

UDK 323:327 (497.6) "19"  
Pregledni rad

## ZAVNOBiH I DRŽAVNOPRAVNI KAPACITET BOSNE I HERCEGOVINE

**Mustafa Imamović**

Univerzitet u Sarajevu, Bosna i Hercegovina



U ovom radu autor pregledno objašnjava državnopravni kapacitet Bosne i Hercegovine zasnovan na odlukama donesenim na Prvom i Drugom zasjedanju ZAVNOBiH-a, jer se upravo na njegovim razlozima i njegovoj legitimnosti, temelji međunarodno priznanje Bosne i Hercegovine kao samostalne države početkom 1992. godine, u granicama koje je imala kao središnja federalna jedinica, odnosno republika bivše Jugoslavije.

**Ključne riječi:** Bosna i Hercegovina, ZAVNOBiH, državnopravni položaj, Badinterova komisija

Nije nimalo jednostavno cijeniti danas, nakon 70 godina, mjesto Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine (ZAVNOBiH-a) u državnopravnoj historiji Bosne i Hercegovine kada se s raznih strana njegova uloga i značaj omalovažavaju sve do potpunog odbacivanja i poricanja. Ta poricanja rasplamsala su se krajem osamdesetih godina prošlog stoljeća u cilju destrukcije Bosne i Hercegovine, odnosno njenog uništenja kao države. Tada su s određenih strana lansirane naučno neutemeljene, a politički neodgovorne i opake tvrdnje, da su granice Bosne i Hercegovine "vještačke" ili "administrativne", odnosno, kako se tada s prizvukom diskvali-

fikacije govorilo, “avnojevske”. U tom kontekstu moglo se čuti kako je Bosna i Hercegovina “turska”, “vještačka” ili neka slična tvorevina koju kao takvu treba uništiti. Takvim se tvrdnjama nije dovođila u pitanje samo Bosna i Hercegovina, nego i cjelokupna federalna struktura Jugoslavije, što je sve bilo u funkciji priprema za agresiju i rat 1991, odnosno 1992-1995. godine. Namjerno se i smišljeno ignorirala činjenica da su granice Bosne i Hercegovine prirodno i historijski oblikovane još od srednjeg vijeka, i dalje razvijane u različitim političkim okolnostima, uz stalnu potvrdu kontinuiteta teritorija i zemaljskog i državnog imena Bosne i Hercegovine.

Odatle, Bosna i Hercegovina nije nikakva ahistorijska tvorevina, nego povijesno data zemlja čiji je državnopravni kapacitet potvrđen u uslovima antifašističkog Narodnooslobodilačkog rata (NOR-a) kroz osnivanje i odluke ZAVNOBiH-a.

Osnivanje ZAVNOBiH-a je u tim uslovima predstavljalo historijski logičan i pravno potpuno legitiman čin kao izraz državnopravnog kontinuiteta i političkog identiteta Bosne i Hercegovine. Taj identitet građen je na kontinuitetu predstave o Bosni i Hercegovini kao postojanoj historijskoj zajednici. On je u cjelosti potvrđen i određen uspostavom ZAVNOBiH-a čije su odluke imale dalekosežan ustavni i međunarodnopravni značaj i domašaj. S druge strane, sam ZAVNOBiH i njegove odluke prirodan su historijski rezultat višestoljetnog državnopravnog razvitka Bosne i Hercegovine i oblikovanja njenog identiteta. U tom pogledu je povijest Bosne i Hercegovine bitno obilježena njenim državnopravnim, odnosno teritorijalnim i političkim kontinuitetom koji se može pratiti punih hiljadu godina, još od ranog evropskog i južnoslavenskog srednjeg vijeka, pa sve do danas.

Osnivanje ZAVNOBiH-a i drugih zemaljskih antifašističkih vijeća po pojedinim jugoslavenskim zemljama i pokrajinama predstavljalo je odlučujući korak u pravcu potpune realizacije jednog od osnovnih ciljeva Narodnooslobodilačkog pokreta (NOP-a) da se Jugoslavija obnovi i izgradi kao federativna država. Realizacija tog cilja tekla je u uslovima Narodnooslobodilačkog rata (NOR-a), odnosno borbe protiv okupatora i svih njegovih pomagača, uz odlučno nastojanje da se u okviru te borbe spriječi svaki genocid. Uporedo s tim, revolucionarnim putem rušila se stara vlast u svim njenim vidovima i uspostavljala nova organizacija vlasti i nova država na federalnim osnovama.

