

UDK: 342.4 (497.6) "18/19"  
Pretisak

## ZEMALJSKI ŠTATUT U USTAVNOJ HISTORIJI BOSNE I HERCEGOVINE<sup>1</sup>

**Mustafa Imamović**

Pravni fakultet, Sarajevo, Bosna i Hercegovina



Autor se ovdje bavi jednim značajnim periodom ustavne historije Bosne i Hercegovine shvatajući ustav kao način organizacije jednog društva, te u tom smislu Zemaljski statut iz 1910. godine smješta u širi historijski kontekst od vremena srednjovjekovne Bosne do početka Prvog svjetskog rata. Detaljno je objašnjen ustavni poredak u Bosni i Hercegovini reguliran 1910. sa šest zakona koji predstavljaju cjelinu: (1) Zemaljski ustav (statut); (2) Izborni red; (3) Saborski poslovni red; (4) Zakon o društvima za BiH; (5) Zakon o skupljanju za BiH; i (6) Zakon o kotarskim vijećima.

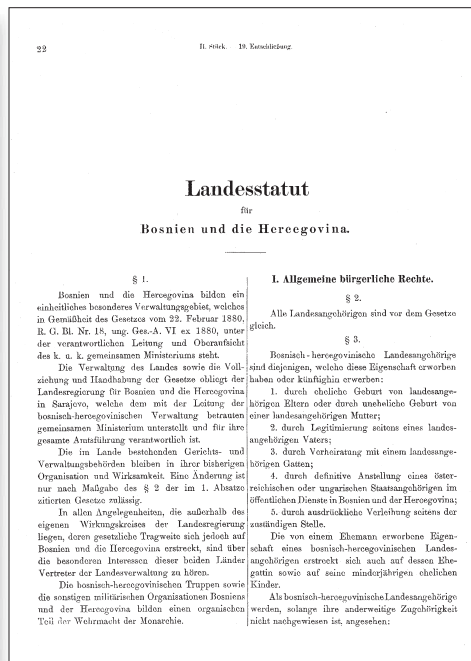
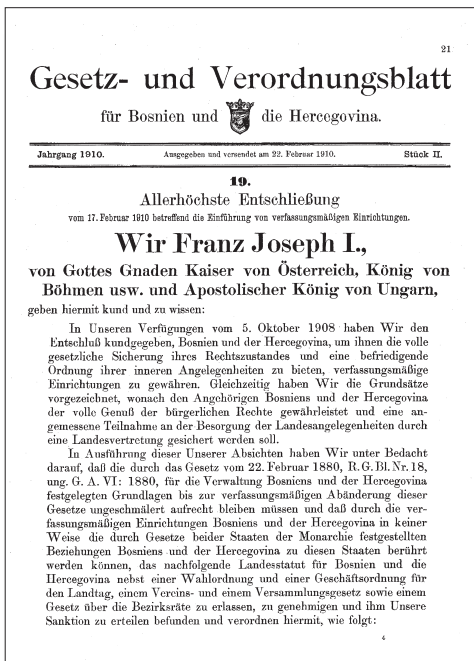
**Ključne riječi:** Bosna i Hercegovina, Austro-Ugarska Monarhija, Ustavni zakon Vilajeta Bosanskog 1867., Zemaljski statut 1910., Bosanski sabor

### Uvod

**B**OSNA I HERCEGOVINA PROLAZI danas kroz političku krizu, za čije su prevazilaženje nužna nova ustavna rješenja, odnosno novi ustav. Ta situacija koincidira sa stogodišnjicom "Zemaljskog statuta", kao dru-

---

<sup>1</sup> Studija je objavljena u trojezičnom izdanju u knjizi: *Zemaljski statut u ustavnoj historiji Bosne i Hercegovine* /Mustafa Imamović; [prijevod na engleski jezik Saba Risaluddin, prijevod na njemački jezik Sara Bernasconi i Saša Gavrić]. – Sarajevo: samostalno autorsko izdanje, 2010. 13-42. (Neznatne izmjene učinjeni su uz autorovo dopuštenje.)



[www.fcjp.ba/templates/ja\\_avian\\_ii\\_d/images/green/landesstatut.pdf](http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/landesstatut.pdf)

gog pisanog Ustava Bosne i Hercegovine. Odatle je, imajući u vidu aktuelne potrebe, korisno kritički sagledati karakter ovog ustava i njegove domete u političkoj historiji Bosne i Hercegovine.

Kao geopolitički pojam Bosna i Hercegovina postoji i traje već preko deset stoljeća. Tokom svih tih stoljeća održan je puni kontinuitet njenog državnopravnog i političko-teritorijalnog jedinstva. Ta je razvojna linija danas, kao i državopravna tradicija, sa raznih strana ugrožavana. Bosni i Hercegovini je zato potreban novi ustav. Ništa više, ali ni manje od toga. U tom je smislu potrebno ukazati na početke moderne bosanskohercegovačke ustavnosti i izgradnje sistema javne vlasti i pravne države.

Pod ustavom se i ustavnim poretom, u najširem smislu, podrazumijeva način organizacije jednog društva. U tom smislu svaka globalna ljudska zajednica, kako rodovsko-plemenska, tako i kasnija – klasna, ima svoj – bilo nepisani, bilo pisani – osnovni zakon kojim su uređeni odnosi unutar datog društva. Ustav, prema tome, u širem smislu znači cijeli sistem pravila po kojima se jedno društvo ili jedna zemlja vladaju i upravljaju. Taj sistem uključuje mnogo

štošta što je izvan i iznad prava u užem smislu. Odatle svaki pravnik, koji se svakodnevno sreće sa ustavom, mora stalno bacati pogled unatrag na ustavnu povijest i istovremeno držati na oku tekuću političku praksu i rad političkih institucija. U svom užem, pravnotehničkom značenju, ustav predstavljaju vodeća pravna pravila, obično sakupljena u neki dokument koji se općenito poštuje kao “ustav”. Nikada se u stvarnosti ustav neke zemlje ne može sažeti i sabiti u okvir jednog dokumenta. Čak i tamo gdje je takav pokušaj učinjen, neophodno je za utvrđivanje ustavnosti i datog ustavnog poretka razmotriti ekstrapravna pravila, običaje i konvencije koje izrastaju oko formalnog dokumenta kao ustava.

Pojam ustava u modernom je smislu riječi nastao dosta kasno, mada je kao termin s istim ili sličnim značenjem upotrebljavan još u antičkoj Grčkoj i Starom Rimu. Termin ustav je u većini jezika izveden iz latinske riječi *constitutio*. Konstitucijama su u Rimskom Carstvu nazivani imperatorski edikti kojima su regulirana najvažnija privredna i politička pitanja i pitanja državne organizacije. U borbama za građanska prava i ograničavanje apsolutne vlasti monarha, razvila se tokom XVIII stoljeća ideja da se jednim čvrstim i pisanim dokumentom konstituiraju organizacija i granice državne vlasti. To je značilo potrebu da se nekom konstitucijom utvrdi izvjesna brana ili ustava apsolutnoj vlasti vladara. Vjerovatno je odatle u našem jeziku nastao termin ustav. Bitno je u tom pogledu utvrditi da je ustavna vlada ograničena vlada. Ustav odatle u biti znači zahtjev da se javna vlast vrši u skladu sa pravom. Stepennog ograničenja nosilaca javne vlasti zavisi uvijek od konkretnog odnosa političkih snaga. Odatle se svaki ustav javlja u isto vrijeme i kao normativni poredak i kao dato stanje političkih odnosa.

Tokom druge polovine XVIII i prve polovine XIX stoljeća ustav u svom modernom značenju ulazi u opću upotrebu. To se razdoblje naziva “vijekom konstitucionalizma”. Kao pisani pravni akti sa najvišom pravnom snagom ustavi se u pravilu donose po posebnoj proceduri, obično uz svečano proglašavanje i uvođenje u život. Prvi takav sistematski dokument o državnoj organizaciji, nazvan “Instrumenti vlasti” (*Instruments of Government*), donio je tokom engleske revolucije Oliver Cromwell (Kromvel) 1649. godine. Ovaj akt nije u praksi nikad stupio na snagu. Najveća tadašnja engleska kolonija u Sjevernoj Americi, Virdžinija, donijela je svoj ustav uporedo sa američkom deklaracijom nezavisnosti 1776. godine. Jedanaest godina kasnije, 1787, donijet je federalni ustav SAD. Svoj prvi ustav Francuska je dobila 1791, u trećoj

godini velike revolucije. Ove su primjere slijedile i druge evropske zemlje. Na svim se stranama težilo da izvojevana prava i ostvarena ograničenja vlasti što prije dobiju karakter svečanog pisanog akta, kao osnovnog zakona jedne zemlje. Počelo se čak smatrati da bez takvog akta i nema ustava. Takvo je mišljenje posebno i uspješno osporavala engleska politička misao. Engleski pravni pisci su razvili podjelu na pisane i nepisane ili historijske ustave koji proistječu iz same političke prakse. Oni su istovremeno isticali da su nepisani ustavi u prednosti nad pisanim, jer su fluidni, tj. tečni, pa se lako prilagođavaju novim društvenim prilikama i odnosima.

Prema tome, ustav je osnovni zakon jedne države, koji može biti u pisanom ili nepisanom obliku, izražen u nedvosmislenim i izričitim pravilima ponašanja, u vidu cjelovitih zakona ili političke prakse, koja je, kao kod engleskog ustava, sankcionirana vremenom i dugotrajnom primjenom. Ova se opća zakonitost u ustavno-pravnom razvitku može pratiti i kroz više od osam stotina godina državnopravnog i političko-teritorijalnog razvitka Bosne i Hercegovine. Bosanska srednjovjekovna država je u doba najvećeg uspona po svom uređenju bila znatno ograničena, a često i zavisna od volje krupne vlastele. Organi centralne vlasti bili su vladar (ban, kralj) i državni sabor (stanak), kao staleška skupština bosanske vlastele. Na saboru su se raspravljala i rješavala najvažnija pitanja unutrašnje i spoljne politike bosanske države: izbor i krunisanje vladara, darivanje i oduzimanje baština, otuđivanje državne teritorije i određivanje spoljne politike. Teritorij bosanske države se u XIV stoljeću, za vrijeme vladavine bana Stjepana II Kotromanića i njegovog nasljednika kralja Tvrtka I, znatno proširio, obuhvativši mnoge zemlje i krajeve sa juga, jugoistoka i zapada Bosne i Hercegovine. U anglosaksonskoj historijskoj literaturi za Tvrtkovu Bosnu se obično kaže da je u teritorijalnom pogledu, od svih južnoslavenskih srednjovjekovnih država, najbliža bivšoj Jugoslaviji.

