprila 1945. godine, imenovanjem Narodne vlade Federalne Bosne i Hercegovine stekli su se uvjeti za potpunim kompletiranjem svih državnih organa vlasti po hijerarhijskoj ljestvici od najviših do najnižih putem već

⁴⁸ “Zakon o izmjeni člana 2 Odluke Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine o stvaranju Zakonodavnog odbora od 1. 4. 1944. godine.” *ZAVNOBiH – dokumenti*. knj. II. 496.

⁴⁹ “Povjereništvo narodne odbrane DFJ donijelo je 1. 3. 1945. Odluku da se Narodnooslobodilačka vojska nazove Jugoslavenskom armijom.” *Oslobođenje*, br. 24. Sarajevo: 17. 3. 1945. 1.

definiranih oblasti djelatnosti organiziranih u pojedina odjeljenja, odsjeke i referate. Pošto je bio završen proces formiranja narodnih vlada u svim federalnim jedinicama, od 10. 8. 1945. godine AVNOJ je i službeno počeo djelovati pod novim nazivom Privremena narodna skupština Demokratske Federativne Jugoslavije.⁵⁰ Za uspješno ostvarivanje svih postavljenih zadataka bilo je potrebno vrlo precizno odrediti administrativno-teritorijalnu podjelu, što je Predsjedništvo Narodne skupštine Bosne i Hercegovine učinilo 16. augusta 1945. godine, donošenjem Zakona⁵¹ prema kojem je bosanskohercegovačka teritorija raspoređena u 7 (sedam) okruga: banjalučki, bihački, dobojski, hercegovački, sarajevski, travnički i tuzlanski, a grad Sarajevo je izdvojen u posebno područje narodne vlasti u rangu okružnog odbora sa četiri reona kao područjima narodnih odbora. Svaki okrug dijelio se na srezove: banjalučki na 13 (banjalučki, bosanskogradiški, bosanskodubički, kotorvaroški, bosanskonovski, laktaški, ključki, mrkonjički, piskavički, prijedorski, sanski, prnjavorški i srbački); bihački na 8 (bihački, bosanskokrupski, bosanskograhovački, bosanskopetrovački, cazinski, drvarski, velikokladuški i lučipalanački); dobojski na 11 (bosanskobrodski, dobojski, derventski, gračanički, maglajski, modrički, teslički, tešanjski, zavidovički, žepački i odžački); hercegovački na 12 (bilečki, gatački, čapljinski, konjički, ljubinjanski, ljubuški, mostarski, nevinsinski, posuški, stolački, širokobriješki i trebinjski); sarajevski na 12 (fočanski, fojnički, goraždanski, kalinovački, rogatički, vareški, visočki, višegradski, zenički, sokolački, sarajevski i sredanjski); travnički na 9 (bugojanski, duvanjski, glamočki, gornjovakufski, jajački, livanjski, prozorski, travnički i viteški) i tuzlanski na 12 (bijeljinski, bosanskošamački, brčanski, lukavački, gradačački, ugljevički, kladanjski, loparski, srebrenički, tuzlanski, vlasenički i zvrnički). Gradovi: Banja Luka, Bihać, Mostar, Zenica, Travnik, Tuzla, Bijeljina i Brčko bili su izdvojeni u samostalna administrativno-teritorijalna područja u rangu sreskih narodnih odbora. Narodna vlada je za nepunih deset dana uredbom odredila područja okruga i srezova, zatim samostalnih gradskih područja i područja reonskih narodnih odbora u gradu Sarajevu, odnosno broj i granice

⁵⁰ "Rezolucija o proglašenju AVNOJ-a za Privremenu narodnu skupštinu DFJ." *Službeni list DFJ*, god. I, br. 59. Beograd: 11. 8. 1945. 541.

⁵¹ "Zakon o teritorijalnoj podjeli Federalne Bosne i Hercegovine na okruge, srezove i područja mjesnih narodnih odbora." *Službeni list Federalne Bosne i Hercegovine*, god. I, br. 59. Sarajevo: 18. 8. 1945. 107.

mjesnih narodnih odbora i njihova sjedišta u pojedinim srezovima, vodeći se pri tome ekonomskim, prometnim, demografskim i nekim drugim okolnostima.⁵²

Navedenu shemu administrativno-teritorijalnog uređenja pratilo je reorganiziranje narodnih odbora kao osnovnih nosilaca vlasti na svim razinama.⁵³ Nosioци narodne vlasti bili su okružni, sreski, gradski, reonski i mjesni narodni odbori u granicama svojih nadležnosti. Prema hijerarhijskoj ljestvici najniži organi vlasti bili su mjesni narodni odbori koji su se sastojali od 7-15 članova sa rukovodstvom kojeg su činili predsjednik, dopredsjednik i sekretar uz mogućnost proširenja, ako djeluju u gradu ili u većim naseljima. Tada su mogli osnovati odjeljenja za unutarnje poslove, za privredu, za financije, za socijalnu politiku, narodno zdravlje, za prosvjetu, ovisno o potrebama, a njima su rukovodili povjerenici kao članovi užeg rukovodstva. Sljedeća administrativno-teritorijalna instanca bila je srez kojim je upravljao sreski narodni odbor u sastavu od 40 do 60 članova sa izvršnim odborom od 9 članova i skupštinskim načinom rada. U rang sreskih narodnih odbora bili su gradski narodni odbori u Banjoj Luci, Bihaću, Mostaru, Zenici, Travniku, Tuzli, Bijeljini, Brčkom i reonski narodni odbori u Sarajevu. Pošto su ovi sreski, gradski i reonski narodni odbori obavljali složeniju vrstu poslova i na većoj teritoriji koordinirali rad mjesnih narodnih odbora, njihove poslove su obavljali sekretarijati uglavnom sa 7 odjeljenja i to za: unutarnje poslove, financije, privredu, socijalnu politiku, narodno zdravlje, prosvjetu, za građevine i šumarstvo. Sreske narodne vlasti su odjeljenja, prema potrebi, dijelile na određeni broj referata. Daljnja viša instanca bili su okružni narodni odbori odgovorni za izgradnju narodne vlasti na teritoriji okruga. Rang okružnog narodnog odbora imao je i gradski narodni odbor u Sarajevu. Svaki okružni odbor imao je između 80 i 90 članova, a svoju vlast obavljao je na skupštinama. Izvršni odbor se sastojao od 12 članova kojim je rukovodio predsjednik sa 2 dopredsjednika i sekretarom. Poslove iz djelokruga okružnog narodnog odbora obavljao je sekretarijat sa 10 odjeljenja: za unutarnje poslove, financije, industriju, trgo-

⁵² "Zakon o teritorijalnoj podjeli Federalne Bosne i Hercegovine na okruge, srezove i područja mjesnih narodnih odbora." *Službeni list Federalne Bosne i Hercegovine*, god. I, br. 59. Sarajevo: 18. 8. 1945. 108.

⁵³ "Zakon o ustrojstvu narodnih odbora u Federalnoj Bosni i Hercegovini." *Službeni list Federalne Bosne i Hercegovine*, god. I, br. 59. Sarajevo: 18. 8. 1945. 108.

vinu i snabdjevanje, poljoprivredu, šumarstvo, građevine, socijalnu politiku, narodno zdravlje i prosvjetu. Svako odjeljenje se dijelilo na odsjeke, a odsjeci na referate. Odjeljenjima su rukovodili povjerenici koji su bili članovi izvršnih odbora, sekretarijatima su rukovodili sekretari, odsjecima šefovi, a referatima referenti. Na prijedloge okružnih narodnih odbora, a uz suglasnost i rješenje Narodne vlade Bosne i Hercegovine mogla su se pojedina odjeljenja i odsjeci ukidati, spajati i razdvajati. Stupanjem na snagu ovog zakona prestale su važiti odredbe Odluke ZAVNOBiH-a o ustrojstvu i radu narodno-oslobodilačkih odbora i narodno-oslobodilačkih skupština u federalnoj Bosni i Hercegovini od 1. jula 1944.⁵⁴ Prema tome, novom administrativno-teritorijalnom podjelom bilo je uvedeno 7 okruga, 1 grad u rangju okružnog narodnog odbora (Sarajevo), 77 srezova, 8 gradova u rangju sreskih odbora, 4 gradska reona u istom rangju (u Sarajevu) i 1293 mjesna narodna odbora.⁵⁵ U odnosu na ovu administrativno-teritorijalnu shemu desile su se naknadno neke neznatne izmjene, pa tako u banjolučkom okrugu piskavički srez sa sjedištem u Piskavicama promijenio je sjedište u Omarskoj i dobio naziv omarski, također, u hercegovačkom okrugu osnovan je i trinaesti srez ostrožački sa sjedištem u Ostrošcu, zatim u tuzlanskom okrugu umjesto ugljevičkog sreza uveden je trnovski sa sjedištem u Suhom Polju, a došlo je i do povećanja broja gradova jer je i Derventa dobila status grada.⁵⁶ Sve ove izmjene su bile u nadležnosti Predsjedništva Narodne skupštine Bosne i Hercegovine, međutim, jedna je došla i na inicijativu Direkcije pošta, telegrafa i telefona u Sarajevu, bila je tehničke prirode, s kojom se morao suglasiti okružni odbor u Tuzli, za koju je rješenje donijelo Ministarstvo unutrašnjih poslova, a odnosila se na srez bijeljinski i promjenu imena Suho Polje u Bijeljinsko Suho Polje.⁵⁷

Vrijeme kraja 1945. i prva polovica 1946. godine bilo je značajno po mnogim odlukama, a jedna od njih bila je sljedeća: "Na osnovu člana 2 Ustava Federativne Narodne Republike Jugoslavije mijenja se dosadašnji naziv 'Fede-

⁵⁴ *Službeni list Federalne Bosne i Hercegovine, god. I, br. 11.* Sarajevo: 18. 8. 1945. 108.

⁵⁵ "Zavod za statistiku i evidenciju NR BiH." *Statistički godišnjak 1945-1953.* Sarajevo: 1954. 5.

⁵⁶ "Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o teritorijalnoj podjeli Federalne Bosne i Hercegovine na okruge, srezove i područja mjesnih narodnih odbora". *Službeni list Narodne Republike Bosne i Hercegovine, god. II, br. 10.* Sarajevo: 6. 3. 1946. 165.

⁵⁷ "Rješenje". *Službeni list NR BiH, god. II, br. 54.* Sarajevo: 18. 12. 1946. 615.

ralna Bosna i Hercegovina' i glasi 'Narodna Republika Bosna i Hercegovina.' Ovom Zakonu saobraziće se nazivi svih organa državne vlasti i državne uprave Narodne Republike Bosne i Hercegovine".⁵⁸

Administrativno-teritorijalna podjela bila je osnovica na kojoj je primjenjivan *Opšti zakon o narodnim odborima* ⁵⁹ kojeg je donijelo Savezno vijeće i Vijeće naroda Narodne skupštine Federativne Narodne Republike Jugoslavije (FNRJ), a proglasio Prezidijum Narodne skupštine FNRJ na osnovi članka 74. Ustava FNRJ. Odmah na početku potcrtana je i nadalje važnost narodnih odbora kao osnovnih organa državne vlasti neodvojivih od daljnjeg procesa izgradnje državne organizacije na svim razinama, a njihova legitimnost dokazuje se u uvodnim stavovima "[...] kao narodnooslobodilačkih odbora nastalih u toku oslobodilačke borbe protiv fašizma i reakcije".⁶⁰ *Zakon* je predstavljen kao "[...] širi osnov za aktivno učešće naroda u vršenju vlasti, da bi najšire narodne mase, koje su vijekovima stajale van vlasti, bile uključene u državnu upravu i naučile se upravljanju državom, da bi se u svim stepenima organizacije državne vlasti u punoj mjeri izrazila načela istinske narodne demokratije i da bi se obezbjedilo jedinstvo demokratskih načela u ustrojstvu i radu organa državne vlasti i državne uprave u našim narodnim republikama, autonomnim pokrajinama i oblastima."⁶¹ U 90 članaka detaljno su propisane opće odredbe, zadaci i nadležnosti narodnih odbora, njihovo ustrojstvo, njihovi odnosi prema višim organima državne vlasti i uprave i pravila za administrativni rad. Hijerarhijski ustrojena ljestvica nadležnosti, odgovornosti, kontrole i postavljenih zadataka trebala je omogućiti efikasnu izgradnju socijalističkog društvenog uređenja u svim segmentima djelatnosti. Da bi se ostvarile sve planirane djelatnosti bilo je potrebno primjeriti i unutarnju organizaciju narodnih odbora prema rangu kojem su pripadali.⁶² S obzirom na siromaštvo poslijeratnog društva i nedo-

⁵⁸ "Zakon o imenu Narodne Republike Bosne i Hercegovine". *Službeni list NR BiH, god. II, br. 8*. Sarajevo: 20. 2. 1946. 157.