Odluka o federalnom uređenju nove države proistekla je iz iskustva nestabilnosti Kraljevine Jugoslavije između dva svjetska rata, koja je zbog nesre-

đenih nacionalnih odnosa stalno prolazila kroz veće ili manje političke krize. Odatle su unutar Komunističke partije Jugoslavije (KPJ) tridesetih godina prošlog stoljeća vođene vrlo žive rasprave o nacionalnom pitanju i načinu njegovog rješavanja. Neposredno prije početka Drugog svjetskog rata došlo se do odluke da bi federalizacija Jugoslavije predstavljala politički najcjelishodnije rješenje njenog nacionalnog kompleksa.

Politikom federalizacije nove Jugoslavije rješavani su životni zahtjevi ravnopravnosti njenih naroda i narodnosti. Federalizacijom zemlje, to jest osnivanjem zemaljskih antifašističkih predstavničkih tijela, narodi i narodnosti Jugoslavije su dobivali pouzdane političke instrumente i sredstva za zaštitu svojih osobnosti i prava i istovremeno međusobno povezivanje u uslovima ravnopravnosti kao suštine politike bratstva i jedinstva. Takva politika je za uspjeh narodnooslobodilačkog pokreta imala temeljni značaj.

Prvim korakom u tom pravcu mogu se smatrati otvorena pisma napredne studentske omladine Bosne i Hercegovine. Na inicijativu tada ilegalne Komunističke partije Jugoslavije bosansohercegovačka studentska omladina obratila se otvorenim pismima javnosti u decembru 1937, zatim marta 1938. i decembra 1939. godine. Ta je pisma potpisalo 509 studenata iz Bosne i Hercegovine svih nacionalnosti, Srba, Bošnjaka, Hrvata i Jevreja. Svojim sadržajem ova pisma predstavljaju prijelom u gledanju KPJ na etničku realnost i historijski subjektivitet Bosne i Hercegovine, posebno na nacionalno pitanje bosanskih muslimana. Ovi studenti iz Bosne i Hercegovine, koji su uglavnom studirali na univerzitetima u Beogradu i Zagrebu, izrazili su ovim pismima u prvom redu "privrženost rodnoj grudi i svom zavičaju". Oni u tim pismima, kao ljudi "kod postojbine, a bez postojbine" iz osjećanja i dužnosti, prava i potrebe, zahtijevaju autonomiju Bosne i Hercegovine.

U trećem pismu posebno se ističe da na prostoru između Drine, Save i Une "kao i s obje strane Neretve" stoljećima žive Srbi, Muslimani i Hrvati. Oni su na cijelom prostoru Bosne i Hercegovine nacionalno "isprepleteni" i među njima nije moguće postaviti granicu koja ne bi bila "teška nepravda", prije svega prema Muslimanima, koji "oduvijek čine jednu cjelinu". Pisma studentske omladine ukazala su prvenstveno na historijsko i egzistencijalno zajedništvo naroda Bosne i Hercegovine. To zajedništvo potpisnici pisama nisu vidjeli samo kao prošlost, nego kao opredjeljenje za budućnost. U pismima je sadržana i ideja bratstva-jedinstva, koja će kao politički program biti istaknuta na zastavi antifašističkog narodnooslobodilačkog pokreta 1941-1945. godine. Upravo

na tragu ovih pisama, bosanskohercegovački komunisti su otvoreno na svojoj Petoj pokrajinskoj konferenciji KPJ u julu 1940. izašli s programom “narodne autonomije Bosne i Hercegovine”, u kojoj će ravnopravno u demokratiji živjeti Muslimani (Bošnjaci), Srbi i Hrvati. Ova “demokratska narodna autonomija”, kao njihov zajednički interes, biće osnovni programski cilj NOP-a 1941-1945. godine, kada je u pitanju Bosna i Hercegovina. To je značilo jedinstvenu Bosnu i Hercegovinu unutar demokratske federativne Jugoslavije. Taj cilj je u držav-nopravnom smislu realiziran osnivanjem i odlukama ZAVNOBiH-a.