Kasnije je pod osmanskom vlašću na tlu matične zemlje Bosne formiran 1463. godine bosanski sandžak, a nešto poslije hercegovački i zvrnički. Od svih sandžaka sa daljim osmanskim osvajanjima na Balkanu i Srednjoj Evropi nastao je krajem XVI stoljeća Bosanski ejalet ili pašaluk. To je bila jedina osmanska provincija u Evropi, sastavljena isključivo od zemalja koje su nastanjivali južnoslavenski narodi. Kada je osnovan, Bosanski je pašaluk obuhvatao cijelo područje današnje Bosne i Hercegovine, dijelove Slavonije i Baranje, Liku i Krbavu, te znatne dijelove Dalmacije, zatim dijelove današnje zapadne i jugozapadne Srbije, zapadne i sjeverne Crne Gore. Tako je Bosanski pašaluk

praktično obuhvatio sve okolne zemlje koje je još kralj Tvrtko držao, čime je u novim uslovima održan teritorijalno-politički kontinuitet sa srednjovjekovnom Bosnom.

Upravna struktura Bosanskog pašaluka nije se razlikovala od organizacije ostalih osmanskih provincija. Na čelu pašaluka nalazio se beglerbeg, za kojeg se od XVI stoljeća uobičajio naziv vezir ili valija. Pašaluk se, kao i drugdje, dijelio na sandžake, kao upravno-vojne teritorijalne jedinice, i kadiluke, kao sudske okruge. Kadiluci su bili jezgro lokalne uprave u Osmanskom Carstvu. Kadija je prvenstveno bio sudija, ali je istovremeno smatran za čuvara zakona i izvršioca naredaba centralne vlasti, te je bio ovlašten da nadzire postupke i djelovanje svih državnih službenika na svom području, pa i u cijelom sandžaku, i da o svakoj nepravilnosti u njihovom radu izvještava cara i vezira. Dok je centralna vlast bila jaka, rad kadije bio je djelotvoran. Sa slabljenjem centralne vlasti, od početka XVIII stoljeća slabio je i autoritet kadije, čime je slabila i efikasnost njegovog djelovanja.

U ratovima koje su Osmanlije vodili sa Habsburgovcima i Mlečanima krajem XVII i tokom XVIII stoljeća, u kojima je sa obje strane učestvovao veliki broj pripadnika svih jugoslavenskih naroda, teritorij Bosanskog pašaluka se postepeno smanjio i izmijenio. Najveće teritorijalne promjene pretrpio je Bosanski pašaluk u toku velikog austro-turskog rata 1683-1699, kada su odredbama Karlovačkog mira njegove sjeverne, zapadne i južne granice, sa neznatnim razlikama, svedene na liniju koju su imale u vrijeme Berlinskog kongresa 1878. godine. Izvan tih granica u sastavu Bosanskog pašaluka ostali su 1699. neki gradovi i kadiluci u Lici i Dalmaciji. U ratovima tokom XVIII stoljeća, odnosno mirovnim ugovorima, Požarevačkim 1718, Beogradskim 1739. i Svištovskim 1791, kojima su registrirani ratni ishodi, Osmanlije su izgubili preostale posjede u Lici i Dalmaciji. Zahvaljujući nastojanjima Dubrovčana da se osmanskom teritorijom zaštite i odvoje od mletačkih posjeda u Dalmaciji i Boki, Osmanlije su zadržali u sastavu Bosanskog pašaluka dva uzana izlaza na more, Klek-Neum i Sutorinu. Time su sjeverne, zapadne i južne granice Bosne i Hercegovine dobile već tokom XVIII stoljeća trajan historijski karakter.

U posljednjoj deceniji osmanske vladavine dobila je Bosna svoj prvi pisani ustav. Izdavanjem Ustavnog zakona Vilajeta Bosanskog 1867. godine izvršena je posljednja upravno-politička reforma Bosanskog pašaluka. Ovim zakonom Bosanski vilajet se dijelio na sedam sandžaka ili mutesarifluka: sarajevski, travnički, bihački, zvrnički, hercegovački i novopazarski. Upravnici sandža-

ka dobili su naziv mutesarif, a kotareva kajmekam. Istovremeno su pri svim administrativnim instancama formirana upravna vijeća (idare medžlis) kao savjetodavni organi valije, odnosno mutesarifa i kajmekama. Ustavni zakon je odredio da se za članove udruženja uzimaju ugledni, pouzdani i utjecajni ljudi svih vjeroispovijesti, koji poznaju prilike i potrebe zemlje. Pri njihovom formiranju nije poštovan princip proporcionalnosti, pošto je muslimanima, bez obzira na njihov ukupan broj u vilajetu, nekom sandžaku ili kotaru, pripadala polovina svih mjesta, a druga se polovina dijelila između predstavnika ostalih konfesija. Istovremeno je izvršena izvjesna reforma sudstva pretvaranjem šerijatskog suda od suda opće nadležnosti u specijalni sud za vođenje i rješavanje bračnih, porodičnih, nasljednopravnih i vakufskih poslova muslimanskog stanovništva. Sve ostale građanske stvari, kako Muslimana, tako i drugih, te krivična jurisdikcija nad cjelokupnim stanovništvom, dati su u nadležnost novoosnovanih građanskih i trgovačkih sudova koji su organizirani u tri stepena.

Tokom XIX stoljeća i istočna granica Bosne i Hercegovine dobija svoje konačne historijske međe. Knez Miloš je kao nagradu za vjernost sultanu u vrijeme bune Husein-kapetana Gradašćevića dobio 1833. nahije Jadar, Radevinu i Stari Vlah, čime je granica Srbije prema Bosni došla na Drinu kao svoju prirodnu među. U ratovima 1876-1878. istočne granice Bosanskog pašaluka pretrpjele su dalje izmjene. Nikšić i drugi dijelovi istočne Hercegovine pripale su Crnoj Gori. Novopazarski Sandžak je već početkom sedamdesetih godina izdvojen u posebnu administrativnu jedinicu, te kao takav sve do prvog balkanskog rata 1912. ostao u sastavu Carstva. Tako je pred početak Berlinskog kongresa 1878. godine Bosanski vilajet faktički i pravno došao u granice današnje Bosne i Hercegovine. Svim tim teritorijalnim, a posebno institucionalnim promjenama, koje je donio vilajetski ustavni zakon, spremala se Bosna i Hercegovina za opći civilizacijski i politički preokret koji će nastupiti sa austrougarskom okupacijom 1878. godine.

### **Austrougarska okupacija i uređenje okupacione uprave**

Izbijanjem velike istočne krize, sa ustanicima u istočnoj Hercegovini i Bosanskoj krajini u ljeto 1875, Austro-Ugarska je pred diplomatiju evropskih sila otvoreno postavila pitanje dalje političke sudbine Bosne i Hercegovine. Ona je dokazivala kako je osmanska vlada nesposobna da održava red i mir u BiH i sprovede odgovarajuće reforme, te da kao takva ugrožava opću evropsku



stabilnost i ravnotežu. U tom smislu isticalo se da samo Austro-Ugarska kao nepristrana sila može zavesti red i održati poredak u BiH, te time otkloniti svaku opasnost po evropski mir. Habsburgovci su držali da zaposjedanjem BiH osiguravaju svoj položaj na jadranskoj obali, da preduzimaju veliki korak u ekonomskoj i političkoj ekspanziji prema jugoistoku te sprečavaju stvaranje neke velike slavenske države na svojim južnim granicama. Upornom diplomatskom akcijom, uz podršku Njemačke i Velike Britanije, Austro-Ugarska je, odlukom Berlinskog kongresa 4. jula 1878, uspjela dobiti mandat da okupira BiH.

Članom XXV Berlinskog ugovora određeno je da će Austro-Ugarska “okupirati i upravljati pokrajinama Bosnom i Hercegovinom”. Istovremeno je Austro-Ugarska dobila pravo da na području Novopazarskog Sandžaka drži svoje garnizone, o čemu će se naknadno sporazumjeti sa Portom. Pri zaposjedanju BiH, naišla je Austro-Ugarska na snažan otpor bosanskohercegovačkog stanovništva, prije svega muslimanskog. Tek nakon tri mjeseca i uz velike žrtve i angažiranje jedne trećine svoje oružane sile uspjela je Austro-Ugarska u cijelosti zaposjesti BiH. Borbe su trajale od kraja jula do 20. oktobra 1878. Nakon toga Porta i Austro-Ugarska zaključile su 21. aprila 1879. međusobni sporazum, poznat kao Carigradska ili Novopazarska konvencija. U uvodu tog sporazuma na prvom se mjestu ističe da “činjenica okupacije ne vrijeđa suverena prava” sultana nad BiH. Konvencija je garantirala slobodu vjeroispovijesti svim stanovnicima okupirane zemlje. Muslimanima se posebno jamčila lična i imovinska sloboda i sigurnost, te pravo da održavaju veze sa svojim duhovnim poglavarom u Carigradu. Konvencijom je određeno da se prihođi BiH mogu koristiti isključivo za upravu i potrebe ove pokrajine. Time je postavljen princip samofinansiranja bosanskohercegovačke uprave, kojeg se Austro-Ugarska cijelo vrijeme svoje vladavine pridržavala.

U trenutku okupacije Austro-Ugarska nije imala nikakav konzistentan i jasan koncept organizacije vlasti u Bosni i Hercegovini. Ni austrijska konzularna služba, koja je decenijama prije okupacije djelovala u BiH, nije u tom pogledu mogla ponuditi svojoj vladi nikakvo konkretno rješenje. U raspravama koje su u vrhovima Austro-Ugarske počele još dok su u BiH trajale vojne operacije, prevladalo je mišljenje da bi svaki radikalniji upravno-politički zahvat u okupiranoj zemlji doveo u pitanje dualističku strukturu Monarhije. Pored toga, izazvao bi i spoljnopolitičke teškoće, jer bi se mogao shvatiti kao povreda sultanovog suvereniteta. Sve je to, a posebno nespremnost i nemo-

gućnost nijedne od dviju država Monarhije (i Austrije i Ugarske) da u većoj mjeri podnose finansijske terete politike radikalnih promjena u BiH, logično vodilo preuzimanju, postepenom mijenjanju i poboljšanju zatečenog osman-skog pravnog i upravnog poretka.