⁵⁹ "Preneseno iz Službenog lista FNRJ, br. 43, 28. 5. 1946)". *Službeni list NR BiH, god. II, br. 23*. Sarajevo: 5. 6. 1946. 275.

⁶⁰ "Opšti zakon o narodnim odborima". *Službeni list NR BiH, god. II, br. 23*. Sarajevo: 5. 6. 1946. 275.

⁶¹ Isto.

⁶² "Naredba o unutrašnjoj organizaciji narodnih odbora". *Službeni list NR BiH, god. II, br. 38*. Sarajevo: 5. 9. 1946. 516.

statak kadrova sposobnih za predviđena radna i rukovodeća mjesta, unutarnja organizacija je planirana preširoko. Tako je svaki od sedam okružnih narodnih odbora imao po 10 odjeljenja sa najmanje 27 odsjeka i unutar tih odsjeka brojne referate, čemu se treba pridodati i grad Sarajevo sa još dodatnih 10 odjeljenja i sa najmanje 27 odsjeka, što je samo na razini okružnih organa vlasti bilo ukupno 80 odjeljenja sa 297 odsjeka i još većim brojem referata. Zatim, svaki od 78 srezova imao je sedam odsjeka sa brojnim referatima, a uglavnom ih je bilo između 20 i 29, što je preko 1500 referata. Kada se navedenoj brojci dodaju odsjeci i referati za 9 gradova i četiri reonska odbora u rangu srezova, te njihova administracija, tada ta cifra dostiže blizu 1800 operativnih jedinica. Svaki mjesni narodni odbor (a bilo ih je oko 1293) imao je zakonski propisana tri člana uprave, a neki veći odbori i pojedine referate, što je predstavljalo izuzetno brojnan narodnoodborski administrativni aparat potreban u "izgradnji narodne vlasti". Malobrojnost obrazovanog kadra, nemogućnost organiziranja predviđene sheme, nedostatak kancelarijskog prostora i materijala, veoma nepovoljne komunikacijske veze i izražena preopterećenost uglavnom istih ljudi (poznatih kao *kadrovici*) angažiranih na mnogim zadacima privrednog, partijskog i državnog sektora otežavalo je efikasnost cjelokupnog sustava vlasti na terenu, odnosno ostvarivanje mnogo manjih efekata nego što se to očekivalo s vrha državne piramide.

Nakon rasprava o funkcioniranju narodnih odbora na svim razinama, Narodna skupština je vrlo brzo, već početkom 1947. godine donijela novi *Zakon o administrativno-teritorijalnoj podjeli*,⁶³ kojim je nastojala smanjiti broj okružnih narodnih odbora i koncentrirati vlast na terenu na manji broj organa, a time i na lakšu komunikaciju i efikasniju distribuciju potrebnih informacija, izvješća i stalne kontrole u obnovi privrednih objekata lokalnog značaja. Ovim *Zakonom* smanjen je broj okruga, jer se došlo do zaključka da je postojeća organizacijska mreža obimna. Tako je teritorija Bosne i Hercegovine bila podijeljena na četiri okruga, i to na: banjolučki sa sjedištem u Banja Luci, mostarski u Mostaru, sarajevski u Sarajevu i tuzlanski u Tuzli, što je podsjećalo na nekadašnju podjelu na oblasti. Grad Sarajevo je zbog važnosti republičkog središta ostao izdvojen iz administrativnog sastava sarajevskog okruga

⁶³ "Zakon o administrativno-teritorijalnoj podjeli Narodne Republike Bosne i Hercegovine na okruge". *Službeni list NR BiH, god. III, br. 2*. Sarajevo: 9. 1. 1947. 21.

kao samostalno područje narodne vlasti. Ovom reorganizacijom ukinuta su tri okruga, i to: travnički, dobojski i bihački, a hercegovački je preimenovan u mostarski. Srezovi iz njihovog sastava raspoređeni su prema reorganizaciji u četiri okruga, tako se broj srezova u pojedinim okruzima znatno povećao, pogotovo u banjolučkom (sa 13 na 20) i tuzlanskom (sa 12 na 20), a neznatno u sarajevskom sa 12 na 13, dok je mostarski ostao sa istim brojem srezova. Dvanaest srezova iz prethodne sheme je ukinuto i pregrupirano na sljedeći način: omarski i laktaški banjolučkom srezu, lušcipalanački sanskom, širokobriješki mostarskom, ostrožački konjičkom, ljubinski trebinjskom, kalinovački fočanskom, sredanjski sarajevskom, viteški travničkom, gornjovakufski bugojanskom, lukavački tuzlanskom i trnavski bijeljinskom srezu.⁶⁴ Ukidanje pojedinih srezova i sreskih središta na terenu je izazvalo različite reakcije često i negativne, ali to nije ometalo vlast u namjerama u traganju za najefikasnijim rješenjem u datom vremenu. *Zakonom* je izdvojeno jedanaest gradova iz administrativnog sastava srezova u posebna područja narodne vlasti, a to su bili: Banja Luka, Prijedor, Bihać, Mostar, Zenica, Travnik, Bijeljina, Brčko, Tuzla, Doboј i Derventa. Već ustaljenom procedurom, zakon je donijela Narodna skupština NR BiH, proglasio ga njen Prezidijum, a predsjednik vlade je bio ovlašten donijeti sve potrebne mjere za njegovo sprovođenje.⁶⁵ Reorganizacija je rukovodstvima na terenu donijela dodatni posao, pošto se morala primjeriti organizacija narodnih odbora na svim razinama novoj shemi administrativno-teritorijalne podjele.

Bez obzira na smanjenje broja okružnih i sreskih administrativno-teritorijalnih jedinica, nova reorganizacija vlasti nije se pokazala efikasnom u sprovođenju zacrtanih zadataka. Vrlo česte reorganizacije nisu mogle ostvariti željene rezultate za kratko vrijeme jer se neke narodnoodborske jedinice nisu uspjele organizirati prema prethodnoj shemi, a dolazile su već nove izmjene. Aktualna vlast je uočila da neefikasnost okružnih narodnih odbora usporava procese neophodne za ostvarivanje zacrtanih zadataka u 1947. godini. Bila je potrebna brža i neposrednija komunikacija između organa vlasti na terenu sa pojedinim republičkim resornim ministarstvima i sa vladom, što se smatralo preduvjetom efikasnog ostvarivanja Petogodišnjeg plana. U sljedećem koraku

⁶⁴ Isto. 22.

⁶⁵ Isto.

reorganizacije, koja je uslijedila za nepunih pet mjeseci, sredinom 1947. godine, Narodna skupština Bosne i Hercegovine vođena zamašnim planskim zadacima, donijela je ponovo novi *Zakon o administrativno-teritorijalnoj podjeli*.⁶⁶ Ovim najnovijim zakonom ukinuti su okružni narodni odbori, a potvrđene su sljedeće administrativno-teritorijalne jedinice: srezovi, gradovi, gradski reoni, gradska naselja i područja mjesnih narodnih odbora. Srez je definiran kao prirodna i ekonomska cjelina na čijem području je više mjesnih narodnih odbora koji imaju zajedničke ekonomske, kulturne i administrativne interese, te ih je na teritoriji Bosne i Hercegovine formirano 65 sa sjedištem u mjestu za koji se smatrao životnim centrom sreza.⁶⁷ Povećan je broj gradova na trinaest: Sarajevo, Banja Luka, Prijedor, Jajce, Bihać, Mostar, Travnik, Zenica, Tuzla, Brčko, Bijeljina, Doboj i Derventa, jer prema obrazloženju, oni se razlikuju po broju stanovnika, razvijenijoj privrednoj strukturi i kulturnoj važnosti u odnosu na ostala mjesta. Gradovi su bili izdvojeni iz sastava srezova i postali posebne administrativno-teritorijalne jedinice.⁶⁸ Za grad Sarajevo je naznačeno da je glavni grad Narodne Republike Bosne i Hercegovine u kome je sjedište najviših organa državne vlasti i državne uprave NR BiH. Sarajevo je bilo podijeljeno na četiri gradska reona, a gradski reon je definiran kao "[...] administrativno-teritorijalna jedinica na području većeg grada, a obrazuje se zbog privrednih, kulturnih, socijalnih i drugih osobenosti gradskog područja i pojedinog njegovog dijela, a radi ostvarivanja što neposrednijeg učešća građana u radu organa državne vlasti i državne uprave".⁶⁹ Za ostale gradove ostavljena je mogućnost osnivanja gradskih naselja, što je bilo u nadležnosti Prezidijuma Narodne skupštine NR BiH nakon ocjene opravdanosti takvog zahtjeva. Srezovi su bili podijeljeni na mjesne narodne odbore čiji je broj varirao od sedam (sokolački, prozorski, bilečki) do 25 u banjolučkom, što je bio i najveći broj mjesnih odbora u jednom srezu, a nešto manji broj bio je u bijeljinskom (23), tuzlanskom (22) i prijedorskom (20) srezu. Većina sreskih odbora imali su između 11 i 15 mjesnih narodnih odbora u svom sastavu.

⁶⁶ "Zakon o administrativno-teritorijalnoj podjeli Narodne Republike Bosne i Hercegovine". *Službeni list NR BiH, god. III, br. 29*. Sarajevo: 7. 7. 1947. 315.

⁶⁷ Isto. 319.

⁶⁸ Isto. 325.

⁶⁹ Isto. 333.