Odlukom ZAVNOBiH-a, donesenom na njegovom Prvom zasjedanju 25. novembra 1943. u Mrkonjić Gradu, uspostavljeni su njeno teritorijalno jedinstvo i obnovljena njena državnost. Odlukama koje je ZAVNOBiH donio na Drugom zasjedanju, održanom u Sanskom Mostu u ljeto 1944. godine, Bosna i Hercegovina je konstituirana u svojim povijesnim granicama kao država ravnopravnih građana Srba, Muslimana (Bošnjaka) i Hrvata, odnosno kao federalna jedinica u okviru demokratske i federativne Jugoslavije. Ovim odlukama ZAVNOBiH-a suštinski je određen politički identitet Bosne i Hercegovine. Taj identitet ostvarivan je u praksi u okviru jugoslavenske državne zajednice koja je u antifašističkom ratu 1941-1945. obnovljena na federativnim i republikanskim osnovama. Njena je obnova bila uslov nacionalnog oslobođenja jugoslavenskih naroda. To se posebno odnosi na Srbe, Hrvate i Bošnjake, jer je Jugoslavija bila jedini politički okvir u kojem su svi Srbi, svi Hrvati i svi Bošnjaci mogli ravnopravno živjeti u jednoj državi. S druge strane, sam ZAVNOBiH i njegove odluke logičan su rezultat višestoljetnog oblikovanja političkog identiteta Bosne i Hercegovine. Osnivanje ZAVNOBiH-a, te općenito zemaljskih antifašističkih vijeća po pojedinim jugoslavenskim zemljama i pokrajinama, predstavljalo je realizaciju jednog od četiri osnovna cilja NOP-a o uređenju i izgradnji nove Jugoslavije na federativnom principu kao sredstvu rješenja nacionalnog pitanja. Ostala tri osnovna cilja bila su borba protiv okupatora i svih njegovih pomagača, zatim u okviru te borbe sprečavanje svakog genocida, odnosno “bratoubilačkog rata”, te uporedo s oružanom borbom rušenje stare i izgradnja nove, civilne organizacije vlasti. U tom su smislu sve odluke ZAVNOBiH-a, kao ratnog i revolucionarnog parlamenta Bosne i Hercegovine, imale dalekosežan ustavni i međunarodnopravni značaj.

Vijećnici ZAVNOBiH-a su na prvom mjestu usvojili Rezoluciju ZAVNOBiH-a i Proglas narodima Bosne i Hercegovine kojima je izražena želja naroda Bosne i Hercegovine da njihova zemlja koja nije ni srpska, ni hrvatska,

ni muslimanska, nego i srpska i muslimanska i hrvatska, bude zbratimljena zajednica u kojoj će biti osigurana puna ravnopravnost svih Srba, Muslimana i Hrvata. Najznačajniji faktori koji su opredijelili vođstvo NOP-a da Bosnu i Hercegovinu uključi u federativnu Jugoslaviju kao ravnopravnu federalnu jedinicu bili su, na prvom mjestu, činjenica da je Bosna i Hercegovina imala i ima svoju državnu, tj. političku tradiciju, te da je u tom pogledu ideja i praksa njene samostalnosti i autonomije imala, također, dugu tradiciju. Uz sve to, na njenom području žive međusobno izmiješana tri naroda, Muslimani (Bošnjaci), Srbi i Hrvati i više etničkih manjina. Odatle bi priključenje ove zemlje nekoj drugoj federalnoj jedinici bilo politički neprihvatljivo rješenje s nepredvidivim posljedicama. Podjela Bosne i Hercegovine također nije dolazila u obzir, jer bi vodila unutrašnjem cijepanju njenih naroda. U tim je činjenicama ležala osobenost mjesta i položaja Bosne i Hercegovine unutar jugoslavenske federativne države stvorene u NOR-u, kao velikom antifašističkom ratu 1941-1945. godine.

Među odlukama Drugog zasjedanja ZAVNOBiH-a održanog od 30. juna do 1. jula 1944. u Sanskom Mostu, poseban značaj ima Deklaracija o pravima građana Bosne i Hercegovine, kojom su građanima BiH garantirana osnovna ljudska prava koja čine sadržinu svakog demokratskog ustava. To su nacionalna ravnopravnost, sloboda savjesti i vjeroispovijesti, sloboda zбора i dogovora, sloboda udruživanja i štampe, lična i imovinska sigurnost građana, sloboda privatne inicijative u privrednom životu, ravnopravnost spolova u svim oblastima društvenog života, aktivno i pasivno pravo glasa s navršених 18 godina života, pravo žalbe, načelo da “niko ne može biti suđen bez prethodnog sudskog postupka”, uvođenje vojne obaveze za sve građane Bosne i Hercegovine sposobne za nošenje oružja, itd. Jednom riječju, ova deklaracija je sadržavala “neizbježni generalštab sloboda od 1848”, kako ga je, kao sastavni dio svih buržoaskih ustava, svojevremeno označio Marx. Tu se svugdje eksplicitno navode lična sloboda, sloboda štampe, govora, udruženja, zбора, nastave, religije, itd. Načelno, po ustavu te su slobode nepovredive, što znači da se svaka od tih sloboda proglašava bezuvjetnim pravom francuskog *citoyena*, ali sa stalnom primjedbom da je neograničena ukoliko je ne ograničavaju “jednaka prava drugih i javna sigurnost” ili “zakoni” koji upravo treba da dovedu do te harmonije individualnih sloboda u međusobnom odnosu i odnosu na javnu sigurnost. U tom kontekstu treba gledati i značaj i domašaj Deklaracije ZAVNOBiH-a.