Austro-Ugarska je, tako, u biti zadržala zatečenu osmansku administrativnu organizaciju u BiH, pravni poredak, poreski sistem i postojeće stanje agrarnih odnosa. Time je Bosna Vilajet postao *Reichsland*, sandžaci ili live postali su okruzi (*Kreise*), kaze su (srezovi) pretvorene u kotare (*Bezirke*), a nahije u kotarske ispostave (*Exposituren*). Valija je postao zemaljski poglavar (*Landesschef*), mutesarifi (upravnici sandžaka) su postali okružni predstojnici (*Kreisleiter*, *Kreishauptmann*), a kajmakami ili mudiri (upravnici srezova) preimenovani u kotarske predstojnike (*Bezirksleiters*). U cjelosti je zadržana osmanska administrativno-teritorijalna podjela na šest okruga i 54 kotara sa 23 kotarske ispostave, mada se njihov broj kasnije povremeno mijenjao. Pored ove državne upravne strukture, okupacija je zatekla u BiH sistem općinskih samouprava u okviru seoskih općina (*džemata*) i gradskih općina ili beledija. Nova vlast je zadržala ovu općinsku strukturu, ali su njena samoupravna prava i djelokrug bili veoma ograničeni.

Slično upravi, i u pravosuđu je zadržana osmanska organizacija sudstva. Prvostepeni su bili kotarski sudovi (*Bezirksgerichte*) kojih je bilo 48. Apelacionu vlast vršilo je šest okružnih sudova (*Kreisgerichte*). U Sarajevu je od 7. jula 1879. počeo djelovati Vrhovni zemaljski sud (*Landesgericht*). Pri svim kotarskim sudovima postojali su i šerijatski sudovi (*Scheriatsgericht*) za porodične i nasljednopravne poslove muslimana. Pri Vrhovnom sudu u Sarajevu djelovao je u svojstvu apelacije Vrhovni šerijatski sud (*Scheriatsobergericht*). Okružni sudovi su djelovali i kao trgovački sudovi.

Svi operativni poslovi vlasti povjereni su Zemaljskoj vladi (*Landesregierung*) za Bosnu i Hercegovinu koja je ustanovljena carskom naredbom od 29. oktobra 1878. Zemaljska vlada sa sjedištem u Sarajevu počela je svoj službeni rad 1. januara 1879. Vlada se sastojala od tri odjeljenja: za unutrašnju upravu, za pravosuđe i za finansije. Tako je u njenoj organizaciji zadržan raniji osmanski sistem, u kojem je kod viših upravnih organa postojala podjela vlasti na unutrašnju, sudsku i finansijsku, dok su se u kotaru kao najnižoj upravnoj instanci sjedinjavale sve tri grane poslova. Vrhovna upravna vlast nad BiH povjerena je zajedničkoj (austro-ugarskoj) vladi, u čije je ime administraciju vršilo zajedničko ministarstvo finansija. Pri zajedničkom ministarstvu finan-



sija u Beču postojao je Bosanski biro koji je preko Zemaljske vlade u Sarajevu upravljao poslovima BiH. Zemaljsku vladu su sačinjavali zemaljski poglavar, civilni adlatus i šefovi odjeljenja. Titularni šef vlade bio je zemaljski poglavar, ali je njenim radom stvarno rukovodio civilni adlatus, neposredno potčinjen Bosanskom birou, odnosno zajedničkom ministru finansija. Reorganizacijom zemaljske uprave 1912. godine ukinut je položaj civilnog adlatusa, a rukovođenje vladom povjereno je neposredno zemaljskom poglavaru, kojem je u tom pogledu pomogao “zamjenik zemaljskog poglavara”. Zemaljski poglavar je istovremeno bio komandant okupacionog korpusa, pa su tu funkciju u BiH stalno obavljali i obnašali visoki carski oficiri.

Prilikom preuzimanja osmanske uprave i prava austrougarske vlasti su se strogo držale načela da se mogu prihvatiti samo one turske institucije i zakoni koji nisu u suprotnosti sa interesima Monarhije i očim javnim principima. U tom smislu nikako nije dolazilo u obzir aktiviranje odredaba liberalnog osmanskog Midhat-pašinog ustava iz 1876. godine o sazivanju bosanskog sabora. Da bi u upravi okupirane zemlje osigurala pred svojom i evropskom javnošću “sudjelovanje u nekoj mjeri samih urođenih stanovnika”, Austro-Ugarska je zadržala u prvo vrijeme instituciju takozvanih upravnih vijeća pri Zemaljskoj vladi, okružnim i kotarskim uredima i njihovim ispostavama. Zajednička vlada je posebnom uredbom, 20. jula 1879, regulirala rad ovih vijeća. Uredba se oslanjala na član 13. Ustavnog zakona Vilajeta Bosanskog iz 1867. godine, po kojem je ustanovljena institucija upravnog vijeća (*idare medžlis*) kao pomoćnog upravnog organa valije, odnosno mutesarifa i kajmakama. Prema članu 2. navedene uredbe, upravno vijeće pri Zemaljskoj vladi sastojalo se od 12 članova, pri okružnim oblastima od 6, a u kotarima i političkim ispostavama od 4 člana. Šefovi ovih organa imenovali su članove vijeća, “pazeći pri tom da to budu pouzdani ljudi koji imaju uticaja na stanovništvo i koji poznaju prilike i potrebe zemlje”. Članovi vijeća su imali savjetodavno pravo glasa a funkciju su vršili počasno.

Institucija zemaljskih vijeća može se posmatrati kao eventualni začetak postepenog uvođenja predstavničkog sistema i ustavnosti, iako je razvoj prilika u Bosni i Hercegovini i oko nje išao drugim pravcem. Događaji koji su se zbili krajem 1881. i početkom 1882. godine konačno su učvrstili apsolutističku opciju u organizaciji austrougarske uprave u Bosni i Hercegovini. Krajem 1881. godine, poslije višemjesečnih rasprava u vrhovima austrougarske politike, proglašen je privremeni odbrambeni zakon za BiH, kojim je bosan-

skohercegovačko stanovništvo obuhvaćeno redovnom vojnom obavezom. Bez obzira što je time u biti povrijeđen sultanov suverenitet nad BiH, zakon nije izazvao širu diplomatsku krizu. Ni u najvećem dijelu Bosne i Hercegovine nije bilo nekih značajnijih potresa, mada je zakon unio izvjestan nemir među muslimansko i srpsko stanovništvo. Jedino je u istočnoj Hercegovini krajem decembra 1881. i početkom januara 1882. došlo do oružanog ustanka u kojem je zajedno učestvovalo srpsko i muslimansko seljaštvo. Poslije dva-tri mjeseca austrougarske trupe su ugušile ovaj ustanak.

Mada ustanak nije izazvao šira politička gibanja u Bosni i Hercegovini, on je za austrougarske političke vrhove predstavljao upozorenje da je nužno poboljšati efikasnost organa vlasti u okupiranoj zemlji i konačno riješiti pitanje oblika njene uprave, s obzirom na sve unutrašnje i međunarodne okolnosti u kojima Monarhija izvršava svoj okupacioni mandat. Kako je za cara i kralja Franju Josipa i vojne krugove oko njega Bosna i Hercegovina bila samo polazna tačka za ostvarenje njihovih daljih planova na Balkanu, to je bilo neophodno učvrstiti pozicije Monarhije u njoj i privremenu okupaciju pretvoriti u aneksiju. Za pripremu aneksije njeno izvršenje odabran je kao najpogodnija ličnost Benjamin Kalaj (Kállay), u to vrijeme načelnik odjeljenja u Ministarstvu spoljnih poslova. On je 4. juna 1882. imenovan za zajedničkog ministra finansija, čime je neposredno preuzeo odgovornost za upravu Bosne i Hercegovine. Car je polagao posebne nade u Kalaja koji je važio za najboljeg poznavaooca Balkana u Monarhiji.

Kalaj je smatrao da bosanskohercegovačka uprava mora djelovati kao da je okupirana zemlja već sastavni dio Monarhije. Po Berlinskom ugovoru i Carigradskoj konvenciji suverenitet nad BiH pripada sultanu, ali je u stvarnosti to njegovo pravo "*nudum ius*", jer je stvarno vršenje vlasti u rukama Austro-Ugarske. Kako bi se odmah vidjelo da okupacija nije privremeno stanje, Kalaj je veoma ojačao ulogu zajedničkog ministarstva finansija u bosanskim poslovima, ograničivši nadležnost Ministarstva rata na čisto vojne poslove. Time je bosanskohercegovačka uprava u osnovi dobila građanski karakter, pod neposrednim ravnanjem civilnog adlatusa. Osnovni instrument za ostvarenje svoje aneksionističke politike Kalaj je vidio u visokoobrazovanom i strogo odabranom činovništvu. To je odgovaralo osnovnom konceptu njegove apsolutističke uprave: vladati bez naroda, ali istovremeno raditi na poboljšanju njegovog položaja u obimu koji dozvoljavaju bosanske finansije i interesi Monarhije. To je u osnovi bio sistem prosvijećenog apsolutizma, koji je prema Kalajevoj

zamisli trebao postepeno osigurati uslove za pretvarane okupacije u aneksiju.

Uz sva nastojanja i znatne rezultate na privrednom polju, Kalaj nije uspio izmijeniti državnopravni i politički položaj Bosne i Hercegovine. Cijelo vrijeme njegove uprave do 1903, pa čak i kasnije, nakon aneksije 1908, upravno-politički i ustavni režim u Bosni i Hercegovini zadržao je dva bitna obilježja svog državnopravnog provizorijuma. (1) Vrhovna upravna vlast pripadala je zajedničkoj austrougarskoj vladi u čije je ime administraciju vršilo zajedničko Ministarstvo finansija, što nije bio slučaj ni sa jednom drugom pokrajinom ili zemljom u Monarhiji. (2) Cijelo vrijeme austrougarske vladavine, u Bosni i Hercegovini nije bila potpuno odvojena ni razgraničena civilna od vojne vlasti. Štaviše, reorganizacijom zemaljske uprave 1912. godine i ukidanjem položaja civilnog adlatusa dobili su vojni činioци neposredan utjecaj u građanskoj upravi Bosne i Hercegovine.