Ovim zakonom razgraničene su teritorije pojedinih organizacionih jedinica vrlo detaljno.⁷⁰ Novom reorganizacijom pokrivena je bosanskohercegovačka teritorija sa 65 srezova koji koordiniraju rad nad 875 mjesnih narodnih odbora, a ovi svojom organizacijom djeluju na 5.510 naseljenih mjesta (sela, zaseoka, naselja i manjih gradova u sastavu njihovih područja). Gornjim brojevima potrebno je dodati gradske narodne odbore (bilo ih je 13) i reonske (4 u gradu Sarajevu). Da bi se izabrala narodna vlast prema novoj administrativno-teritorijalnoj podjeli, Narodna skupština NR BiH donijela je *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika za narodne odbore*,⁷¹ kojim je pravno regulirana izravna nadležnost centralnih organa vlasti nad sreskim i gradskim narodnim odborima. Iz zakona su izbrisane okružne instance vlasti i prenesene na Prezidijum Narodne skupštine NR BiH, koji odlučuje o relevantnim pitanjima za sreske, gradske i reonske narodne odbore, čime je postignuta centralizacija vlasti. Sreski narodni odbori odlučivali su o pitanjima mjesnih narodnih odbora, ali su o tome morali izvijestiti Prezidijum Narodne skupštine. Ovaj zakon bio je vrlo bitan za izbore narodnih odbornika, pa su njime propisane i izborne komisije. Ustanovljene su: Zemaljska izborna komisija i sreske izborne komisije sa statusom stalnih državnih organa sa mandatom od 3 godine. Od izbora je ovisio budući rad narodnih odbora, stoga su izborne komisije bile potpuno u nadležnosti najviših državnih instanci. "Zemaljsku izbornu komisiju postavlja Prezidijum Narodne skupštine NR BiH. Zemaljska izborna komisija sastoji se od predsjednika, sekretara i tri člana. Njima se određuju zamjenici. Za predsjednika i njegovog zamjenika postavljaju se sudije Vrhovnog suda NR BiH."⁷² Kontrola cijelog izbornog postupka vrši se tako što je Zemaljska izborna komisija nadležna za "[...] 1. tehničku pripremu izbora; 2. postavljanje sreskih izbornih komisija; 3. utvrđivanje na predlog sreske izborne komisije izbornih jedinica kao i broja odbornika koji se u njima bira; 4. rješavanje po žalbama protiv rješenja sreskih izbornih komisija i 6. vršenje drugih zadataka po odredbama ovog zakona".⁷³ Precizno su pro-

⁷⁰ Isto. 362-378.

⁷¹ "Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika za narodne odbore". *Službeni list NR BiH, god. III, br. 30*. Sarajevo: 11. 7. 1947. 387.

⁷² Isto. 388.

⁷³ Isto.

pisani svi detalji u vezi sa izborima narodnih odbornika. Termin “zasjedanje” zamijenjeno je u “sjednicu”, što ukazuje na mirnodopske uvjete rada.⁷⁴ Osim navedenog, strogo kontrolirani sustav se uočava i u praksi da ono što izravno ne propisuje Prezidijum Narodne skupštine ili Zemaljska komisija, o tome ih moraju izvijestiti sreski narodni odbori ili sreske izborne komisije. Dati su striktni rokovi za sazivanje novoizabranih organa vlasti uz obavezno slanje izvješća o izborima, zapisnika biračkih odbora i davanje na uvid biračkih popisa verifikacionoj komisiji. Prema tome, nakon nekoliko pokušaja uređenja administrativno-teritorijalne podjele, ovim zakonom su ukinuti okružni narodni odbori kao kočnice neposredne suradnje najviših organa vlasti sa onima na terenu, zatim uz čvrsto propisanu hijerarhijsku subordinaciju i kontrolu nastojala se pripremiti osnovica za izvršavanje postavljenih zadataka u svim vidovima djelatnosti, a osobito iz Petogodišnjeg plana. Samostalne inicijative u razgraničenju između nižih organa vlasti nisu bile dopuštene, već je Vlada NR BiH decidno propisala *Uputstvo o načinu opisivanja granica gradskih reona i gradskih naselja*,⁷⁵ a Prezidijum Narodne skupštine NR BiH donio je *Odluku o obrazovanju gradskih naselja*⁷⁶ i to gradskog naselja Ilidža na području grada Sarajeva i dva u gradu Tuzli, Slavinovića i Bukinja, uz davanja statusa samostalnih administrativno-teritorijalnih jedinica.

Ukidanje okružnih narodnih odbora nametnulo je potrebu raspodjele nadležnosti sa okružnih na državne organe. Jedan od glavnih razloga za ukidanje okružnih odbora bile su njegove prevelike ovlasti i njihovo osamostaljivanje kao značajnih centara političke i ekonomske moći što nije odgovaralo republičkoj vlasti. Vlada NR BiH je to pitanje uredila vrlo brzo svojom *Uredbom o prenosu poslova koje su vršili okružni narodni odbori na druge državne organe*.⁷⁷ Ovom zakonskom uredbom poslovi iz nadležnosti okružnih narodnih odbora preneseni su na sreske i gradske narodne odbore, a na resorna mi-

⁷⁴ Isto.

⁷⁵ “Uputstvo o načinu opisivanja granica gradskih reona i gradskih naselja”. *Službeni list NR BiH, god. III, br. 33*. Sarajevo: 23. 7. 1947. 424.

⁷⁶ “Odluka o obrazovanju gradskih naselja”. *Službeni list NR BiH, god. III, br. 34*. Sarajevo: 30. 7. 1947. 435.

⁷⁷ “Uredba o prenosu poslova koje su vršili okružni narodni odbori na druge državne organe”. *Službeni list NR BiH, god. III, br. 34*. Sarajevo: 30. 7. 1947. 435.

nistarstva Vlade NR BiH sljedeći poslovi: “[...] donošenje propisa o iskorišćavanju privatnih poljoprivrednih mašina i cijenama njihovih usluga u okviru opšteg cjenovnika; odobravanje regulacije i parcelacije gradova i većih naselja; regulacija rijeka, izgradnja i regulacija kanala i pristaništa; davanje proizvodnih zadataka industrijskim preduzećima u okviru privrednog plana; davanje dozvola za rad zadružnim i privatnim industrijskim preduzećima; izdavanje dozvola za rad apotekarima; održavanje puteva saveznog i republikanskog značaja; osnivanje i izdržavanje gimnazija, učiteljskih škola, učiteljskih tečajeva, umjetničkih škola, specijalnih škola i specijalnih domova (internata); nadzor nad osnovnom i nad opštom i stručnom srednjoškolskom nastavom i sprovođenje plana eksploatacije šumom; dok je u nadležnost Predsjedništva Vlade NR BiH prešlo davanje suglasnosti za imenovanja i ostale službeničke odnose narodnih odbora”.⁷⁸ Za ukupan razvoj bosanskohercegovačke privrede jedan od bitnih resursa bile su šume nad kojima su okružni narodni odbori, odnosno njegove komisije imale značajne ovlasti i finansijsku dobit. Okružne komisije su imale u svojoj nadležnosti šumske posjede podržavljene eksproprijacijom i konfiskacijom, pa su reorganizacijom vlasti preimenovane u *Prvostepene komisije za dodjeljivanje šuma*, a kako su se one nalazile na području više srezova njihovo sjedište određivao je Ministar šumarstva, kao i njihov sastav, u koji su bili imenovani: šumski stručnjak u svom djelokrugu po prijedlogu resornog ministra, poljoprivredni stručnjak po prijedlogu Ministra poljoprivrede, predstavnik šumskih, odnosno seljačkih radnih zadruga po prijedlogu Glavnog zadružnog saveza NR BiH i predstavnici izvršnih odbora sreskih narodnih odbora na čijem području leže šume i šumska zemljišta.⁷⁹ Uključivanjem svih zainteresiranih strana između sreskih i ministarskih instanci očekivala se i tješnja suradnja u ostvarivanju svih ostalih planskih zadataka, ali i kontrola ovog vrlo važnog privrednog resursa. Uspostavljenim izravnim povezivanjem najviših republičkih instanci sa sreskim, gradskim i drugim narodnim odborima, odnosno ukidanjem okružnih odbora očekivali su se povoljniji rezultati.

Tijekom 1948. godine narodna vlast funkcionirala je prema izloženoj shemi, a doneseno je samo nekoliko odluka kojima su se promijenile granice

⁷⁸ Isto.

⁷⁹ Isto.

postojećih administrativno-teritorijalnih jedinica, uglavnom obrazlažući ih razlozima praktične prirode, ali i potrebom povezivanja teritorija u ekonomske cjeline sa što boljim mogućnostima prometnog povezivanja. Nakon određenog vremena, kada je nova organizacija vlasti zaživjela, ukazala se potreba za korekcijama granica između pojedinih administrativno-teritorijalnih jedinica, na što je vrlo ozbiljno reagirao Prezidijum Narodne skupštine NR BiH donoseći odluke o ispravljanju granica između srezova,⁸⁰ grada Sarajeva,⁸¹ zatim ostalih gradova, gradskih reona i naselja, te područja mjesnih narodnih odbora⁸² a osobito, određivanju područja u vezi sa mjesnim narodnim odborima.⁸³ To je značilo i novu raspodjelu administrativne dokumentacije. Pred sam kraj 1948. godine, nakon provedene procedure u Narodnoj skupštini NR BiH, Prezidijum proglašava *Zakon*⁸⁴ kojim se gradu Trebinju daje status grada, a početkom 1949. godine raspisuje izbore za njegov gradski narodni odbor,⁸⁵ tako da ih je tada bilo ukupno četrnaest u Bosni i Hercegovini. Ove odluke bile su u najtješnjoj vezi sa imenovanjem Vlade Šegrtića za predsjednika Prezidijuma, čime se ovaj narodni heroj odužio svom zavičaju. Navedenim odlukama i uredbama su se tijekom 1948. godine uredili i najsitniji detalji oko razgraničenja mjesnih, sreskih i gradskih narodnih odbora, ali i precizno utvrdile nadležnosti svakog od njih. Ogroman posao administriranja bio je redovita tema brojnih izvješća sa terena u kojima su se naglašavali nedostaci, a među najčešćim bili su: kratkoća vremena za izvršavanje zadataka, nedostatak i optere-

⁸⁰ "Odluka o ispravljanju granica srezova". *Službeni list NR BiH, god. IV, br. 15.* Sarajevo: 14. 4. 1948. 119.

⁸¹ "Odluka o ispravci granica grada Sarajeva". *Službeni list NR BiH, god. IV, br. 15.* Sarajevo: 14. 4. 1948. 120.

⁸² "Odluka o određivanju granica gradova, gradskih reona, gradskih naselja i područja mjesnih narodnih odbora". *Službeni list NR BiH, god. IV, br. 15.* Sarajevo: 14. 4. 1948. 121.

⁸³ "Odluka o spajanju, odvajanju i ukidanju postojećih i obrazovanju novih administrativno-teritorijalnih jedinica, promjeni naziva administrativno-teritorijalnih jedinica i promjeni sjedišta organa državne vlasti administrativno-teritorijalnih jedinica." *Službeni list NR BiH, god. IV, br. 15.* Sarajevo: 14. 4. 1948. 219.

⁸⁴ "Zakon o izmjeni Zakona o administrativno-teritorijalnoj podjeli Narodne Republike Bosne i Hercegovine". *Službeni list NR BiH, god. IV, br. 51.* Sarajevo: 23. 12. 1948. 530.

⁸⁵ "Ukaz o raspisivanju izbora za Gradski narodni odbor Trebinje". *Službeni list NR BiH, god. V, br. 1.* Sarajevo: 6. 1. 1949. 2.