ZAVNOBiH je izvršio restituciju državnosti i teritorijalne cjelovitosti Bosne i Hercegovine koja je, prvi put u hiljadu godina, bila narušena od strane šestojanuarskog režima 1929. i okupacijom 1941. godine. Odatle je na temelju ZAVNOBiH-a, odnosno ZAVNOBiH-om uspostavljenog položaja Bosne i Hercegovine u okviru jugoslavenske federacije, 1992. godine došlo do njenog međunarodnog priznanja kao samostalne države.

Tokom procesa disolucije Jugoslavije, prvih višestranačkih izbora, novembra 1990. godine, priprema za rat i podjelu Bosne i Hercegovine, nacionalističke snage svakog porijekla i političkih orijentacija smatrale su ZAVNOBiH, uključujući i Antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Jugoslavije (AVNOJ), glavnom smetnjom vlastitom legitimitetu. U tom smislu odrican je legitimitet ne samo ZAVNOBiH-u, nego i AVNOJ-u. Takva poricanja bila su politički proizvoljna, a pravno neosnovana. Jugoslavija koja je i kakva je uspostavljena odlukama Drugog zasjedanja AVNOJ-a bila je priznata članica velike antihitlerovske koalicije. Ona je kao takva bila jedna od država učesnica osnivačke konferencije Organizacije ujedinjenih nacija (OUN) održane od 25. aprila do 26. maja 1945. godine u San Franciscu. Avnojevska, odnosno Demokratska Federativna Jugoslavija bila je među prvih pedeset država potpisnica Povelje OUN, što znači da je bila članica ove međunarodne organizacije od njenog osnivanja 24. oktobra 1945. godine. Očigledno da je međunarodna zajednica od početka priznavala legitimnost AVNOJ-a i pravovaljanost njegovih odluka. U tom kontekstu ZAVNOBiH je uživao potpunu legitimnost, kako sa stanovišta unutrašnjeg, tako i međunarodnog pravnog poretka. Status Bosne i Hercegovine kao države definitivno je uređen njenim Ustavom od 31. decembra 1946. godine. Polazeći od odluka ZAVNOBiH-a i AVNOJ-a, Ustav definiše Bosnu i Hercegovinu kao "narodnu državu republikanskog oblika". Ustav istovremeno u članu 2. utvrđuje da se Bosna i Hercegovina, koristeći svoje pravo na samoopredjeljenje, ujedinila sa Srbijom, Hrvatskom, Slovenijom, Makedonijom i Crnom Gorom u zajedničku državu, Federativnu Narodnu Republiku Jugoslaviju i na nju prenijela samo ona prava koja su toj saveznoj državi data njenim ustavom. U skladu s tim, ustavnim amandmanom XVIII iz 1972. godine, Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina (SRBiH) definirana je kao "državna zajednica" svih njenih građana, odnosno naroda Bosne i Hercegovine, Srba, Muslimana i Hrvata, te pripadnika drugih naroda, narodnosti i etničkih grupa koji u njoj žive. Ustavom iz 1974. godine Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija (SFRJ) dobila je elemente ugovorne zajed-

nice ili konfederalne države. Ovim ustavom SFRJ je definirana kao državna zajednica dobrovoljno ujedinjenih naroda i njihovih socijalističkih republika i autonomnih pokrajina. Republike su, po ovom ustavu, “države zasnovane na suverenosti naroda”. Za eventualnu izmjenu ili dopunu odredbi ovog ustava, kojima se uređuje položaj republika i njihovi odnosi s federacijom, bio je potreban konsenzus svih članica zajedničke savezne države. Prema članu 400. Ustava, postupak njegove izmjene ne može se pokrenuti bez prethodne saglasnosti skupština svih republika. Član 402. je u tom smislu određivao da se promjena Ustava smatra usvojenom kada se s njenim tekstom, koji prethodno izglasa Skupština SFRJ, saglase skupštine svih republika.