### **Aneksija i postanak bosanskohercegovačkog ustava**

Aneksija je od početka predstavljala stalni cilj austrougarske politike u Bosni i Hercegovini. Samo tako mogla je Austro-Ugarska ostvariti svoje dalekosežne planove vezane za Bosnu i Hercegovinu i balkanski prostor. U tom smislu, neko je u literaturi davno primjetio da je aneksija starija i od same okupacije. Prema jednom aneksu Trojecarskog saveza iz maja 1881. godine, Monarhija je mogla da izvrši aneksiju Bosne i Hercegovine kada ocjeni da je to zgodno. Austrougarski ministar spoljnih poslova Đula Andraš (Gyula Andrassy) se čak nadao da bi aneksiju “mogli da proglase sami stanovnici” Bosne i Hercegovine. Vojni zakon, ustanak u istočnoj Hercegovini i finansijske i druge teškoće provizorne uprave u BiH podsticali su među vodećim činioциma austrougarske politike razmišljanja o aneksiji. Engleski novinar Džems Minčin (Minchin) je prilikom posjete Bosni, poslije uvođenja vojne obaveze i ustanka u Hercegovini 1882. godine, ocijenio da Monarhija, ukoliko bi “sada anektirala pokrajine koje je okupirala”, ne bi naišla ni na kakav ozbiljan otpor iz Turske, upozoravajući, pri tom, kako “svaka godina odlaganja čini aneksiju težom”. Kasniji su događaji pokazali da je ova ocjena u suštini bila tačna. Austro-Ugarska je vjerovatno lakše mogla sprovesti aneksiju 1882, nego u sličnom pokušaju 1896, ili konačno 1908. godine, kada je izvršena aneksija, koja je stvarno značila i početak kraja njene vladavine u BiH.

Tokom cijele 1882. godine raspravljalo se u vrhovima Monarhije o aneksiji. Došlo se do zaključka da po Carigradskoj konvenciji sultan ne može zahtijevati od Austro-Ugarske da napusti BiH, niti da Monarhija, s druge strane, može izvršiti formalnu aneksiju bez povrede sultanovih suverenih prava. Zato je samo pitanje obzira prema sultanu da li će se aneksija izvršiti *via facti* ili po prethodnom sporazumu sa Portom. Svako eventualno miješanje neke treće sile bilo bi u suprotnosti sa Berlinskim ugovorom. U raspravama je preovladalo uvjerenje da se spoljopolitičke teškoće koje bi izazvala aneksija mogu otkloniti, ali se pokazalo da se unutrašnje razlike između austrijske i ugarske vlade ne mogu prevladati. Mađarska vlada je tražila aneksiju na bazi podjele BiH, tako što bi dva okruga (Banja Luka i Bihać) pripala Ugarskoj, a ostali (Sarajevo, Travnik, Mostar i Tuzla) Austriji. Tome se protivila austrijska vlada, pa je car pitanje aneksije odložio za kasnije.

Rasprave o aneksiji obnovljene su u ljeto 1896. u vezi sa krizom u Turskoj, izazvanoj jermenskim ustankom i ustankom na Kritu. Zajednička austrougarska vlada je na sjednici 26. avgusta 1896. odlučila da izvrši aneksiju Bosne i Hercegovine u času "kad Turska padne pod likvidaciju". Izbijanjem mladoturske revolucije u julu 1908. ocijenjeno je da je taj uslov ispunjen te da je došao trenutak za aneksiju. Kada su mladoturci 24. jula 1908. vratili u život liberalni osmanski ustav iz 1876. godine, pokrenule su Muslimanska i Srpska narodna organizacija zajedničku akciju da Bosna i Hercegovina kao formalno-pravno sastavni dio Osmanske Carevine dobije svoj ustav. Zajednička deputacija koju su vodili predsjednici dviju organizacija, Alibeg Firdus i Gligorije Jeftanović, predala je, u tom smislu, predstavniku austrougarskom ministru finansija Ištvanu Burijanu (István Burián) 7. septembra 1908. na Ilidži kod Sarajeva. Tu se zahtijevao "što skoriji, savremen i potpun Ustav za pripadnike Bosne i Hercegovine, bez rješavanja državnopravnog položaja ovih zemalja", tj. bez aneksije. Ustavom bi se garantirala jednakost, građanske i političke slobode, te uveo parlament. Pri predaji predstavke, Firdus je i usmeno naglasio Burijanu da se ustav traži "bezuslovno, tj. da se ne dira u državnopravni položaj naše otadžbine".

Zajednička muslimansko-srpska deputacija krenula je početkom oktobra u Budimpeštu, da pred Delegacijama austrijskog i ugarskog parlamenta iznese zahtjev za uvođenjem ustava. Članove deputacije je na putu, 7. oktobra 1908, stigla vijest o proglašenju aneksije. Tekst proglasa o aneksiji pažljivo je pripreman. Proglas je na bosanski jezik preveo vladin savjetnik Lajoš Taloci (Lajos

Tháloczy), uz pomoć svog koncipijenta dr Bože Čerovića, “hercegovačkog Srbina”, kojeg je prethodno zakleo na šutnju. O prijevodu proglašavanja Taloci je u svom dnevniku zapisao: “Mislim da glasi dosta dobro i narodski”. Carska proklamacija o aneksiji, upućena Bosancima i Hercegovcima, objavljena je u Sarajevu 7. oktobra 1908. U njoj car i kralj opravdava aneksiju potrebom uvođenja ustava. On je, cijeneći “političku zrelost” stanovnika Bosne i Hercegovine, odlučio da im daruje “konstitucionalne ustanove koje će odgovarati njihovim prilikama i zajedničkim interesima i stvoriti na taj način zakonsku podlogu za predstavništvo njihovih želja i koristi”. Prvi je i neophodni uslov za uvođenje “ove zemaljske ustavnosti” određenje “jasna i nesumnjiva pravnog položaja” Bosne i Hercegovine. Zato car i kralj proteže na nju svoju suverenost”.

Proglasom aneksije stavljene su evropske sile pred svršen čin. Proklamacija i sam akt aneksije, koje je londonski “Times” označio kao primjer “jezuitske kazuistike i političkog cinizma”, izazvali su veliku diplomatsku krizu. Britanija i Francuska su smatrale da je aneksijom Austro-Ugarska jednostrano izmijenila Berlinski ugovor, te da takav postupak, po riječima britanskog ministra inostranih poslova Edvarda Greja (Edward Gray), predstavlja “veliki udarac javnom povjerenju”. Aneksija je izazvala veliko uzbuđenje i u Italiji i Rusiji, a posebno u Srbiji, Crnoj Gori i Turskoj, gdje je proglašen bojkot austrougarske robe, a vršene su i izvjesne vojne pripreme. Za smirivanje čitave krize presudan je bio stav Njemačke koja je odlučno podržala Austro-Ugarsku. Posredstvom njemačke diplomatije, Turska je poslije kraćih pregovora sa Austro-Ugarskom priznala aneksiju 26. februara 1909, čime je Bosna i Hercegovina i formalnopravno došla pod habsburgovski suverenitet. Tom prilikom Austro-Ugarska se odrekla svojih prava u Novopazarskom Sandžaku, obavezala se da će Porti isplatiti 2,5 miliona funti odštete i dati joj druge ekonomske koncesije te posebno osigurati punu vjersku slobodu muslimanskog stanovništva u BiH. Nakon što je Njemačka, 21. marta 1909, predala vladi u Petrogradu ultimatum (“najvažniji dokumenat u krizi”), kojim je tražila da Rusija jasno i formalno prizna aneksiju – što je ova odmah i učinila – ovaj državnopravni čin priznale su konačno Srbija i Crna Gora, 31. marta, odnosno 5. aprila 1909. godine.

Proglas aneksije prošao je u Bosni i Hercegovini uglavnom bez većih potresa. Vlasti su u cijeloj Bosni i Hercegovini pridavale proglasu aneksije veliki značaj, a samom činu svečani karakter. Proglas aneksije je u stvarnosti izazvao uznemirenje i teško se dojmio velikog dijela stanovništva Sarajeva i cijele Bosne i Hercegovine. Kod velike većine Muslimana iznenadna i brzo spovedena

aneksija izazvala je zaprepašćenje, pa su vlasti cijenile da će među njima na proljeće vjerovatno doći do iseljeničkog pokreta. Među Muslimanima je, cijene su vlasti, obećanje ustava imalo malo razumijevanja. Aneksija je kod Srba, uglavnom građana, izazvala težak utisak. I pored toga, krugovi oko srpskih crkvenih opština oprezno su davali izraze lojalnosti vlastima. Na selu se, po ocjeni vlasti, ne osjeća potištenost. Seljaštvo bi se sigurno jako opiralo povratku turske vlasti, dok za uspostavljanje samostalne vladavine svojih gazda, srpski seljak nema mnogo razumijevanja. Zato prihvata aneksiju bez uzbuđenja, sa nadom u bolji i lakši život.

Režimu je bilo veoma stalo do spoljnih manifestacija lojalnosti i podrške aneksiji. Nastojalo se uputiti što više poklonstvenih deputacija i delegacija u Beč, kako bi se vladaru izrazila zahvalnost za aneksiju i obećani ustav. U tom pogledu neprocjenjive usluge režimu učinio je dr Nikola Mandić, predsjednik Hrvatske narodne zajednice. On se posebno zauzeo oko otpremanja delegacije Srpske samostalne stranke dr Lazara Dimitrijevića. Početkom novembra 1908. dr Dimitrijević je doveo u Beč jednu delegaciju od osamnaest Srba seljaka koji su se poklonili i zahvalili caru za aneksiju. Sarajevski gradonačelnik i jedan od vođa “naprednih” Muslimana, Esad ef. Kulović, predvodio je 9. novembra 1908, u audijenciji kod cara, muslimansku deputaciju sastavljenu od 64 gradonačelnika, veleposjednika, duhovna lica i trgovca. Vrhbosanski nadbiskup dr Josip Štadler pripremio je i predvodio najbrojniju poklonstvenu deputaciju, sastavljenu od 430 lica, koja je u Beč otpremljena u dva posebna voza.

Aneksiji su jedino oponirale Muslimanska i Srpska narodna organizacija. Nesigurni u svoju snagu, i muslimanski i srpski političari i vođe ovih dviju organizacija savjetovali su narodu strpljivost i mirno držanje. Izvjesnu nadu, da bi se čin aneksije mogao poništiti, polagali su u konferenciju velikih sila, koju je ruski ministar inostranih poslova bezuspješno zagovarao. Nakon što je Kraljevina Srbija priznala aneksiju, a “Beograd dao blagoslov delegaciji”, Jeftanovićeve grupa Srpske narodne organizacije posjetila je u Beču ministra Burijana (3. maja 1909) i dala izjavu kojom priznaje aneksiju. Činu aneksije i dalje je jedino oponirala Muslimanska narodna organizacija. Tek na nekoliko dana pred sankcioniranje Ustava, februara 1910. i ova organizacija je priznala aneksiju. To je bilo logično, jer je i ona, kao i sve druge građanske političke stranke, htjela u novim ustavnim prilikama legalno djelovati, a prvi uvjet za to bilo je priznanje habsburškog suvereniteta nad Bosnom i Hercegovinom.