ćenost istih ljudi brojnim poslovima, daljnji nedostatak adekvatnih uvjeta za rad i vrlo spora komunikacija između mjesnih i sreskih organa vlasti. Sa druge strane, od viših državnih instanci nuđena je pomoć, uglavnom su bili poslani službenici određenih odjeljenja na teren, gdje se to shvatalo kao inspekcija, a u dopisima je dirigirana potreba ostvarivanja postavljenih zadataka. Značajan utjecaj na efikasnost rada u mjesnim i sreskim narodnim odborima imale su kontrolne komisije koje su se od svog osnivanja početkom 1945. godine već ispraksirale u svom poslu na svim razinama vlasti. Kontinuitet ostvarivanja zacrtane politike u izgradnji narodne vlasti morala se provoditi, a svi oni koji to nisu činili morali su napustiti organe vlasti. Razrješenja dužnosti pojedina i raspuštanja neefikasnih organa vlasti bilo je javno objavljivano putem službenih listova, a najčešći razlozi su bili sljedeći: “[...] Mjesni narodni odbor Gornji Bešpelj, srez Jajce, radi toga što je na svojoj sjednici donio odluku da neće učestvovati u poreskoj komisiji i da neće plaćati porez za 1945. i 1946. godinu i što je odlučio da odbornici neće dolaziti na sjednice motivišući sa tim, da nisu nagrađeni. [...] MNO Rilić, srez Bugojno, radi toga što odbor ima nasilnički stav prema narodu i što ne sprovodi direktive viših organa, a da se razrješe dužnosti odbornici slijedećih mjesnih narodnih odbora [...] radi toga što svoju predsjedničku dužnost potpuno zanemaruju i što mu je stav i rad direktivama viših organa [...] predsjednika radi toga što je pred narodom psovao narodnu vlast i državu i pošto je pristran u radu i odan alkoholu, [...] radi neobjektivnosti i saboterstva u radu i što je psovao narodnu vlast, te što ne dolazi na sjednice odbora i radi harangiranja na rad odbora [...]”.⁸⁶ Ovakvi primjeri bili su brojni, ali bilo je slučajeva kada su raspušteni cijeli gradski odbori kao npr. “[...] raspuštaju se i razrješuju dužnosti svi članovi GNO u Bihaću, zato što je na osnovu provedenih izvida od strane Okružnog narodnog odbora u Bihaću, utvrđeno da je odbor novčanu socijalnu pomoć kao i odjeću i obuću davao onima kojima ista nije pripadala, što su članovi toga Odbora samovoljno i protuzakonito rukovali sa narodnom (državnom) imovinom, što je odbor izdavao hranu preko tablice iako je imao i propisanu tablicu, što su molbe i žalbe koje su stizale od građana bile nerješene dva do tri mjeseca, što se nemarno odnosi prema direktivama viših organa narodne vlasti i što

⁸⁶ “Odluka o raspuštanju i razrješenju dužnosti odbornika mjesnih narodnih odbora”. *Službeni list NR BiH, god. II, br. 37*. Sarajevo: 4. 9. 1946. 428.

u svom radu ne pokazuje nimalo volje da svlada postavljene zadatke [...].”⁸⁷ Sličnih primjera bilo je tijekom svih godina, a slijedeći ih moguće je analizirati rad nadzornih i kontrolnih komisija koje su budno pratile rad organa vlasti i pojedinaca u njima. Osim razrješenja dužnosti, što se tiče kadrovske politike, vrlo često su premješteni ljudi s jedne na drugu funkciju ili dužnost, odnosno na mjesta gdje su viši organi vlasti ocjenjivali da su potrebniji. Ova praksa je bila važeća za sve razine vlasti, od najnižih do republičkih i saveznih ministarstava i te promjene dešavale su se veoma često i to bez potpune suglasnosti premještene osobe.

Za prva četiri mjeseca 1949. godine uređivale su se granice između srezova i mjesnih narodnih odbora,⁸⁸ zatim su određene granice grada Trebinja⁸⁹ i osnovan kalinovački srez sa sjedištem sreskog narodnog odbora u Kalinoviku, čime se broj srezova popeo na 66 u Bosni i Hercegovini.⁹⁰ Ovim izmjenama došlo je do pomjeranja u organizaciji mjesnih narodnih odbora unutar srezova (gatačkom, konjičkom, sarajevskom i fočanskom),⁹¹ što je zahtijevalo dodatno administriranje. Kada su se odredile granice, nadležnosti i donekle uhodala administrativno-upravna organizacija narodnih odbora od mjesnih do republičkih organa vlasti, što je funkcioniralo u vremenu od 7. 1. 1947. godine, sa manjim ili većim izmjenama po pitanju razgraničenja, do aprila 1949. godine, ponovo dolazi do radikalnog zaokreta. Brojni srezovi su za naznačeno vrijeme postali moćna središta, te je republička vlast konstatirala da se zbog njihove brojnosti gubi moć efikasne koordinacije nad njihovim ra-

⁸⁷ “Odluka o raspuštanju Gradskog narodnog odbora u Bihaću.” *Službeni list NR BiH, god. II, br. 53*. Sarajevo: 11. 12. 1946. 601.

⁸⁸ “Odluka o odvajanju postojeće i obrazovanju nove administrativno-teritorijalne jedinice kao i o izmjeni granica srezova i granica mjesnih narodnih odbora na području srezova zavidovičkog, vareškog i kladanjskog.” *Službeni list NR BiH, god. V, br. 6*. Sarajevo: 10. 2. 1949. 65.

⁸⁹ “Odluka o ukidanju, spajanju i izmjeni granica područja mjesnih narodnih odbora i o određivanju granica grada Trebinja.” *Službeni list NR BiH, god. V, br. 6*. Sarajevo: 10. 2. 1949. 66.

⁹⁰ “Zakon o izmjeni Zakona o administrativno-teritorijalnoj podjeli Narodne Republike Bosne i Hercegovine.” *Službeni list NR BiH, god. V, br. 16*. Sarajevo: 21. 4. 1949. 142.

⁹¹ “Odluka o odvajanju i pripajanju dijelova postojećih i obrazovanju novih administrativno-teritorijalnih jedinica i određivanja granica područja mjesnih narodnih odbora.” *Službeni list NR BiH, god. V, br. 37*. Sarajevo: 15. 9. 1949. 271.

dom. Težeći strogo centraliziranoj organizaciji državno-upravnih organa vlasti, Prezidijum Narodne skupštine NR BiH donio je novi *Zakon o administrativno-teritorijalnoj podjeli NR Bosne i Hercegovine na oblasti*,⁹² kojim se osnivaju četiri oblasti, i to: banjalučka sa sjedištem Oblasnog narodnog odbora u Banjoj Luci, mostarska u Mostaru, sarajevska u Sarajevu i tuzlanska u Tuzli, a grad Sarajevo kao glavni grad izdvaja se iz sarajevske oblasti u posebnu administrativnu jedinicu u područje Gradskog narodnog odbora. Srezovi, kojih je bilo 66, raspoređuju se u novoformirane četiri oblasti, tako što banjalučkoj oblasti pripada 20, mostarskoj 13, sarajevskoj 15 i tuzlanskoj 18 srezova. Osim Sarajeva, još je bilo 13 gradova, pa su i oni bili raspoređeni unutar oblasti: 4 (Banja Luka, Bihać, Jajce i Prijedor) u banjalučkoj; 2 (Mostar i Trebinje) u mostarskoj; 2 (Zenica i Travnik) u sarajevskoj i 5 gradova (Bijeljina, Brčko, Derventa, Doboj i Tuzla) u tuzlanskoj oblasti. Primjenom novog zakona morao je ponovo uslijediti obiman posao izbora narodnih odbora i procedura prijenosa nadležnosti na njih.⁹³ Republički organi bili su svjesni odgovornosti za takav organizacijski zaokret, pa je već u martu prije proglašenja zakona, na prijedlog predsjednika Komiteta za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti, Vlada NR BiH donijela *Rješenje o imenovanju članova sekretarijata Vlade za organizovanje oblasnih narodnih odbora*.⁹⁴ U središtima svakog od četiri oblasna narodna odbora organizirani su Sekretarijati Vlade. To su bila relativno brojna tijela. Tri sekretarijata su brojala po jedanaest i jedan dvanaest (sarajevska oblast) članova. Na čelu tih sekretarijata bili su komunisti na visokim političkim i upravnim funkcijama i to: predsjednik Komisije državne kontrole NR BiH (za Banja Luku), ministar prosvjete (za Mostar), ministar drvne industrije (za Sarajevo) i sekretar Sekretarijata Vlade NR BiH za personalnu službu (za Tuzlu).⁹⁵ Ostalih deset, odnosno 11 članova (za Sarajevo) imali su također vrlo značajne pozicije u vlasti, kao npr: predsjednici sreskih i gradskih komi-

⁹² "Zakon o administrativno-teritorijalnoj podjeli Narodne Republike Bosne i Hercegovine na oblasti". *Službeni list NR BiH, god. V, br. 16*. Sarajevo: 21. 4. 1949. 141.

⁹³ "Zakon o izboru i radu privremenih oblasnih narodnih odbora i o načinu prenosa nadležnosti na oblasne narodne odbore". *Službeni list NR BiH, god. V, br. 16*. Sarajevo: 21. 4. 1949. 141.

⁹⁴ "Rješenje o imenovanju članova Sekretarijata Vlade za organizovanje oblasnih narodnih odbora". *Službeni list NR BiH, god. V, br. 14*. Sarajevo: 7. 4. 1949. 125.

⁹⁵ Isto.

teta KP BiH, članovi CK KP BiH, članovi ili predsjednici pojedinih odjeljenja CK KP BiH, oficiri Jugoslavenske armije, predsjednici izvršnih odbora sreskih i gradskih narodnih odbora, studenti iz Bosne i Hercegovine na Višoj političkoj školi u Beogradu i načelnici republičkih ministarstava. U svakom od sekretarijata bili su raspoređeni kadrovi iz navedenih struktura vlasti, a sekretari sekretarijata bili su ljudi porijeklom iz tih krajeva ili su u njima imali ogroman politički utjecaj. Planirano je da ova reorganizacija vlasti mora uspjeti. Cilj je bio koncentrirati vlast na manji broj dobro organiziranih regionalnih centara, jer je zaključeno da je postojeća vlast razučena na veliki broj srezova (66), čija je administracija stvarala velike troškove, a bila je i neefikasna. Osim toga, bilo je teško kontrolirati ih, posjećivati, pomagati im u radu, a primijećeno je da su se i oni počeli pretvarati u moćna politička središta što nije odgovaralo republičkoj vladi. Zamisao je bila da je lakše putem provjerenih kadrova koordinirati i kontrolirati rad u četiri centra koji će odgovarati za rad nižih organa vlasti na njihovoj teritoriji, te tako rasteretiti ministarstva u Sarajevu. Nakon vrlo ozbiljnih političkih priprema, prvih takve vrste nakon 1945. godine, te nakon proglašenja novog zakona o uređenju Bosne i Hercegovine, krenulo se u realiziranje postavljenih zadataka. Prioritetan posao bio je pripremiti izbore. Prezidijum Narodne skupštine NR BiH izdao je ukaz o izboru narodnih odbornika,⁹⁶ kojim je precizno propisano za svaki sreski i gradski narodni odbor koliki broj odbornika su obavezni birati, u rasponu od jednog do trinaest. Prema tome, u privremene oblasne narodne odbore trebalo je izabrati po 120 odbornika za banjalučku i tuzlansku oblast, za mostarsku 75 i za sarajevsku 95 odbornika.⁹⁷ Interesantno je spomenuti jedan detalj koji je urađen prije izbora za nove organe vlasti, a to je bila odluka Prezidijuma Narodne skupštine NR BiH o promjeni imena mjesta "Lukavac Muslimanski" u "Lukavac".⁹⁸ Ovo je bila do tada jedina promjena naziva naseljenog mjesta ovakve vrste, mada je bilo 71 mjesto u Bosni i Hercegovini sa nacionalnim ili vjerskim dodatkom i uglavnom su bili smješteni u sjeveroistočnom dijelu Bo-

⁹⁶ "Ukaz o određivanju broja narodnih odbornika koji će se birati na područjima pojedinih sreskih i gradskih narodnih odbora u privremene oblasne narodne odbore". *Službeni list NR BiH, god. V, br. 7*. Sarajevo: 28. 4. 1949. 149.

⁹⁷ Isto. 150.