Snaga milenijumske bosanske političke tradicije i teritorijalnog kontinuiteta, sublimiranih u ZAVNOBiH-u, u cijelosti se pokazala tokom agresije na Bosnu i Hercegovinu i zločina nad njenim narodima, prije svega nad Bošnjacima. Da se radilo o nekoj vještačkoj, običnoj administrativnoj tvorevini, kako se tada nehajno, ali vrlo zlomisleno i s lijeva i s desna tvrdilo, Bosna i Hercegovina bi nestala poslije prvog pucnja. Žestina agresije i razmjere zločina pokazali su da je potrebna ogromna sila i veliko nedjelo da bi se Bosna i Hercegovina razvalila i politički uništila. Uprkos svemu tome, takvi planovi nisu ostvareni. Bez obzira na ogromnu ratnu tragediju i zločin, Bosna i Hercegovina se politički održala kao historijska zajednica, teritorijalni i državno-pravni pojam. Upravo se na ZAVNOBiH-u, njegovim razlozima i njegovoj legitimnosti, temelji međunarodno priznanje Bosne i Hercegovine kao samostalne države početkom 1992. godine, u granicama koje je imala kao središnja federalna jedinica, odnosno republika bivše Jugoslavije. Arbitražna komisija Evropske unije (tzv. Badinterova komisija), koja je ocjenjivala uslove za priznavanje samostalnosti bivših jugoslavenskih republika, izdala je 11. januara 1992. mišljenje u kojem je konstatirala da: (1) važeći Ustav SRBiH iz 1974, zajedno s amandmanima iz 1990. godine, određuje Bosnu i Hercegovinu kao “suverenu demokratsku državu” koja svim svojim građanima i narodima, tj. Muslimanima, Srbima i Hrvatima, s pripadnicima drugih naroda i narodnosti koji žive na njenoj teritoriji, garantira jednaka prava; (2) BiH je kao pravna i demokratska država u stanju da poštuje ljudska prava; (3) vlasti u BiH pružile su uvjerenja da ova republika nema nikakvih teritorijalnih pretenzija prema susjednim zemljama; i (4) BiH se obavezala da će primjenjivati Povelju UN, Završni akt iz Helsinkija i sve druge međunarodne akte koji garantiraju ljudska, odnosno građanska i politička prava i slobode. Polazeći od ovog mišlje-

nja, Savjet ministara Evropske unije je na sjednici u Bruxellesu 6. aprila 1992. priznao Bosnu i Hercegovinu kao samostalnu državu. Bosna i Hercegovina je tako svoju državnu samostalnost 1992. godine stekla na tradiciji antifašističkog pokreta, njegove borbe i pobjede, odnosno njegovih državotvornih rješenja i razrješenja u toku i poslije Drugog svjetskog rata.

Otud se postavlja pitanje, šta je to što Bosnu i Hercegovinu, uprkos svim silama koje su se udružile da je rasture i unište, drži na okupu? Čini se da je stalno podsjećanje na vrijeme antifašističkog NOR-a nužno iz prostog razloga, što je, po riječima Edwarda Saida, posezanje za prošlošću jedna od najčešćih strategija za tumačenje sadašnjosti. U tom se pogledu nikad ne zna da li je prošlost stvarno prošla, svršena i zapečaćena. Iskustvo iz posljednje decenije XX stoljeća govori da kod nas određena prošlost nije završena ni prevaziđena. Zato su antifašizam i ZAVNOBiH ovoj zemlji danas potrebni jednako kao i prije sedamdeset godina.

## Summary

### ZAVNOBiH AND THE CONSTITUTIONAL CAPACITY OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

The founding of ZAVNOBiH under the conditions of the people's liberation war represented a historically logical and legally completely legitimate act as an expression of the constitutional continuation and political integrity of Bosnia and Herzegovina. This identity was built on the continuity of the representation of Bosnia and Herzegovina as an enduring historical community. After the dissolution of the Socialist Yugoslavia, along with the enormous war tragedy and crimes, Bosnia and Herzegovina survived politically as a historical community, a territorial and constitutional term. The international recognition of Bosnia and Herzegovina as an independent state at the beginning of 1992 within the borders which it had as a central federal unit, i.e. the republic of former Yugoslavia is exactly based on ZAVNOBiH, its grounds and legitimacy. The Arbitration commission of the European Union (the so called Badinter's commission), which evaluated the conditions for the acknowledgment of the independence of former Yugoslav republics, is-



sued on the 11<sup>th</sup> January 1992 an opinion based on which the Council of Ministers of EU on a meeting in Bruxelles on the 6<sup>th</sup> April 1992 recognized Bosnia and Herzegovina as an independent state. Thus Bosnia and Herzegovina gained its independence in 1992 on the tradition of the anti-fascist movement, its struggle and victory, i.e. its state-forming solutions and dissolutions during and after the Second World War.

**Key words:** Bosnia and Herzegovina, ZAVNOBiH, constitutional position, Badinter's commission