Poslije diplomatskog i unutrašnjeg političkog sređivanja aneksione krize ostalo je i dalje otvoreno pitanje državnopravnog uključivanja Bosne i Hercegovine u postojeću ustavnu strukturu Dvojne Monarhije. Aneksija BiH je podstakla na raznim stranama, posebno u Hrvatskoj i među bosanskohercegovačkim hrvatskim političarima i prvacima, izvjesne nade u trijalističko preuređenje Habsburške Carevine. Hrvatska javnost je nakon aneksije skoro jednodušno tražila “sjedinjenje Herceg-Bosne s Hrvatskom, Slavonijom i Dalmacijom u jedno državnopravno tijelo”. Car i kralj Franjo Josip ponovo se iskazao kao vjerni pristalica dualizma, pa su planovi da se državnopravni položaj BiH riješi na trijalističkoj osnovi bili lišeni svake realne podloge. Aneksija je, u stvari, trajno razrušila takvu mogućnost, mada se propagandna temperatura i kombinatorika u Hrvatskoj veoma podigla. Ravnoteža odlučujućih činilaca u Monarhiji održala je i učvrstila kao politički najjednostavnije državno-pravno rješenje i u novim postaneksionim uslovima: Bosnu i Hercegovinu kao krunski *corpus separatum* sa nekom vrstom ustava i sabora.

Kako je aneksija prošla uglavnom bez težih političkih posljedica u zemlji, a diplomatska kriza se smirivala, to je Zemaljska vlada početkom 1909. ubrzala pripreme za donošenje ustava. Uglavnom radi umirenja javnog mnijenja, vlada se odlučila da za 8. februar 1909. sazove ustavnu anketu u Sarajevu. U radu ankete učestvovali su predstavnici svih političkih stranaka, osim Muslimske i Srpske narodne organizacije, te Socijaldemokratske stranke za BiH. Anketu je otvorio civilni adlatus baron Isidor Benko, koji je u dužem govoru izložio principe budućeg ustava. On je uglavnom govorio o sastavu budućeg bosanskohercegovačkog sabora i njegovoj nadležnosti. Tvrdio je, prije svega, kako “zemaljsko zastupstvo mora odgovarati vjerskim prilikama i čuvati od starine naslijeđeni društveni razmjer”. To je faktički značilo da će budući sabor biti konstituiran po posebnim kurijama u kojima će biti zastupljeni: “odlični dostojanstvenici; osobe koje su obrazovanjem i imanjem na prvom mjestu; stanovnici gradova; i seoskih općina”. Pošto je prethodno naglasio da će ustavom biti zajamčena građanska prava, baron Benko je odredio djelokrug tako sastavljenog sabora. Iz njegove nadležnosti izuzeti su takozvani zajednički poslovi koji se u Austro-Ugarskoj “uređuju na temelju sporazuma obiju država Monarhije”. Prema austro-ugarskoj Nagodbi (*Ausgleich*) iz 1867. godine to su bili diplomatsko-vojni i carinski i monopolni poslovi. To je praktično značilo da Bosna i Hercegovina, mada sa stanovišta unutrašnjeg pravnog poretka treća država unutar Monarhije, neće biti ravnopravna njenim drugim dvjema dr-

žavama, Austriji i Ugarskoj. Odatle saboru pripada “pravo nadzora nad upravom i pravo zakonodavstva i kontrole u svim predmetima koji se tiču uprave i sudstva samo u Bosni i Hercegovini”. To područje nije bilo beznačajno, ali ni u tim pitanjima sabor ne bi imao stvarnu zakonodavnu vlast, pošto njegov zaključak postaje zakon samo “uz sankciju vladara”.

Bez obzira na brojne razlike među političkim strankama i grupama koje su se odazvale anketi, ispoljeno je i određeno njihovo jedinstvo, prije svega u pitanjima zaštite i bržeg ekonomskog razvitka domaćeg građanstva. Predstavnicima svih političkih grupa kritikovali su vladinu željezničku i tarifnu politiku. Posebno su zahtijevali da pitanje carina, indirektnih poreza i monopola bude u nadležnosti bosanskog sabora. Na sve ove brojne i argumentirane zahtjeve, baron Benko i drugi vladini predstavnici su samo odgovarali da će “bosanski sabor imati pravo adrese, te će moći sve svoje želje u adresi istaći”. Na drugoj strani, prijedlog Ademage Mešića, da i Bosna i Hercegovina, iako siromašna, daje jednu svotu za dvorsku civilnu listu odmah je prihvaćen.

Cilj austrougarskih zvaničnih faktora bio je da se odugovlači sa ustavnim pripremanjima, o čemu svjedoči L. Taloci u svom dnevniku 15. februara 1909. Austrougarski činovnici, koji su obrađivali materijal ustavne ankete iz Sarajeva, nisu o njoj imali visoko mišljenje. Po Talocijevom mišljenju “poštovani uzvanci nisu mnogo rekli, zato ih nije bilo teško korigirati”. Istovremeno se prijedlog da se “Bosanci priključe civillisti” dvoru mnogo dopao, “jer naravno, novac primaju bilo od kud da dođe”. Rad na ustavu tekao je krajnje sporo i bezvoljno. Na ovu sporost i odugovlačenje sa ustavom stavljali su ozbiljne prigovore i neki ugledni članovi Carevinskog vijeća u Beču. Protiv odugovlačenja sa bosanskim ustavom oštro je protestirao član Vijeća (austrijskog parlamenta) profesor Tomas Masarik (Masaryk), kada je septembra 1909. posjetio Sarajevo. Šef pravosudnog odjela Zemaljske vlade, Adalbert Šek (Schek), izvinjavao mu se, navodeći da to pitanje ne zavisi samo od bosanske vlade, već i od drugih faktora.

Poslije skoro godinu i po dana rada, car Franjo Josip je, konačno, 17. februara 1910. sankcionirao Ustav i za njega vezane zakone. Ustav, odnosno Zemaljski statut za Bosnu i Hercegovinu, svečano je proglašen u velikoj dvorani Zemaljske vlade u Sarajevu, 20. februara 1910. Svečano proglašenje Ustava izvršio je zemaljski poglavar Marjan Varešanin pred svim članovima vlade, višim činovnicima i predstavnicima građanskih i vojnih vlasti, poglavarima svih vjerskih zajednica, predstavnicima gradske općine, autonomnih oblasti i korporacija, kao i drugim uglednim građanima.

### **Sistem bosanskohercegovačkog ustava**

Ustavni poredak u Bosni i Hercegovini reguliran je 1910. godine sa šest zakona koji predstavljaju cjelinu: (1) Zemaljski ustav (štatut); (2) Izborni red; (3) Saborski poslovni red; (4) Zakon o društvima za BiH; (5) Zakon o skupljanju za BiH; i (6) Zakon o kotarskim vijećima.

Bosanski ustavni poredak se zasnivao na ideji takozvane “piramidalne ustavnosti”, prema kojoj se prvobitna minimalna ustavna prava, zajamčena ovim zakonima, imaju postepeno proširivati novim demokratskim ustanovama i u vidu poklona povremeno davati narodu. Ovakav koncept ograničene ustavnosti bio je, po zvaničnom tvrđenju, logična posljedica kulturne zaostalosti naroda u Bosni i Hercegovini.

Prema klasičnoj teoriji ustavno pravo se u pravilu bavi organizacijom zakonodavne vlasti. Što se tiče upravne vlasti u materiju ustavnog prava ulaze samo njeni vrhovni organi, tj. njen šef i članovi vlade ili ministri, dok detalji njene organizacije pripadaju administrativnom pravu. Ustav nije donio nikakve promjene u organizaciji upravne vlasti u Bosni i Hercegovini. Vrhovna upravna vlast ostala je u nadležnosti Zajedničkog ministarstva finansija u Beču i činovničke Zemaljske vlade u Sarajevu kao njegove agencije. To se izričito utvrđivalo u prvom članu Ustava. Sabor nije mogao imati nikakvog utjecaja na upravne poslove. Poslanici nisu čak mogli postavljati pitanja vladi o njenom radu. Članom 34. Ustava dato je članovima Sabora pravo da stavljaju “interpelacije na zemaljsku vladu”. Prema članu 47. Saborskog poslovnog reda interpelacija je morala biti pismeno sastavljena i potpisana od najmanje deset poslanika. “Ni interpelacije niti odgovor zemaljske vlade ne mogu biti predmetom pretresanja”.

Što se zakonodavne vlasti tiče, ona je po Ustavu i dalje ostala u nadležnosti cara, odnosno vlada u Beču i Budimpešti i Zajedničkog ministarstva finansija. Uloga bosanskog Sabora u zakonodavstvu određena je članom 21. Ustava ili Štatuta: “Na zakonima saradivaće Sabor u koji će stanovništvo Bosne i Hercegovine odašiljati poslanike”. Bosanski sabor nije imao pravo čak ni saradivati na svim zakonima. Njegova nadležnost protezala se “isključivo na bosanskohercegovačke poslove”. Članom 41. određeno je da Sabor ne može odlučivati u poslovima “koji se tiču oružane sile”, zatim “o uređenju međusobnih trgovačkih i prometnih sveza”, te o carinskim pitanjima i ostalim poslovima koji u BiH mogu biti uređeni na osnovu paralelnog austrijskog i ugarskog Zakona

o upravi BiH iz 1880. godine. Ovi su poslovi spadali u isključivu nadležnost austrijskog Carevinskog vijeća i Ugarskog sabora i njihove su odluke obavezivale istovremeno Bosnu i Hercegovinu. U tom je smislu i budžetsko pravo Sabora bilo ograničeno na pretresanje proračuna zemaljskih prihoda i rashoda. Stavke proračuna koje se odnose na potrebe bosanskohercegovačkih četa i vojničkih zavoda, zatim na poslove “koji su u objema državama monarhije uređeni zajedničkim sporazumom”, te poslove i prihode monopola, “nijesu predmet raspravljanja u saboru”.

Pored budžeta, uz navedena ograničenja, prema članu 42. Ustava spadali su u zakonodavnu nadležnost Sabora slijedeći poslovi: zaključivanje i konvertiranje postojećih zajmova; otuđenje i opterećivanje zemaljskog imanja; krivično pravosuđe i policija; nadzor nad strancima, putne isprave i popis stanovništva; građansko pravo (sa jednim izuzetkom, pošto je član 10. Ustava garantirao “da će se među Muslimanima primjenjivati šerijatsko pravo na porodične i ženidbene poslove te na nasljedstvo u mulku”); javne knjige; trgovačko i mjenično pravo; šumsko i rudarsko pravo; akcionarska i osiguravajuća društva i zadruge; pravo udruživanja i skupljanja; štampa i autorsko pravo; svi zdravstveni poslovi; obrtno-pravni poslovi i njihov nadzor; svi socijalno-politički poslovi; nastava u svim naučnim i nastavnim zavodima; vjerski poslovi; agrarno-pravni odnosi; podizanje novih i promjena postojećih gospodarskih zavoda; opće mjere za podizanje i unapređenje gospodarstva; svi propisi o posjedu u području šumarstva; povećavanje i uvođenje novih poreza; katastar; kaznionice; gradnja željeznica, gradnja cesta i drugih komunikacija; kupališta i lječilišta i sastav općina. Da bi saborski zaključak bio valjan, potrebno je prisustvo više od polovine članova sabora i apsolutna većina glasova prisutnih lica.