⁹⁸ "Odluka o promjeni imena 'Lukavac Muslimanski' u 'Lukavac'. " *Službeni list NR BiH, god. V, br. 7*. Sarajevo: 28. 4. 1949. 150.

sne i to je najveći broj bio u tuzlanskom srezu, 27; zatim u gradačaćkom, 8; po 4 u srebreničkom, maglajskom, teslićkom i dobojskom; po 3 u zvrničkom, zavidovićkom, derventskom i prnjavorskom; po 2 u vlasenićkom, bosansko-gradišćkom i brčanskom, a samo po jedan u bosanskokrupskom i modrićkom srezu. To su bili nazivi sela i zaseoka, a samo u tri veća naselja sa nacionalnim predznakom u imenu su bila smještena središta mjesnih narodnih odbora i to u Lukavcu Muslimanskom (tuzlanski srez) i Špionici Srpskoj i Srnici Srpskoj (gradačaćki srez). S obzirom da ova dva posljednja nisu imala važnosti u privrednom pogledu na razini saveznog značaja, njihova imena nisu se ni mijenjala, što nije bio slučaj sa Lukavcem koji je igrao vrlo važnu ulogu u Petogodišnjem planu ostvarivanja zadataka preduzeća saveznog značaja smještenih u Tuzlanskom bazenu.⁹⁹ Bilo je određeno da se izbori za privremene oblasne narodne odbore obave za 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona, što je bio kratak rok uz sve ostale poslove koji su bili na aktualnim strukturama vlasti. Da bi se taj proces ubrzao, predviđeno je da se odbornici za oblasnu instancu vlasti biraju između odbornika sreskih i gradskih narodnih odbora, ali je ostavljena mogućnost biranja i ostalih građana koji imaju biračko pravo. Propisana je procedura o svim relevantnim pitanjima, tako da je bio vrlo jasan cjelokupni postupak, a ostavljeno je Prezidijumu Narodne skupštine NR BiH i Vladi NR BiH da u svojim nadležnostima dodatnim ukazima urede odnose između republičkih i lokalnih nadležnosti po svim pitanjima. Ubrzo su ukazom zakazani izbori za 15. maj 1949. godine,¹⁰⁰ a da bi oni u potpunosti uspjeli Vlada BiH izdaje dodatno *Uputstvo o načinu sprovođenja izbora odbornika privremenih oblasnih narodnih odbora*.¹⁰¹ I ovaj put izbori su morali uspjeti jer su propisana pravila ukazivala na to, što ilustrira sljedeći važan detalj: "Glasač glasa na taj način što će na glasačkom listiću potcrtati imena onih kandidata za koje glasa. – Ukoliko bi na glasačkom listiću bilo potcrtano više kandidata nego što se bira odbornika uzima se da je glasač glasao za potreban broj kandidata potcrtanih na glasačkom listiću po redu odozgo. – Ako bi na glasačkom

⁹⁹ *Oslobođenje*, god. VI., br. 772. Sarajevo: 15. 4. 1949. 3.

¹⁰⁰ "Ukaz o izboru odbornika u privremene oblasne narodne odbore". *Službeni list NR BiH*, god. V, br. 17. Sarajevo: 28. 4. 1949. 149.

¹⁰¹ "Uputstvo o načinu sprovođenja izbora odbornika privremenih oblasnih narodnih odbora". *Službeni list NR BiH*, god. V, br. 17. Sarajevo: 28. 4. 1949, 151.

listiću bilo potcrtano manje kandidata nego što je potrebno, uzima se da je birač glasao i za nepotcrtane kandidate redom odozgo do potrebnog broja”.¹⁰² Prema tome, uputstvima nisu predviđene situacije nevažećih listića. Osim ovog najvažnijeg zadatka u organizaciji narodne vlasti, u nadležnosti Prezidijuma Narodne skupštine bila su sva pitanja razgraničenja, pa je između ostalog, premjestio sjedište sreza fojničkog iz Fojnice u Kiseljak.¹⁰³ Izabrani odbornici za privremene oblasne odbore su prema proceduri bili iz sreskih i gradskih narodnih odbora. Mada su već za taj stupanj vlasti bili provjereni, ipak je verifikacijska komisija za svaki privremeni oblasni odbor davala konačnu riječ o njihovom potvrđivanju, a neke mandate mogla je poništiti “iz proceduralnih razloga”. Ovo je bila ujedno i prilika da se još jednom provjere kandidati koji su trebali obnašati vrlo važne funkcije vlasti. Sekretarijati Vlade BiH su pomagali u ovom poslu, a bili su neslužbeno i komisija koja je kontrolirala ukupan rad i vodila brigu o podobnosti izabranih odbornika. Već za 21. 5. 1949. godine sazvano je prvo zasjedanje privremenih oblasnih narodnih odbora što je ocijenjeno u partijskim komitetima kao vrlo uspješno obavljen posao. Izbori na svim razinama vlasti bio je prioritetan zadatak za funkcioniranje državno-upravnog aparata, pa je u tom pravcu Prezidijum Narodne skupštine NR BiH već u jesen iste godine donio *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika za narodne odbore*.¹⁰⁴ Njime je potcrtano u uvodnom članku da se izbori vrše “[...] po odredbama ovog zakona na osnovu opšteg, jednakog i neposrednog izbornog prava tajnim glasanjem”.¹⁰⁵ S obzirom na važnost izbora budućih odbornika u vremenu velikih političkih promjena i ekonomskih zadataka “Pravo da biraju i da budu birani na izborima odbornika za sve narodne odbore imaju svi građani FNRJ koji imaju prebivalište na području administrativno-teritorijalne jedinice u kojoj se vrši izbor a koji uživaju biračko pravo. – U oblasni narodni odbor mogu biti birani i građani NR BiH koji nemaju prebivalište na području tog oblasnog narodnog odbora. U sreske na-

¹⁰² Isto.

¹⁰³ “Odluka o promjeni sjedišta Sreskog narodnog odbora Fojničkog”. *Službeni list NR BiH*, god. V, br. 18. Sarajevo: 5. 5. 1949, 157.

¹⁰⁴ “Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika za narodne odbore”. *Službeni list NR BiH*, god. V, br. 37. Sarajevo: 15. 9. 1949, 261.

¹⁰⁵ Isto.

rodne odbore mogu biti birani i građani FNRJ koji nemaju prebivalište na području u kojem je središte sreza, a koji su svojim radom vezani za srez”.¹⁰⁶ Ove odredbe su bile bitne zbog uključivanja stručnog kadra angažiranog na velikim privrednim objektima. U narodne odbore bilo je potrebno uključiti i vojna lica, koja se nisu smjela zanemariti ne samo zbog zasluga iz rata, već i zbog toga što su se ove strukture smatrale vjernim sljedbenicima partijske ideje u izgradnji socijalizma. Stoga, “Pravo da biraju i da budu birani imaju i vojna lica koja nemaju prebivalište na području administrativno-teritorijalne jedinice u kojoj se vrši izbor. – Vojna lica koja se nalaze na odsluženju kadra van mjesta svog prebivališta mogu takođe biti birana i predlagati kandidate na izborima odbornika za narodne odbore u svojoj administrativno-teritorijalnoj jedinici po odredbama ovog zakona”.¹⁰⁷ Unesena je još jedna nova bitna odredba: “Kandidati, njihovi zamjenici, predstavnici kandidata i kandidatskih lista i njihovi zamjenici ne mogu u ovom vremenu biti lišeni slobode osim u slučaju zaticanja u vršenju težeg krivičnog djela”.¹⁰⁸ Tako se i institucija imuniteta proširila na sve organe narodne vlasti, što je bio značajan iskorak u izgrađivanju jednog novog, društvenog sloja sa brojnim osobnim beneficijama. To nije bio zanemarljiv broj kada se zbroji politička struktura prema ukupnoj administrativno-teritorijalnoj shemi u Bosni i Hercegovini, odnosno broj odbornika koji se birao na svim razinama vlasti. Samo za svaki od četiri oblasna narodna odbora biralo se između 180 i 240 odbornika u zavisnosti od broja stanovnika u njima; za grad Sarajevo 180; u gradovima koji su bili izvan sastava srezova između 50 i 100; u reonima između 60 i 90 koji su bili u sastavu grada Sarajeva; zatim u gradovima u sastavu srezova između 35 i 60; te u brojnim mjesnim narodnim odborima između 11 i 50 odbornika.¹⁰⁹ Samo za ilustraciju može se navesti brojnost administrativno-upravnog aparata od 7.225 odbornika izbranih na oblasnim (870), sreskim (4.865), gradskim (1.1209) i reonskim (370) razinama vlasti (bez gradova u sastavu srezova i mjesnih narodnih odbora).¹¹⁰ Kada se tome broju dodaju zamjenici i predlažači kandida-

¹⁰⁶ Isto.

¹⁰⁷ Isto. 262.

¹⁰⁸ Isto.

¹⁰⁹ Isto.

¹¹⁰ “Odluka o brojnom sastavu oblasnih, sreskih, gradskih i reonskih narodnih odbora”. *Služ-*

ta i kandidatskih lista, broj onih koji su se u narednim godinama svrstali u novu političku elitu bio je doista značajan. Precizno je propisana i izborna procedura, zatim nadležnosti po strogo hijerarhijskoj ljestvici na čijem vrhu je bio Prezidijum Narodne skupštine NR BiH, za sve narodne odbore, osim mjesnih, ali i o tome moraju biti pismeno izviješćeni od strane nižih organa vlasti, potom za Zemaljsku izbornu komisiju koja je preimenovana u Izbornu komisiju NR BiH za čijeg predsjednika i zamjenika se postavljaju sudije Vrhovnog suda NR BiH. Ovim novim izmjenama određeno je da se za predsjednike i zamjenike oblasnih izbornih komisija i Gradske izborne komisije grada Sarajeva postavljaju sudije okružnih sudova, kao i za predsjednike sreskih izbornih komisija sudije sreskih sudova, s mogućnošću da zamjenik ne mora biti sudija, može biti i porotnik dotičnog suda.¹¹¹ U Izbornu komisiju NR BiH imenovani su istaknuti partijski i državni funkcioneri: predsjednik Vrhovnog suda NR BiH, zatim sudija istog suda, predsjednik Glavnog sindikata za BiH, dekan Pravnog fakulteta Univerziteta u Sarajevu, sekretar i član CK Narodne omladine BiH, direktorica Radio-stanice Sarajevo i dva narodna poslanika, što najbolje govori o angažiranosti narodne vlasti oko uspjeha izbora.¹¹² Sreske, gradske i reonske izborne komisije su slijedile isti primjer sastava, ali na nižem rangu funkcija. Tako su predsjednici oblasnih izbornih komisija bile sudije okružnih sudova u oblasnim središtima, u gradu Sarajevu sreskog suda, a zamjenici, sudije sudova istog ranga.¹¹³ Članovi su bili funkcioneri oblasnih odbora sindikata, oblasnih narodnih odbora, oblasnih odbora Antifašističkog fronta žena (AFŽ), sreskih zadružnih saveza, oblasnih odbora narodnog fronta (NF), oblasnih komiteta Narodne omladine, oblasnih odbora Saveza boraca, majori i kapetani Jugoslavenske armije (JA), direktori učiteljskih škola i direktori komunalne banke. Postavljene izborne komisije garantirale su uspjeh zakazanim izborima. S obzirom na kontrolirani pristup ukupnoj reorganizaci-

beni list NR BiH, god. V, br. 40. Sarajevo: 6. 10. 1949. 291.

¹¹¹ "Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika za narodne odbore". *Službeni list NR BiH, god. V, br. 37. Sarajevo: 15. 9. 1949. 261.*

¹¹² "Odluka o razrješenju dužnosti članova Zemaljske izborne komisije za izbore odbornika za narodne odbore i postavljanju Izborne komisije Narodne Republike Bosne i Hercegovine". *Službeni list NR BiH, god. V, br. 40. Sarajevo: 6. 10. 1949. 291.*

¹¹³ "Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika za narodne odbore". *Službeni list NR BiH, god. V, br. 37. Sarajevo: 15. 9. 1949. 263.*

ji i izborima, ovim novim izmjenama propisani su svi detalji kao npr. glasačke “Kutije će biti od drveta ili drugog prikladnog materijala i biće tako udešene da se spuštanje kuglice u njih ne vidi i ne čuje”.¹¹⁴ Koliko su ispoštovani ovi zahtjevi na terenu, naročito u mjesnim narodnim odborima ne može se sa preciznošću odrediti. Da bi se smanjio broj prigovora o načinu glasanja, zakonskim izmjenama detaljno je bila opisana tehnika samog čina glasanja: “Kad birač primi kuglicu stavlja je u ruku, zatim ruku zatvara, pa sa tako zatvorenom rukom prilazi svakoj kutiji redom i u svaku kutiju zavlači zatvorenu ruku. Kuglicu će spustiti u onu kutiju koja pripada kandidatskoj listi odnosno kandidatu za koga hoće da da svoj glas, odnosno u ‘kutiju bez liste’. Kad iz posljednje kutije izvuče ruku, birač će je pred svima otvoriti tako, da svako može vidjeti da u njoj nema više kuglice. – Za vrijeme dok birač vrši glasanje predsjednik i članovi biračkog odbora paze da ne premjesti kuglicu u drugu ruku i da je sobom ne odnese”.¹¹⁵ Pokušalo se također onemogućiti i ponovno glasanje, doduše na pomalo neobičan način: “[...] Ako se koji birač pojavi da glasa, a na njegovo ime već je neko glasao, predsjednik biračkog odbora će narediti da se njegovo porodično i rođeno ime, zanimanje i mjesto stanovanja unese u zapisnik, ali mu neće dopustiti da glasa”.¹¹⁶ Ovaj članak zakona se dalje ne obrazlaže, stoga se postavlja puno pitanja u vezi s mogućnošću manipulacije na izborima. Ove izmjene su donijele nedoumice i oko potpisivanja zapisnika: “Zapisnik potpisuju svi članovi biračkog odbora kao i predstavnici kandidata odnosno kandidatskih lista. Ako predstavnici kandidata odnosno kandidatskih lista ne bi potpisali zapisnik on vrijedi i bez njihovih potpisa. – Svaki član biračkog odbora i predstavnik kandidata ima pravo da izdvoji mišljenje i stavi svoje primjedbe”.¹¹⁷ Nije dalje pojašnjeno da li ta mišljenja imaju utjecaj na ishod izbora i vrijednost zapisnika. Da bi cijela procedura izbora dobila na ozbiljnosti i strogosti u dijelu kaznenih odredbi propisane su vrlo visoke novčane kazne, uglavnom u visini od 20.000 dinara što je velika svota novca za te uvjete kada se uporedi sa plaćama radnika i namještenika (službenika). Uporedo sa donošenjem pravne regulative za izbore, Prezidijum Narodne skupšti-

¹¹⁴ Isto.

¹¹⁵ Isto.

¹¹⁶ Isto.

¹¹⁷ Isto.

ne proširio je broj srezova na 67, dodajući postojećim i posuški srez sa sjedištem u Posušju, a istom odlukom je grad Sarajevo podijeljeno na 5 reona.¹¹⁸ Osnivanjem novog posušskog sreza organizacijski su bili pomjerani mjesni narodni odbori u susjednim srezovima (duvanjskom, mostarskom, širokobriješkom i ljubuškom), koje je trebalo administrativno i upravno urediti.¹¹⁹ U daljnjem administrativno-teritorijalnom preuređenju, Prezidijum Narodne skupštine NR BiH povećao je broj gradova u sastavu srezova, pa je već postojećim, kojih je bilo 13, pridodao novih 26 i to: Bosanski Brod, Bosanska Dubica, Bosanska Gradiška, Bosanska Krupa, Bosanski Novi, Bosanski Šamac, Bugojno, Čapljina, Drvar, Foča, Gradačac, Gračanica, Goražde, Konjic, Livno, Rogatica, Sanski Most, Stolac, Teslić, Vareš, Visoko, Zavidovići, Zvornik, Mrkonjić Grad, Bosanski Petrovac i Prnjavor.¹²⁰ Svi ovi gradovi su bili središta budućih industrijskih ili prerađivačkih postrojenja lokalnog ili republičkog značaja bitnih za ukupan ekonomski razvoj. Bilo je potrebno da imaju posebnu administrativnu upravu s obzirom na obimnost poslova i uzajamnu koordinaciju. Do kraja 1949. godine Prezidijum Narodne skupštine učinio je još jednu izmjenu unutar fočanskog sreza, kada je sela Kruševo i Vučevo pripojio Mjesnom narodnom odboru Sutjeska.¹²¹ Nakon svih većih i manjih administrativno-teritorijalnih izmjena, te propisanih pravila za izbore, Prezidijum Narodne skupštine NR BiH donio je ukaz o raspisivanju općih izbora za izbore odbornika za narodne odbore, i to: 20. 11. za mjesne, gradske u okviru srezova, gradskih naselja i reonske, a 27. 11. 1949. za sreske, gradske i oblasne narodne odbore.¹²² Paralelno sa procesom organiziranja nove administrativno-teritorijalne podjele i prema tome odgovarajućih oblasnih narodnih odbora, odvijao se i

¹¹⁸ "Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o administrativno-teritorijalnoj podjeli Narodne Republike Bosne i Hercegovine". *Službeni list NR BiH, god. V, br. 37.* Sarajevo: 15. 9. 1949. 269.

¹¹⁹ "Odluka o određivanju granica Sreza posušskog". *Službeni list NR BiH, god. V, br. 40.* Sarajevo: 6. 10. 1949. 291.

¹²⁰ "Zakon o proglašenju gradova u sastavu srezova". *Službeni list NR BiH, god. V, br. 37.* Sarajevo: 15. 9. 1949. 269.

¹²¹ "Odluka o pripajanju sela Kruševo i Vučevo području Mjesnog narodnog odbora Sutjeska". *Službeni list NR BiH, god. V, br. 43.* Sarajevo: 27. 10. 1949. 311.

¹²² "Ukaz o raspisivanju općih izbora za izbore odbornika za narodne odbore". *Službeni list NR BiH, god. V, br. 40.* Sarajevo: 6. 10. 1949. 291.

proces prenosa nadležnosti na ove organe narodne vlasti, što je bilo u suglasju sa *Ukazom Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ o obrazovanju oblasti kao administrativno-teritorijalnih jedinica i privremenih oblasnih narodnih odbora na teritoriji NR Srbije, NR Hrvatske, NR Slovenije, NR Bosne i Hercegovine i NR Makedonije*, a na prijedlog resornih ministarstava NR Bosne i Hercegovine.¹²³ Ovom uredbom za Bosnu i Hercegovinu su poimenično pobrojane institucije koje prelaze u nadležnost oblasnih narodnih odbora, i to: iz nadležnosti Ministarstva industrije: državne industrijske škole za preradu i obradu metala i đački domovi; iz Ministarstva poljoprivrede: državni voćni rasadnici, državni veterinarski zavodi, hidrotehničke sekcije, niže ratarske i stočarske škole, zemaljske peradarske stanice; iz nadležnosti Ministarstva narodnog zdravlja: opće državne bolnice, sanitarno-epidemiološke stanice, škole za babice, njegovateljice i bolničarke; iz Ministarstva socijalnog staranja: dječija prihvatilišta, ljetovališta i domove, zatim domovi za stara lica; iz nadležnosti Ministarstva prosvjete: Narodno pozorište, Etnografski muzej i Muzej Narodnog oslobođenja, sve tri institucije u Banjoj Luci.¹²⁴ Pošto su se te nadležnosti proširivale donesen je *Ukaz o prenosu poslova određenih zakona NR Bosne i Hercegovine u nadležnost oblasnih narodnih odbora*,¹²⁵ kojim su okvirno date ovlasti u sferi osnivanja domova učenika srednjih i stručnih škola; zatim donošenja rješenja o službeničkim odnosima; o raspolaganju stanovima i poslovnim prostorijama; potom značajne nadležnosti po pitanju gospodarenja šumama, a za one zaštićene morali su tražiti suglasnost Ministarstva šumarstva; kao i za izdavanje odobrenja za obrazovanje lovišta, dozvole za lov, te vrlo važno pitanje prenosa donošenja rješenja u drugom stupnju po žalbama protiv rješenja sreskih i gradskih narodnih odbora u administrativnom i administrativno-kaznenom postupku.¹²⁶ Nakon detaljne analize nadležnosti koje su prenesene iz zakona o đačkim domovima, o državnim službenicima, o raspolaganju stano-

¹²³ "Uredba o prenosu ustanova koje imaju oblasni značaj na oblasne narodne odbore". *Službeni list NR BiH*, god. V, br. 36. Sarajevo: 8. 9. 1949. 253.

¹²⁴ Isto.

¹²⁵ "Ukaz o prenosu poslova određenih zakonima Narodne Republike Bosne i Hercegovine u nadležnost oblasnih narodnih odbora". *Službeni list NR BiH*, god. V, br. 42. Sarajevo: 20. 10. 1949. 299.

¹²⁶ Isto. 230.

vima i poslovnim prostorima, o šumama, o lovu i o žalbenom postupku može se zaključiti da su na ove organe državne vlasti prenesene značajne ovlasti i ukazano im je veliko povjerenje od strane republičkih institucija.

Značajnijih promjena u administrativno-teritorijalnoj podjeli nije bilo tijekom 1950. godine, ali već na početku 1951. godine, Prezidijum Narodne skupštine Bosne i Hercegovine na svojoj sjednici od 31. 1. 1951. donosi zakon kojim "Prezidijum Narodne skupštine može određivati granice svih administrativno-teritorijalnih jedinica u okviru utvrđene administrativno-teritorijalne podjele",¹²⁷ što je značilo i početak razmišljanja o ukidanju oblasti i njima pripadajućih organa vlasti. To se i desilo u istoj godini. Prezidijum Narodne skupštine 22. 11. 1951. godine donio je *Ukaz*, vrlo kratak i jasan "Ukidaju se oblasti banjalučka, mostarska, sarajevska i tuzlanska kao administrativno-teritorijalne jedinice. - Oblasni narodni odbori ukinutih oblasti prestaće sa radom na dan 30 novembra 1951 godine. Rad na likvidaciji poslova oblasnih narodnih odbora završiće se do 31 decembra 1951 godine. - Poslovi koje oblasni narodni odbori prenose se u nadležnost sreskih i gradskih narodnih odbora osim onih koje su oblasni narodni odbori vršili u funkciji višeg državnog organa. Ovi poslovi se prenose u nadležnost odgovarajućih republičkih organa. - Vlada NR BiH izvršiće ovaj ukaz".¹²⁸ Planirani posao oko nove teritorijalne podjele trajao je u naredna četiri mjeseca, te je Prezidijum Narodne skupštine 28. aprila 1952. godine donio novi zakon kojim je teritorija Bosne i Hercegovine podijeljena na srezove, gradove i općine.¹²⁹ Prema novoj podjeli ukupno je bilo 66 srezova koji su prvi put službeno poredani po abecednom, a ne po regionalnom principu. Ustanovljeno je 5 gradova: Sarajevo kao glavni grad, zatim Banja Luka, Mostar, Tuzla i Zenica. Srezovi su bili podijeljeni na općine i bilo ih je ukupno 414, od kojih su 55 bile gradske općine. Broj gradskih općina bio je u srezovima različit, pa tako u 44 sreza bila je formirana po jedna gradska općina, u 4 sreza (kiseljačkom, prijedorskom, tuzlanskom i

¹²⁷ "Zakon o dopuni Zakona o administrativno-teritorijalnoj podjeli Narodne Republike Bosne i Hercegovine". *Službeni list NR BiH, god. VII, br. 2*. Sarajevo: 2. 7. 1951. 26.