Obim navedenih poslova nije mali, pa bi nadležnosti Sabora bila dosta široka, bez obzira na značaj poslova koji su izuzeti iz njegove nadležnosti, da nije bilo odredbe člana 37, prema kojoj na sve zakonske osnove koje spadaju u njegov djelokrug “treba da pristanu vlade obiju država monarhije prije, nego će biti predane saboru”. Pored toga, po odredbi 38. za zakone, “koje je usvojio sabor, treba Previšnja potvrda” (sankcija) koju će isposlovati zajednički ministar finansija, pošto prethodno dobije pristanak obje države Monarhije.

Bez obzira na sva ograničenja u pogledu zakonodavstva i uprave koja su nametnuta bosanskohercegovačkoj autonomiji, Ustav i njegovi prateći zakoni uveli su u politički život zemlje tri nove institucije: sabor, zemaljski savjet i kotarsko vijeće. Uz to je bilo neophodno zakonski garantirati osnovna gra-

đanska prava i regulirati javno udruživanje i sakupljanje, jer se bez toga ne bi mogao ostvariti ni onaj minimum parlamentarnog života za koji je ustavom stvoren izvjestan prostor. Prema tome, sistem bosanskohercegovačkog Ustava obuhvata četiri pitanja: sabor sa njegovim izbornim redom, zemaljski savjet, kotarsko vijeće i opća građanska prava.

(1) Sabor je sastavljen kombinacijom socijalnog, konfesionalnog i virilističkog kurijalnog sistema, veoma složenog karaktera. Za razliku od drugih anahronih predstavničkih ustanova u Monarhiji, bosanskohercegovački sabor se nije zasnivao ni na nekoj posebnoj domaćoj tradiciji. Prema izbornom sabsorskom redu, građani su po konfesionalnoj pripadnosti bili podijeljeni u tri kurije. Tako je svakoj etničko-vjerskoj grupi osiguravan određen broj poslaničkih mjesta, srazmjerno njenoj brojnosti i udjelu u ukupnom stanovništvu zemlje. Unutar konfesionalnog izbornog tijela postojale su posebne kurije na socijalnoj bazi: gradska, seoska, veleposjednička i kurija inteligencije. Pored izbornih poslanika, u Sabor je ulazio i određen broj virilista. Takvih je prema članu 22. Ustava ukupno bilo dvadeset: reisul-ulema, vakufsko-mearifski direktor, sarajevski i mostarski muftija i po imenovanju najstariji muftija; četiri srpsko-pravoslavna mitropolita i potpredsjednik Velikog upravnog i prosvjetnog savjeta SPC; rimokatolički nadbiskup, te oba provincijala (redodržavnika) franjevačkog reda; sefardski nadržabin; predsjednik Vrhovnog suda; predsjednik Advokatske komore u Sarajevu; načelnik zemaljskog glavnog grada Sarajeva i predsjednik Trgovačke i obrtničke komore u Sarajevu.

Zemaljska vlada je predložila da se na 25.000 stanovnika bira jedan zastupnik. Prema popisu stanovništva 1895. godine bilo je u Bosni i Hercegovini 1.568.092 žitelja. Od tog broja otpadalo je na muslimane 548.632, pravoslavne 673.246 i na katolike 334.142 stanovnika. Zemaljski odjel za statistiku procijenio je da je krajem 1909. godine bilo 1.800.000 stanovnika (popis izvršen u oktobru 1910. pokazao je da u zemlji živi 1.898.044 stanovnika). Prema tom kriterijumu utvrđeno je da će se u Sabor birati 72 zastupnika. Ovaj se broj imao srazmjerno podijeliti na tri spomenute kurije.

Prva se kurija sastojala iz dva izborna razreda. U prvom izbornom razredu bili su "svi muslimanski posjednici zemlje koji plaćaju zemljarine barem 140 kruna". Veleposjednici drugih vjeroispovijesti mogli su glasati po vlastitoj želji u ovom izbornom razredu ili u drugom. Pravo da glasaju u drugom izbornom razredu imala su sva ona lica koja plaćaju najmanje 500 kruna neposrednog poreza. Tu su glasali i svi oni koji su završili neku visoku školu u Monarhiji, ili

neki drugi njoj ravan naučno-nastavni zavod, zatim svećenici svih priznatih vjeroispovijesti, svi aktivni i umirovljeni zemaljski činovnici, učitelji, željezničari i vojni činovnici i penzionirani oficiri.

Drugu kuriju sačinjavali su svi stanovnici gradova koji ne spadaju u neku od naprijed spomenutih kategorija. Najzad, svi stanovnici seoskih općina koji ne pripadaju prvoj kuriji (veleposjednici) predstavljaju birače treće kurije.

Aktivno biračko pravo, prema članu 1. Saborskog izbornog reda imali su "svi bosansko-hercegovački pripadnici muškog spola, koji su na dan izbora navršili 24 godine, samovlasni su i koji u zemlji stanuju barem od jedne godine amo". Pored toga, aktivno biračko pravo su imali i austrijski i ugarski državljani ukoliko su namješteni u upravnoj, prosvjetnoj i željezničarskoj službi u BiH. Jedino su žene veleposjednice, ukoliko plaćaju 140 kruna zemljarine, imale aktivno biračko pravo u prvom razredu prve kurije. Pravo glasa nemaju lica koja se nalaze pod stečajem, dok traje postupak, lica u aktivnoj vojnoj službi, kao i ona, koja su pod istragom ili su već osuđivana zbog krivičnih djela. Pasivno biračko pravo, prema članu četvrtom Izbornog reda, imali su muškarci sa navršenih 30 godina, ukoliko uživaju sva građanska prava. Lica u aktivnoj državnoj službi, u upravi, željeznicama i javnim školama, nisu imala pasivno biračko pravo.

Od 72 birana zastupnika otpadalo je na prvu kuriju 18, na drugu 20, a na treću 24. Mandati su u kurijama dijeljeni na sve vjeroispovijesti, srazmjerno broju njihovih pripadnika. Članom petim Izbornog reda određeno je da u prvoj kuriji pripadaju katolicima četiri mandata, muslimanima šest i pravoslavnim osam. U drugoj i trećoj kuriji zajedno katolicima je pripadalo 12, muslimanima 18 i pravoslavcima 23 mandata. Jedan mandat u drugoj kuriji pripadao je Jevrejima. To je značilo da je u Saboru katolicima pripadalo 16, muslimanima 24 i pravoslavcima 31 mandat, od ukupno 73 mandata. Birači prve kurije su bili izrazito favorizirani. U cijeloj zemlji bilo je svega 4.598 lica, s pravom glasa u dva razreda ove kurije i sa 18 mandata. Vlada je očito smatrala normalnim da ovom vodećem ekonomskom i političkom sloju u zemlji, na čiju je saradnju bila upućena, osigura povlašten položaj pri dodjeli mandata. U drugoj i trećoj kuriji zajedno jedan pravoslavni mandat dolazi na 33.714 stanovnika, muslimanski na 33.355, a katolički na 33.373 stanovnika. Očigledno je pri izborima vlada željela održati ravnotežu između etničkih grupa. Držanje ove ravnoteže i pariteta bio je jedan od osnovnih principa austro-ugarske politike u BiH.



Prema članu 24. Ustava mandat zastupnika trajao je pet godina. Član 25. izričito je uskraćivao biračima pravo opoziva. Predsjednika i potpredsjednika Sabora nisu birali poslanici, nego ih je na početku svakog zasjedanja imenovao car. Pri tome je morao paziti da na položaj predsjednika naizmjenično dolaze pripadnici sve tri konfesije. Članom 26. je određeno da Sabor treba da se “na previšnji poziv po pravilu svake godine jedanput sastane u zemaljskom glavnom gradu Sarajevu”. Vlada je očigledno željela osigurati jedan konzervativan sabor. Mada je to način izbora Sabora u osnovi osiguravao, vlada se za svaki slučaj osigurala odredbom člana 35, po kojem “Sabor ne smije općiti sa drugim predstavništvima niti smije izdavati kakvih objava”. Na saborsku sjednicu se ne smiju pustiti nikakve deputacije, a sam Sabor smije slati “odaslanstva” na dvor “samo onda, kad se isposluje prethodno previšnje odobrenje”.

(2) Zemaljski savjet je kao poseban organ preuzeo u takvim uslovima sve poslove komuniciranja Sabora sa ostalim organima vlasti. Ovaj savjet od devet članova (četiri pravoslavna, tri muslimana i dva katolika) birali su saborski zastupnici “iz svoje sredine za sav saborski period”. Članom 39. Ustava je određeno da Zemaljski savjet “daje na zahtjev Zemaljske vlade izjave ili mnijenja o takvim javnim poslovima, u kojima ima Bosna i Hercegovina dijela”. Vlade obje države Monarhije mogu sporazumno preko zajedničkog ministra finansija “pitati Zemaljski savjet ili se on može istim putem obraćati na njih istovjetnim predstavkama”. Predsjednik Sabora je jednovremeno predsjednik Zemaljskog savjeta.

(3) Zajedno sa ustavom donijet je i Zakon o kotarskim vijećima, kojima su ukinuti dotadašnji kotarski upravni medžlisi sa savjetodavnim pravom glasa, a uvedena kotarska vijeća kao neka vrsta izbornih samoupravnih organa. Izbor kotarskih vijeća vršen je također prema konfesionalnom ključu. Jedan mandat je dolazio na 1.500 pripadnika određene konfesije u seoskim općinama i na 750 pripadnika u gradovima. Mandat članova vijeća trajao je šest godina. Svaki izabrani vijećnik, ukoliko nije stariji od 60 godina ili nije bolestan, morao je obavezno prihvatiti mandat.