¹²⁸ "Ukaz o ukidanju oblasti kao administrativno-teritorijalnih jedinica i prestanku rada oblasnih narodnih odbora na teritoriji Narodne Republike Bosne i Hercegovine". *Službeni list NR BiH, god. VII, br. 26*. Sarajevo: 1. 12. 1951. 185.

¹²⁹ "Zakon o podjeli teritorije Narodne Republike Bosne i Hercegovine na srezove, gradove i općine". *Službeni list NR BiH, god. VIII, br. 11*. Sarajevo: 5. 5. 1952. 69.

modričkom) po dvije,¹³⁰ a samo u visočkom srezu bile su tri gradske općine (Breza, Kakanj i Visoko). Naravno, u zakonu se ne obrazlažu razlozi za ovakvu podjelu, ali na osnovi nekih ranije poznatih mišljenja, mogu se uočiti motivi, a između ostalih, uočljivi su oni nacionalne prirode kada su u pitanju Kiseljak i Fojnica, zatim privrednog značaja u Banovićima i Lukavcu, ali bili su prisutni i neki lokalni antagonizmi. Iz popisa srezova uočljivo je da se promijenilo ime samo jednog sresa i to Širokobriješkog u Lištički, međutim, uočljivo je da promjena ovakve vrste nije donesena posebnim ukazom kao što je to prije bila praksa. Ukidanje širokobriješkog sresa bilo je u vezi sa animozitetom komunističke prema ovom kraju koji je slovio kao ustaško uporište, pa vjerojatno snažnijih lokalnih reakcija nije ni bilo. Također je primjetno da u 13 izuzetno nerazvijenih sreskih središta nisu bile formirane gradske općine.¹³¹ Također, u 5 mjesta sa statusom grada (Sarajevo, Banja Luka, Mostar, Tuzla i Zenica) nije bilo posebnih gradskih općina. Jedino je Sarajevo imalo dodatno tri općine, ali one nisu imale status gradske općine (Dolac, Ilidža i Vogošća). Novim zakonom, Prezidijum Narodne skupštine određuje granice srezova, gradova i općina, kao i sporove među njima, zatim, nazive i njihova sjedišta. Osim toga, zakonski propisi su pravnički jasni, bez naznaka proizvoljnosti i narodnofrontovskog vokabulara. Uz ovaj, donesen je i Zakon o reorganizaciji narodnih odbora, u kojim je novo bilo sljedeće: "Ukidaju se izvršni odbori narodnih odbora, njihova povjereništva i njihovi dosadašnji savjeti".¹³² Ovim zakonom narodni odbori srezova i gradova u svom sastavu imaju savjete za privredu, komunalne poslove, prosvjetu i kulturu, narodno zdravlje i socijalnu politiku i za unutrašnje poslove. "Načelnika odjeljenja i šefa odsjeka narodnog odbora postavlja i razrješava narodni odbor uz saglasnost nadležnog ministarstva. [...] načelnika odjeljenja za unutrašnje poslove i sve druge službenike ovog

¹³⁰ "U Kiseljačkom srezu su bile gradske općine: Fojnica i Kiseljak; u Prijedorskom: Ljubija i Prijedor; u Tuzlanskom: Banovići i Lukavac i u Modričkom srezu: Modriča i Odžak". *Službeni list NR BiH, god. VIII, br. 11*. Sarajevo: 5. 5. 1952. 69.

¹³¹ "Gradske općine nisu formirane u sljedećim srezovima: gatačkom, glamočkom, kalinovičkom, kladanjskom, kotorvaroškom, lištičkom, loparskom, posuškom, prozorskom, sokolačkom, srbačkom, velikokladuškom i duvanjskom". *Službeni list NR BiH, god. VIII, br. 11*. Sarajevo: 5. 5. 1952. 69.

¹³² "Zakon o sprovođenju reorganizacije narodnih odbora". *Službeni list NR BiH, god. VIII, br. 11*. Sarajevo: 5. 5. 1952. 87.

odjeljenja postavlja i razrješava Ministar unutrašnjih poslova Vlade NR BiH u sporazumu sa narodnim odborom”.¹³³ Sljedeći korak učinila je Vlada NR BiH donoseći rješenje o prenosu ustanova republičkog značaja na sreske i gradske narodne odbore.¹³⁴ Nadležnost je uglavnom prenesena za srednje poljoprivredne i šumarske škole sa đачkim domovima i ekonomijama, a u Sarajevu je na Gradski narodni odbor preneseno Pozorište NR BiH, Narodna biblioteka NR BiH, Umjetnička galerija i Srednja dramska škola. Novom teritorijalnom podjelom izvršen je i izuzetno značajan prenos nadležnosti između republičkih i ostalih državnih organa. Tako je samo jednom naredbom sa republičkih organa prenesena nadležnost na 47 sreskih i gradskih narodnih odbora nad ukupno 191 privrednim preduzećem.¹³⁵ Do kraja godine isti postupak je učinjen i za ostala privredna preduzeća.

U 1952./53. godini nije bilo nekih većih administrativno-teritorijalnih promjena, samo su nekim mjestima promijenjena imena, kao npr: “Ime sela ‘Zlošlo’ područja Mjesnog narodnog odbora Svojat Sreza tuzlanskog mijenja se u ime *Zelenika*”,¹³⁶ zatim, “*Grabska Muslimanska* i *Grabska Srpska* opštine Grabska, Sreza dobojskog, spajaju se pod zajedničko ime sa nazivom *Grabska*; mjesta *Makljenovac Muslimanski* i *Makljenovac Hrvatski*, opštine Makljenovac, Sreza dobojskog, spajaju se pod zajedničko ime *Makljenovac*; ime sela *Božinci Srpski*, opštine Majevac, Sreza dobojskog, mijenja se u ime *Božinci*”;¹³⁷ “Ime mjesta *Čelinac Srpski*, opštine Čelinac, Sreza banjalučkog mijenja se u ime *Čelinac Gornji*, ime mjesta *Čelinac Muslimanski*, opštine Čelinac, Sreza banjalučkog mijenja se u ime *Čelinac Donji*”.¹³⁸ Osim promjene imena mjestima sa nacionalnim predznakom, nekim mjestima su se davala i nova imena,

¹³³ Isto. 91.

¹³⁴ “Rješenje o prenosu republičkih ustanova na sreske i gradske narodne odbore”. *Službeni list NR BiH, god. VIII, br. 13*. Sarajevo: 20. 5. 1952. 121.

¹³⁵ “Naredba o prenosu preduzeća iz republičke nadležnosti u nadležnost narodnih odbora”. *Službeni list NR BiH, god. VIII, br. 21*. Sarajevo: 21. 7. 1952. 146.

¹³⁶ “Ukaz o promjeni imena sela *Zlošlo* u ime *Zelenika*”. *Službeni list NR BiH, god. VIII, br. 2*. Sarajevo: 30. 1. 1952. 21.

¹³⁷ “Ukaz o promjeni imena naseljenih mjesta”. *Službeni list NR BiH, god. VIII, br. 17*. Sarajevo: 21. 7. 1952. 145.

¹³⁸ Isto. 1.

pa tako npr: "Industrijskom naselju vojnog preduzeća *Bratstvo* u Kasapovićima, Sreza travničkog daje se ime *Novi Travnik*."¹³⁹ Tada su bila regulirana i pogranična razgraničenja sa NR Hrvatskom, pa tako je 25. 4. 1952. godine Narodna skupština NR BiH pristala da Narodna skupština FNRJ iz teritorije Bosne i Hercegovine "[...] izdvoji mjesta: a) Kestenovac, Bosanski Štrbci i Seoce, koja se nalaze na području MNO Kestenovac sreza bihačkog; b) Drenovac i Lički Tiškovac, koja se nalaze u području MNO Tiškovac sreza bosansko-grahovskog, i ustupi ih Narodnoj Republici Hrvatskoj".¹⁴⁰ Prema ovoj odredbi, očividno je da su međurepublička razgraničenja bila u nadležnosti saveznih institucija, uz formalnu republičku suglasnost.¹⁴¹

Naznačeno razdoblje u bosanskohercegovačkoj povijesti bilo je prijelazno razdoblje iz vremena rata u vrijeme mira sa svim atributima za postavljanje čvrstih temelja socijalističkom društvenom uređenju. U odnosu na zajedničku jugoslavensku zajednicu, bosanskohercegovačko društvo imalo je federativni status sa čvrsto hijerarhijski ustrojenom strukturom vlasti po svim vitalnim pitanjima u očuvanju jedinstvene zajedničke jugoslavenske države. Partijsko-političkim sredstvima održavala se uspostavljena ravnoteža unutar Bosne i Hercegovine, a na istom principu to je ostvareno i na jugoslavenskoj državnoj razini. Koordinirani načini ostvarivanja vlasti vođeni iz partijske centrale mogu se pratiti u svim segmentima društva, što se pokazalo vrlo efikasnim. Primjeri u ovom radu potcrtavaju nekoliko nezaobilaznih metoda djelovanja, a to su: uvjerenost u uspjeh, zatim nepromijenjena koncepcija dokazivanja legitimnosti, upornost u isticanju postojanja "neprijatelja" tj. onih koji "narodu" ne žele napredak, razračunavanje sa pojedincima i grupama koji su imali drugačija mišljenja o pojedinim pitanjima u rješavanju aktualnih problema, stvaranje javnog mnijenja o vlastitom putu kao jedinom ispravnom i najboljem za "narod", čestim reorganizacijama vlasti davali su nadu u nadolazeći napredak, stalnim držanjem pozornosti stanovništvu njegovim aktiviranjem kroz različite forme organiziranja, reorganiziranja i okupljanja uz stalno i ciljano prisustvo u medijima.

¹³⁹ "Ukaz o davanju imena novonastalom naseljenom mjestu". *Službeni list NR BiH, god. VIII, br. 29*. Sarajevo: 24. 12. 1952. 285.

¹⁴⁰ "Odluka". *Službeni list NR BiH, god. VIII, br. 13*. Sarajevo: 20. 5. 1952. 121.

¹⁴¹ Kamberović H. 2000. 21-29.

Uspostavljanje državnog aparata intenzivno je izgrađivano tijekom 1945. godine, a da bi funkcionirao narodnoodborski sustav vlasti propisan je *Poslovni pravilnik o jednoobraznom administrativnom poslovanju narodnih odbora*.¹⁴² Međutim, novoj vlasti bilo je vrlo važno imati potpuni utjecaj “na terenu”, pa se ukazala potreba za inoviranjem ovog poslovnika u smislu davanja jasnijih uputa za osnovne narodnoodborske jedinice, što je Vlada Bosne i Hercegovine i učinila *Pravilnikom o administraciji i unutrašnjem poslovanju mjesnih narodnih odbora*,¹⁴³ kojim je propisan “[...] način na koji će se brže i jeftinije obavljati administrativno poslovanje kod mjesnih narodnih odbora”.¹⁴⁴ Administrativnim poslovanjem mjesnog narodnog odbora rukovodi sekretar neposredno ili preko ovlaštenog službenika, a on je bio odgovoran za ukupan rad koji je podrazumijevao uspostavljanje pisarnice u koju se zavode, registriraju, razrađuju, prepisuju, primaju i otpremaju službeni akti, zatim obaveznu upotrebu pečata, djelovodnog broja, potpisa na aktu i slično. Posebnim člankom propisano je da “Mjesni narodni odbor sve svoje službene akte pišaće srpskim ili hrvatskim jezikom, i to ćirilicom ili latinicom”.¹⁴⁵ Ozbiljnost kojom je Vlada izradila ovaj pravilnik govori o važnosti narodnih odbora kao osnovnih organizacijskih jedinica formiranih u selima, zaseocima, naseljenim mjestima, a od čijeg rada je zavisio rad viših organa narodne vlasti. Detaljno su određeni poslovi prijema, otvaranja, zavođenja pošte; zatim vođenje sedam vrsta kancelarijskih knjiga na propisanim jednoobraznim tiskanim obrascima; vrijeme rješavanja akata i njihovo arhiviranje; a poseban akcent stavljen je na vođenje posebnih knjiga u kojima se registriraju stanovnici prema kućnim listama. U tim knjigama stanovnika, bilježena je vrlo važna statistika od imena i prezimena starješine domaćinstva i svih njegovih članova prema spolu, srodstvu ili poslovnom odnosu prema starješini domaćinstva, zatim datum, mjesto rođenja, zanimanje, bračno stanje, vjera, narodnost, državljanstvo, pismenost, nepismenost, školska sprema, samoukost, analfabetski tečajevi, invalidnost, socijalna i druga pomoć, detaljni podaci o posjedima različitih vrsta preračunatih u novcu, pobrojana imovina u stoci, peradi, konjima, fijakerima,

¹⁴² *Službeni list Federalne BiH*, god. I, br. 27. Sarajevo: 26.11.1945. 545.