Zakonom je predviđeno da se kotarsko vijeće “na poziv kotarskog predstojnika po pravilu dva puta na godinu sastane u kotarskome mjestu”. “Politički, vjerski i narodnosni poslovi kao i opći zakoni i naredbe, koje se tiču cijele zemlje, isključeni su od raspravljanja i odlučivanja kotarskog vijeća”. Zadatak kotarskog vijeća svodi se na učestvovanje “u upravi javnih poslova kotara”. Član 44. zakona o kotarskim vijećima je odredio da u te poslove spadaju: javni

radovi u kotaru, mjere za podizanje ratarstva i stočarstva, javna nastava, sajmovi, pomoć pri elementarnim nesrećama, saradnja u upravi kotarske potporne zaklade i zaklade za gajenje stoke, osnivanje i upravljanje kotarskih zavoda za opskrbu sirotinje i njegovanje bolesnika i uopće saradnja u zdravstvenoj i veterinarskoj upravi i nadzor nad radom seoskih općina. Sredstva za obavljanje ovih poslova, koja su članom 56. zakona stavljena vijeću na raspolaganje, bila su veoma ograničena. Za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti, vijeće se moglo koristiti mogućim viškovima kamata raznih kotarskih pripomoćnih i potpornih zaklada, sredstvima od točarinskog poreza i eventualnim globama od lica koja bi odbila da prihvate vijećnički mandat. Ako ova sredstva ne bi bila dovoljna, vijeće je moglo raspisati prirez na neke poreze. Odluka o prirezu podlijeerala je odobrenju od strane Zemaljske vlade.

Ograničena nadležnost, a naročito sredstva kojima je vijeće raspolagalo, činili su ovaj "autonomni" organ politički beznačajnim. Vlada je mogla raspustiti kotarsko vijeće, ako "zanemari dužnosti". U tom slučaju morali su se u roku od tri mjeseca raspisati izbori za novo kotarsko vijeće.

(4) Najzad, kao "neka vrsta dekoracije", u bosanskohercegovački Ustav mehanički je prenijet član 142. austrijskog temeljnog državnog zakona (Staatsgrundgesetz) od 21. decembra 1867, koji je sadržavao odredbe o građanskim pravima. Članovi 2-30. bosanskohercegovačkog ustava sadrže odredbe o građanskim slobodama, poznate iz većine buržoaskih ustava i deklaracija o pravima. Poseban značaj je imao član 11. kojim je "svim zemaljskim pripadnicima ujamčeno čuvanje narodne osobine i jezika". Članom 20. imala je Zemaljska vlada pravo da u slučaju rata, nemira ili veleizdajničkih akcija suspendira građanska prava navedena u Ustavu.

Ustavom je zadržan poseban status za bosanskohercegovačke stanovnike, tako da je u Habsburškoj Monarhiji postojao trostruki režim građanstva, odnosno državljanstva. Na jednoj i drugoj strani austrijsko i ugarsko državljanstvo, a na trećoj, bosanskohercegovačko "zemaljsko pripadništvo" (*Landesangehörigkeit*). Za bosanskohercegovačke zemaljske pripadnike smatrani su, pored domaćeg stanovništva, i austrijski i ugarski državljani sa "stalnim namještenjem u javnoj službi u BiH". Sami bosanskohercegovački zemaljski pripadnici nisu bili ravnopravni sa državljanima druge dvije države Monarhije. Bosanci i Hercegovci, prije svega, nisu mogli utjecati na politički život u Austriji i Ugarskoj, dok su građani ovih zemalja, preko svojih parlamenata direktno djelovali na poslove BiH. Sa stanovišta državljanstva, Bosanci i Her-

cegovci su, kako za Austriju tako i za Ugarsku, bili stranci. U tom smislu su se i među samim bosanskohercegovačkim pripadnicima mogle razlikovati dvije kategorije: zavičajni zemaljski pripadnici i činovnici iz Austrije i Ugarske.

Po Ustavu Bosna i Hercegovina je ostala jedinstveno područje sa jedinstvenim građanskim pripadnicima i predstavljala je posebnu upravnu jedinicu (*territorium separatum*), područje zajedničke uprave dviju država Monarhije. Ovaj posebni pravni subjektivitet Bosne i Hercegovine izražavao se djelimično kroz Sabor, a potpuno kroz vlastiti pravni poredak. Kao treće državopravno tijelo u okviru Monarhije, Bosna i Hercegovina nije mogla ni poslije aneksije i ustava neposredno participirati u takozvanim zajedničkim poslovima, na nivou Austro-Ugarske kao realne i personalne unije. Međutim, već samo osnivanje i funkcija Zemaljskog savjeta posredno su ukazivali na potrebu da se i u tom pogledu postepeno u budućnosti osigura određeno mjesto Bosni i Hercegovini.

Ustanovljavanjem Sabora, Zemaljskog savjeta, Kotarskog vijeća i građanskih sloboda u naprijed opisanom obimu, iscrpljuje se sadržaj i sistem bosanskohercegovačkog Ustava iz 1910. godine. Upoređen u svojim osnovnim institucijama sa istovremenim ustavnim poveljama u novim krunskim zemljama Habsburške Carevine, Moravskoj 1906. i Bukovini 1910. godine, bosanski ustav je veoma zaostajao, naročito u pogledu zakonodavne vlasti. Ali i pored toga, bosanskohercegovački sabor predstavljao je pozornicu i okvir novih formi građanskog političkog života u Bosni i Hercegovini.

## Epilog

Od sredine prve decenije XX stoljeća formiraju se u Bosni i Hercegovini iz vjersko-prosvjetnih pokreta građanske političke stranke, koje po svom obliku, političkoj ideologiji i ponašanju uglavnom odgovaraju tipu narodnih organizacija, nastalim u kolonijalnim i zavisnim zemljama u vrijeme njihove borbe za nacionalno oslobođenje. Većina bosanskohercegovačkih građanskih političara svih nacionalnih pripadnosti smatrala je da u Bosni i Hercegovini, kao “provizornom tlu”, tj. okupiranoj zemlji sa neriješenim državopravnim statusom, bez “parlamentarne podloge”, nema uvjeta za djelatnost klasičnih političkih stanaka. Po tom konceptu, tipičnom za ideologiju i psihologiju sitnog građanstva, smatralo se da svaki narodni pokret mora ostati jedinstven dok ne ostvari svoje nacionalno-političke, odnosno državopravne ciljeve, a

tek nakon toga mogu se preko stranaka i parlamenta rješavati socijalna pitanja. Ovakav načelan stav u praksi je kombiniran sa političkim pragmatizmom bosanskog građanstva, čiji ekonomski interesi nisu mogli čekati na eventualno ostvarenje vlastitih “državnopravnih ideala”.

Prva građanska politička stranka u Bosni i Hercegovini, koja je istakla svoj program i sprovela formalnu organizaciju, bila je Muslimanska narodna organizacija, osnovana 3. decembra 1906. Oktobra 1907. konstituirana je Srpska narodna organizacija, kao koalicija triju srpskih političkih grupa, poznatih po nazivima svojih glasila (“Srpska riječ”, “Otadžbina” i “Narod”). Liberalna hrvatska inteligencija je skupa sa franjevcima osnovala 21. februara 1908. Hrvatsku narodnu zajednicu. Nasuprot njima, Josip Štadler, vrhbosanski nadbiskup, osnovao je svoju klerikalnu Hrvatsku katoličku udrugu. Postojalo je i nekoliko manjih stranaka: Srpska narodna samostalna stranka, koju je osnovao sarajevski ljekar dr Lazar Dimitrijević, zatim Muslimanska napredna (samostalna) stranka i grupa “muslimanske demokratije” Osmana Đikića i Smailage Ćemalovića.

Donošenjem Zemaljskog štatuta, tj. ustava, februara 1910, stvorena je određena “parlamentarna podloga” autonomnog političkog života u Bosni i Hercegovini u vidu zemaljskog sabora. Projektiran kao instrument austrougarske politike u BiH, Sabor je istovremeno bio i zgodan ventil za regulaciju narodnih raspoloženja. Saborskim izbornim redom stvoren je politički prostor za nastup i djelovanje isključivo etničko-konfesionalnih stranaka. U takvom izbornom redu nije uopće bilo institucionalnih mogućnosti za učesće na saborskim izborima Socijaldemokratske stranke BiH, koja je osnovana u junu 1909.

Prvi saborski izbori održani su po pojedinim kurijama u vremenu od 18. do 28. maja 1910. Na njima je Srpska narodna organizacija osvojila sve pravoslavne mandate, ukupno 31, Muslimanska narodna organizacija sva 24 muslimanska mandata. Od ukupno 16 katoličkih mandata, Hrvatska narodna zajednica je dobila 12, a Hrvatska katolička udruga 4. U toku četvorogodišnjeg rada Sabora bilo je više slučajeva različitog stranačkog, frakcijskog i koalicionog prestrojavanja, vraćanja mandata i dopunskih izbora za upražnjena mjesta. Prilikom donošenja Zakona o fakultativnom otkupljivanju kmetovskih selišta, najznačajnijeg zakonskog projekta kojim se Sabor bavio, sklopljen je sporazum o zajedničkom glasanju između Muslimanske narodne organizacije i dviju hrvatskih stranaka. Sporazum je bio poznat kao Hrvatsko-musliman-

ski pakt, a njegove pristalice kao paktaši. Petorica zastupnika Muslimanske narodne organizacije odbili su da potpišu pakt, formirajući vlastitu frakciju u Saboru. Nakon ovog sporazuma ujedinile su se dvije muslimanske stranke u Ujedinjenu muslimansku organizaciju. Istovremeno je nastao rascjep u Srpskoj narodnoj organizaciji, pošto je dvanaest poslanika grupe "Srpska riječ" glasalo zajedno sa muslimansko-hrvatskom koalicijom za vladin prijedlog zakona.

Zemaljska vlada nije željela da se u saboru oslanja isključivo na muslimansko-hrvatska koaliciju. Iako bi time imala osiguranu većinu, ona je insistirala na stvaranju takozvane radne većine, sastavljene od zastupnika sve tri konfesionalne grupe. Pri tome vlada nije težila jednoglasnosti Sabora, nego okupljanju onih zastupnika, Muslimana, Srba i Hrvata, koji su spremni raditi na ozakonjenju različitih projekata, vezanih za potrebe i razvoj zemlje kao cjeline. Gligorije Jeftanović, vođa takozvane srpske privredne grupe ("Srpska riječ") stalno se kolebao između ulaska u vladinu radnu većinu i opozicije. Na kraju je dvanaest poslanika ove grupe, pošto ih je odbacila i vlada i opozicija, bilo prisiljeno položiti mandate 13. septembra 1913. Na dopunskim izborima u decembru iste godine, njihova mjesta je, uz podršku vlade, popunio advokat Danilo Dimović sa svojim pristalicama.

Nasuprot tako formiranoj vladinoj radnoj većini, postavila se opozicija koju su sačinjavali poslanici grupa "Narod" i "Otađbina", te po trojica disidenata, muslimanskih (D. Miralem, V. Bišćević i dr M. Sarić) i hrvatskih (L. Čabrajić, V. Jelavić i D. Džamonja). Na taj su način i vladina radna većina i opozicija etnički bile raznorodne, odnosno mješovite.

Bosanskohercegovački sabor se sastao na svoje četvrto, posljednje zasjedanje. Ovo zasjedanje teklo je u relativno mirnoj i poslovnoj atmosferi, sve do 28. juna 1914. i ubistva prijestolonasljednika Franza Ferdinanda. Sutradan je Sabor održao svoju zadnju, komemorativnu sjednicu. Tokom ovog posljednjeg zasjedanja Sabor je pokušavao pokrenuti pitanje predstavljanja Bosne i Hercegovine u Delegacijama. Tih mjeseci Sabor je veliku pažnju posvećivao pitanju upotrebe i naziva zvaničnog jezika, posebno agrarnom pitanju i planovima o pretvaranju fakultativnog u obavezni otkup kmetova.

Svi ovi novi pravci i pitanja u bosanskoj politici prekinuti su ubistvom austrijskog prijestolonasljednika Franza Ferdinanda i početkom Prvog svjetskog rata. Time je ujedno okončana dalja ustavna evolucija Bosne i Hercegovine u okviru Austro-Ugarske. Period važenja i primjena Zemaljskog štatuta 1910-

1914. godine predstavlja prvo parlamentarno iskustvo Bosne i Hercegovine koja bez obzira na sva ograničenja ima određeni povijesni značaj.

### **Bibliografska bilješka**

Državnopravni karakter okupacione uprave i položaja Bosne i Hercegovine za vrijeme austrougarske vladavine privlačio je od početka pažnju pravnika i historičara. U našoj starijoj literaturi položaj BiH se obično upoređivao sa statusom Kipra, koji je, također, odlukom Berlinskog kongresa Turska morala predati na upravu Velikoj Britaniji. O tome je krajem 19. stoljeća Gliša Geršić napisao studiju "Pogled na međunarodni i državnopravni položaj Bosne i Hercegovine i ostrva Kipra – Prema naučnim ocenama predstavnika današnje međunarodnopravne teorije" (glas SKA, XXXVII, Beograd 1893). Koristeći se, prvi put u literaturi, pojmovnom aparaturom, stvorenom u međunarodnom pravu poslije Prvog svjetskog rata, dr Halid Čaušević je dao značajnu raspravu pod naslovom "Pravni položaj Bosne i Hercegovine pod Turskom i Austro-Ugarskom" (Kalendar "Narodna uzdanica", XIII/1945).

Potpuni pregled austrougarske uprave u BiH daje Ferdinand Schmid u knjizi "Bosniens und die Herzegovina unter der Verwaltung Oesterreich-Ungarns" (Leipzig 1914). Pregled uspostavljanja okupacione uprave sadrži uvodni dio monografije Hamdije Kapidžića "Hercegovački ustanak 1882. godine" (Sarajevo 1973). Od posebnog su značaja za državnopravnu historiju BiH i drugi Kapidžićevi radovi, uglavnom objavljeni u njegovoj zbirci članaka "Bosna i Hercegovina za vrijeme austro-ugarske vladavine" (Sarajevo 1968). Raznim aspektima austrougarske politike u BiH, posebno ekonomske, temeljno se bavio Ferdo Hauptmann. Za državnopravnu historiju značajna je njegova studija "Djelokrug austrougarskog zajedničkog ministarstva financija" (Glasnik arhiva i Društva arhivista BiH, III/1963).

Sređivanjem i navođenjem brojne literature lijep prilog historiji nacionalnog pitanja u BiH dao je Anto Malbaša u radu "Hrvatski i srpski nacionalni problem u Bosni za vrijeme režima Benjamina Kállaya", I, 1882-1896 (Osijek 1940). Pregled političkih odnosa izložio je Todor Kruševac u knjizi "Sarajevo pod austrougarskom upravom 1878-1918" (Sarajevo 1960). Tu je i njegov članak "Politički okviri bosanskog ustava iz 1910. godine" (Pregled, br. 10, Sarajevo 1955).



Diplomatsku stranu aneksije i mjesto aneksione krize u međunarodnim odnosima iscrpno je obradio Bernadotte E. Schmitt, "The Annexation of Bosnia 1908-1909" (Cambridge 1937).

O mjestu BiH u složenim odnosima između Austrije i Ugarske vrlo je instruktivna studija Dževada Juzbašića "O nastanku paralelnog austrijskog i ugarskog zakona o upravljanju Bosnom i Hercegovinom iz 1880. godine" (Radovi ANUBiH, XXXII/1967). U istom kontekstu su od posebnog značaja Juzbašićeve studije o različitim ekonomskim temama, radu Sabora i jezičkom pitanju u austrougarskoj politici u BiH. Najvažnije od tih radova Juzbašić je objavio u knjizi "Privreda i politika u Bosni i Hercegovini pod austrougarskom upravom" (ANUBiH, Sarajevo 2002).

Među rijetkim radovima posebno posvećenim bosanskom ustavu, kao prvi se oglašio dr Iso Kršnjavi u radu "Die bosnisch-herzegovinische Verfassung" (Oesterreichische Rundschau, XXIII, 2, Wien 1910). O pogledu državno-pravne i političke povijesti BiH od okupacije do početka Prvog svjetskog rata, vidjeti: M. Imamović, "Pravni položaj i unutrašnji politički razvitak BiH 1878-1914" (Sarajevo 1976).

Navedeni radovi sadrže brojne dalje reference koje će zainteresiranog čitaoca uputiti na širu literaturu, te arhivske i druge izvore.

## Summary

### THE PROVINCIAL CONSTITUTION IN THE POLITICAL HISTORY OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Bosnia and Herzegovina has been in existence as a geographical and political entity for more than ten centuries, during which the continuity of its standing in international law and its political and territorial integrity has been maintained.

At its peak, the mediaeval Bosnian state was a class-based monarchy in which the powers of the ruler were quite heavily circumscribed, and often depended on the will of the leading feudal lords. The central authorities were the ruler (the *ban* or king) and the assembly, known as the *stanak*, the members of which were the feudal landlords. Matters

of state, both internal and external, were discussed and resolved in the *stanak* – the selection and coronation of the ruler, the bestowal and confiscation of hereditaments, the abalienation of state territory, and foreign policy. In the 14<sup>th</sup> century, during the reign of ban Stjepan II Kotromanić and his heir King Tvrtko I, the Bosnian state enlarged its territory considerably, to include many lands and regions to the south, south-east and west of Bosnia and Herzegovina.

It was during the the final decade of Ottoman rule that Bosnia acquired its first written constitution. The introduction of the 1867 Constitution of the Bosnian Vilayet was the last in a series of administrative and political reforms for the Bosnian pashalik. Under the terms of the constitution, the Bosnian vilayet was subdivided into seven sanjaks or mutassarifliks: Sarajevo, Travnik, Bihać, Zvornik, Herzegovina and Novi Pazar. The governors of the sanjaks were given the title of mutassarif and the county prefects the title of *kajmekam*. An administrative council, the *idare medžlis*, was set up for each administrative instance, to act as an advisory body to the vali, mutassarif or kajmekam respectively. The constitution required the members of these councils to be reputable, reliable and influential people of all confessions, familiar with the circumstances and needs of the country. The principle of proportionality was not applied to the formation of the councils: half the seats went to Muslims, regardless of their total numbers in the vilayet or a given sanjak or county, with the other half divided among the representatives of other confessions. Certain reforms of the judiciary were also carried out, by reducing the previously general jurisdiction of the shariah courts to matters of Muslim civil status (marriage, family and inheritance) and waqf affairs. All other civil matters, whether pertaining to Muslims or others, along with criminal jurisdiction over the entire population, came within the jurisdiction of newly-established civil and mercantile courts, of which there were three instances.

Even after the annexation crisis had been resolved diplomatically and internally, the question of Bosnia and Herzegovina's incorporation as a state into the existing constitutional structure of the Dual Monarchy remained open.

After almost a year and a half 's work, Emperor Franz Joseph finally sanctioned the Constitution and its accompanying laws on 17 February 1910. The Provincial Constitution for Bosnia and Herzegovina was formally promulgated in the great hall of the Provincial Government in Sarajevo on 20 February 1910 by the Provincial Governor, Marjan Varešanin, in the presence of the entire government, senior civil servants and representatives of the civilian and military authorities, the leaders of all the religious communities, representatives of the city council, au-

onomous districts and corporations, and other leading citizens.

The constitutional order in Bosnia and Herzegovina was governed in 1910 by six laws forming a coherent entity: 1) the Provincial Constitution; 2) the Election Rules, 3) the Parliamentary Rules of Procedure; 4) the BiH Companies Act; 5) the BiH Assemblies Act; and 6) the District Councils Act.

The adoption of the Provincial Constitution in February 1910 to some extent created the parliamentary base for autonomous political life in Bosnia and Herzegovina, in the form of the Provincial Assembly. Designed to serve Austro-Hungarian policy in Bosnia and Herzegovina, the Assembly was also a handy safety valve for regulating the popular mood. The Assembly's electoral system created the political space for purely ethno-confessional parties to act, but provided no institutional opportunity whatsoever for the Social Democratic Party of Bosnia and Herzegovina, founded in June 1909, to take part in the parliamentary elections. The first elections to the Assembly were held by separate curiae between 18 and 28 May 1910.

The fourth session of the Assembly of Bosnia and Herzegovina was its last. It began in a relatively calm and businesslike manner, until 28 June 1914 and the assassination of the heir presumptive to the throne, Archduke Franz Ferdinand. The Assembly held its final, commemorative session a day later, during which it tried to raise the question of Bosnia and Herzegovina's representation in the Delegations. During these months the Assembly had focused on the question of the use and name of the official language, the agrarian issue, and plans to transform optional buy-outs of serf holdings into compulsory purchases.

All these new trends and issues in Bosnia politics were cut short by the assassination of Archduke Franz Ferdinand and the outbreak of World War I, which also brought to an end the constitutional evolution of Bosnia and Herzegovina within Austro-Hungary. The four years during which the Provincial Statute was in force, from 1910 to 1914, gave Bosnia and Herzegovina its first parliamentary experience, notwithstanding all its constraints, and thus have a certain historical importance.

**Key words:** Bosnia and Herzegovina, Austria-Hungary Monarchy, Constitution of the Bosnian Vilayet 1867, The Provincial Constitution 1910, The Assembly of Bosnia and Herzegovina

(Translated by Saba Risaluddin)