¹⁴³ *Službeni list NR BiH*, god. II, br. 50. Sarajevo: 20.11. 1946. 567.

¹⁴⁴ Isto.

¹⁴⁵ Isto.

kolima, automobilima popisano prema vrstama imovine.¹⁴⁶ Isti oblik statistike vođen je za strane državljane koji su bili nastanjeni na području mjesnog narodnog odbora. Da je vlast nastojala biti prisutna i informirana o svemu na terenu govori i jedan vrlo ilustrativan primjer: “Mjesni narodni odbor vodiće knjigu kažnjenih (obrazac broj 9). Knjiga kažnjenih sadržavaće u sebi podatke o licima koja su kažnjena od strane mjesnog narodnog odbora. Ona će pružiti dokaz o tome koje je lice, kada, zbog čega i kakvom kaznom kažnjeno uz broj rješenja o tomu; da li je kaznu lišenja slobode ili prinudnog rada izdržalo, odnosno novčanu kaznu platilo.”¹⁴⁷ Dodatna kontrola rada propisana je i vođenjem knjige telefonskih razgovora, u kojima se morao upisati datum kada je razgovor obavljen, s kim se razgovaralo, šta se razgovaralo, vrijeme i dužina trajanja razgovora, iznos troškova i potpis lica koje je obavljalo razgovor. Također, propisana su uputstva i knjige za blagajničko-rukovodstveno poslovanje što je izravno u nadležnosti predsjednika vlade. Ovaj pravilnik bio je temeljni na osnovi kojeg je Vlada BiH donijela svoje uredbe za administraciju i unutrašnje poslovanje izvršnih odbora narodnih odbora gradskih naselja i reona.¹⁴⁸ Propisivanjem ovih naredaba postavljeni su pred sekretarima mjesnih narodnih odbora i pred izvršne odbore narodnih odbora višeg ranga, kao nositelje vlasti, vrlo zahtjevni zadaci, kojima oni nisu mogli odgovoriti iz različitih razloga. Među najčešćim razlozima opravdanja za neizvršene zadatke bili su: deficitarnost sposobnog, obrazovnog kadra koji je bio sposoban raditi na administrativnim poslovima; zatim opterećenost pojedinih obrazovanih ljudi koji su morali biti angažirani na brojnim i različitim poslovima pa nisu bili u stanju da odgovore svim zadacima; nedostatak prostorija, nedostatak kancelarijskog materijala i pisaćih strojeva, nepostojanje komunikacija i slično. Osobito je bio jak politički pritisak odgovornosti u vremenu sukoba sa

¹⁴⁶ Isto.

¹⁴⁷ Isto.

¹⁴⁸ “Naredba o primjeni Pravilnika o administraciji i unutrašnjem poslovanju mjesnih narodnih odbora od 15 novembra 1946 g. na administraciju i unutrašnje poslovanje izvršnih odbora narodnih odbora gradskih naselja”; “Naredba o primjeni Naredbe o administraciji i unutrašnjem poslovanju sreskih i gradskih izvršnih odbora, njihovih organa i ustanova od 22 novembra 1947 godine na administraciju i unutrašnje poslovanje reonskih izvršnih odbora u Sarajevu i njihovih organa i ustanova”. *Službeni list NR BiH, god. IV, br. 1*. Sarajevo: 7. 1. 1948. 10 - 11.

Sovjetskim Savezom. Svaki neostvareni rok u izvršavanju poslova dobivao je političke konotacije. Osim tih objektivnih poteškoća postojale su i one vezane za neodgovornost pojedinih predsjednika odbora, sekretara, odbornika ili cijelih odbora. Takva vrsta ometanja koja je utjecala na nesprovođenje propisanih naredaba može se pratiti putem odluka o raspuštanju i razrješenju dužnosti odbornika mjesnih narodnih odbora,¹⁴⁹ gdje se navode obrazloženja i to najčešće alkoholizam, zatim nedolaženje na sastanke, psovanje narodne vlasti, nepostojanje novčane naknade za rad u odborima, ali i nespovođenje naredaba i direktiva viših organa vlasti što se smatralo najvećim prekršajem, uz onaj da se namjerno “harangira rad narodne vlasti”.¹⁵⁰

U naznačenom vremenu uređivali su se ukupni administrativno-upravni poslovi, ali nisu bile zanemarene ni lokalne zajednice regulirane *Zakonom o imenima naseljenih mjesta i ulica i o obilježavanju kuća brojevima*.¹⁵¹ Ovim zakonom svako naseljeno mjesto (grad, varoš, varošica, selo industrijsko i radničko naselje, lječilište, banja ili slično) moralo je imati ime i to isto ime nisu mogla imati dva mjesta u istom srezu, a ako postoje ona su se morala izmijeniti, ako ne potpuno onda dodatkom starom imenu. Sve aktivnosti u vezi sa ovim pitanjem bile su u nadležnosti Prezidijuma Narodne skupštine NR BiH, a dolazile su kao prijedlog predsjednika Vlade NR BiH.¹⁵² Svaka razina vlasti bila je zadužena za određen dio posla, tako su evidenciju kuća po brojevima vodili mjesni, odnosno gradski izvršni odbori; evidencija naseljenih mjesta bila je u nadležnosti sreskih izvršnih odbora, a za cijelo područje Bosne i Hercegovine bila je odgovorna Republikanska planska komisija. Propisani su također svi detalji oko tehničkog uređenja tog posla, a posebnim članom se određuje da “Za imena ulica i trgova mogu se uzimati imena znamenitih istorijskih ličnosti, istorijski događaji i datumi, geografsko-istorijska imena i slično. Ne mogu se davati imena koja bi bila u suprotnosti sa tekovinama narodno-oslobodilačke borbe i novim državnim uređenjem”.¹⁵³ Ovim zakonom je definirano što se to podrazumijeva pod kućom, a to je “[...] svaka zgrada

¹⁴⁹ *Službeni list NR BiH, god. II, br. 37.* Sarajevo: 4. 9. 1946. 428.

¹⁵⁰ Isto.

¹⁵¹ *Službeni list NR BiH, god. IV, br. 1.* Sarajevo: 7. 1. 1948. 5.

¹⁵² Isto.

¹⁵³ Isto. 6.

sagrađena od bilo kakvog materijala, u kojoj ljudi stalno ili povremeno stanuju, ili ne stanuju ali obavljaju svoje redovno zanimanje, ili ako ta zgrada služi javnim potrebama (javna zgrada)".¹⁵⁴ Važnost uređivanja odnosa u cijeloj Republici, ali i u njenim najmanjim organizacijskim jedinicima potvrđuje donošenje dodatnog *Uputstva za obilježavanje naseljenih mjesta, ulica trgova i kuća te o načinu vođenja evidencije po ovom obilježavanju*,¹⁵⁵ kojim se precizirao svaki detalj, od dimenzija table sa brojem i nazivom ulice, trga ili naselja do visine i mjesta gdje trebaju biti jednoobrazno postavljeni. Vođenje evidencije je dodatno pojašnjeno, uz dodatak da se popisi moraju pisati u duplikatu, i jedan primjerak obavezno slati Planskoj komisiji NR BiH, a sva pitanja u vezi sa ovom problematikom dogovarana su u suglasnosti sa ministrom komunalnih poslova. Svim naznačenim zakonskim propisima nastojala se urediti država niz ukupnu hijerarhijski ustrojenu vertikalnu. Vrlo efikasnim mjerama kontrole to se i ostvarilo u ovom prijelaznom periodu, kada su se stvorili temelji centraliziranog sustava vlasti. Prožimanjem državnih, partijskih i narodnofrontovskih organizacija na svim razinama vlasti, ideološki koncept socijalističkog društva je u potpunosti bio ostvaren. Mada su se u nekim sredinama javljali otpori, oni su vrlo energično onemogućavani, a njihovi nosioci su okvalificirani na stari, već provjereni način kao "neprijatelji napretka i boljeg života" za što su se zalagale političke strukture, koje su radile za "dobrobit naroda". Čvrsti politički aparat je vrlo uspješno primijenio zacrtani partijski koncept vlasti na društvo u Bosni i Hercegovini u prvoj deceniji poslije Drugog svjetskog rata.

Izvori i literatura:

a) Izvori

Objavljeni izvori

1. ZAVNOBiH – dokumenti. knj. I (1943-1944), Sarajevo: Veselin Masleša. 1968.
2. ZAVNOBiH – dokumenti. knj. II (1945), Sarajevo: Veselin Masleša. 1968.

¹⁵⁴ Isto.

¹⁵⁵ *Službeni list NR BiH, god. IV, br. 32.* Sarajevo: 12. 8. 1948. 399.

Novine

1. *Oslobođenje*, Sarajevo: 1945. i 1949.
2. *Službeni list Federalne Bosne i Hercegovine*, Sarajevo: 1945.
3. *Službeni list NR BiH*, Sarajevo: 1945-1952.
4. *Službeni list DFJ*, Beograd: 1945.
5. *Statistički godišnjak 1945-1953*. Sarajevo: Zavod za statistiku i evidenciju NR BiH. 1954.

b) Literatura

1. *Hronologija radničkog pokreta i SKJ 1919-1979*. Tom II. 1941-1945. Beograd: Narodna knjiga, Institut za savremenu istoriju. 1980.
2. Kamberović H. 2000. *Prema modernom društvu – Bosna i Hercegovina od 1948. do 1953*. Tešanj: Centar za kulturu i obrazovanje Tešanj.
3. Katz V. 2006. "Komunizam i represija: Sud narodne časti u Bosni i Hercegovini". *60 godina od završetka Drugog svjetskog rata – kako se sjećati 1945. godine – zbornik radova*. Sarajevo: Institut za istoriju.
4. Šehić Zijad – Tepić Ibrahim. 2002. *Povijesni atlas Bosne i Hercegovine – Bosna i Hercegovina na geografskim i historijskim kartama*. Sarajevo: Sejtarija.

SUMMARY

ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL STRUCTURE AS A FUNCTION OF ORGANISATION OF GOVERNMENT IN BOSNIA AND HERZEGOVINA (1945-1953)

In order to secure successful functioning of political, party-related, economic, social and other activities, the post-war communist authorities decided, as their priority task, to set up the best possible administrative and territorial structure of Bosnia and Herzegovina, in line with the decisions take by the central governmental bodies in Belgrade. In the period from 1945 to 1953, the changes based on this fundamental government and political level of the state were often aimed at seeking the best solution for creating conditions for modernisation of society.

Key words: Bosnia and Herzegovina, administrative and territorial structure, socialistic era

Predavanja

sa tribine Instituta za istoriju u Sarajevu

Lectures

at the Tribune of Institute for History in Sarajevo

