

UDK: 342.4 (497.6) "1921"  
Izvorni naučni rad

## PARADOKSI PROVEDBE VIDOVDANSKOG USTAVA IZ 1921. U BOSNI I HERCEGOVINI

**Seka Brkljača**

Institut za istoriju, Sarajevo, Bosna i Hercegovina



Politička praksa Kraljevstva, Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, i prije njenog konstitutivnog rješenja, pokazivala je tendencije suprotne zvaničnim deklaracijama, a zatim u kontinuitetu i onoj najvažnijoj kao što je bio prvi ustav iz 1921. godine, Vidovdanski ustav, praksom koja je uzimala maha i koju definišemo kao nešto protuslovno, proturječno, suprotno zvanično proklamovanom, odnosno kao paradokse.

**Ključne riječi:** Bosna i Hercegovina, Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca (SHS), Vidovdanski ustav, upravna vlast, zakoni, uredbes, paradoksi, bosanskohercegovačke opštine.

**U**NAMJERI DA SE IZVRŠNOJ VLASTI, ili kako je Ustav iz 1921. godine označava članovima od 90. do 108., upravnoj vlasti, dodijeli glavna rola u tekstu koji slijedi, uredbama vlade, glavnog rekvizita u stvaranju paradoksa, a centralizaciji kao metodu i cilju, Bosna i Hercegovina se praktično iskazala kao poligon na kome i na koji su se odnosile mnoge od tih uredbi, među kojima se posebno izdvaja jedna kao paradigma paradoksa prakse, koja je bila samo segment političke patologije Kraljevine SHS.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> *Almanah Kraljevine SHS*, Svezak I. g. 1921-1922. Zagreb: 1922. 37. *Ustav Kraljevine SHS tzv. Vidovdanski ustav* (28. juni 1928. godine). čl. 94. "Upravna vlast može uredbama sa zakon-

Naime, još u pretkonstitutivnom periodu polaganja temelja i utvrđivanja glavnih političkih smjernica Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca do 28. juna 1921. godine, centralna vlada je prisvojila kompetencije zakonodavne vlasti, te je neregularnim uredbovnim putem provodila mjere od kapitalnog značaja za cijelu državu. A i sam način kako su obrazovane i rasformirane vlade,<sup>2</sup> postavljeni predsjednici ministarskog savjeta i sve one zakulisne igre i interesi najvažnijeg faktora formalne trodiobe vlasti po Vidovdanskom ustavu, monarha, karakterističan je i pokazuje da su vlade, odnosno ministarski savjeti, imale vještački, naknadno obrazovane parlamentarne većine ili ih nisu imale, što je potpuno svejedno u kontinuitetu jednog manira koji prelazi sa vlade na vladu, od one prve Stojana Protića od 20. decembra 1918.,<sup>3</sup> pa do diktature 1929. godine,<sup>4</sup> jer to je period na koji su fokusirani ciljevi ovoga teksta, koji,

---

skom snagom, uređivati odnose samo na osnovu zakonskog ovlašćenja, koje se daje posebno za svaki slučaj. Uredbe ne smeju protivureći Ustavu ni zakonu, radi čije primene su izdate. One ne mogu biti u suprotnosti sa zakonskim ovlašćenjem, na osnovu koga su propisane. Narodna skupština može uredbe, izdate na osnovu zakonskog ovlašćenja, rezolucijom staviti van snage u celini ili delimice. Uredbe se imaju obnarodovati i u njima mora biti svaki put označen zakon, na osnovu koga se izdaju.“

<sup>2</sup> Janković D. - Krizman B. 1964. 723. Iz pisma koje je u ime Jugoslovenskog odbora Trumbić uputio Korošecu i Pribičeviću povodom ponude od 14. decembra 1918. da uđe u zajedničku vladu, Trumbić 17. decembra iznosi stavove Odbora, kao i svoje, da “Odbor mora naglasiti da ne odgovara njegovom uvjerenju stvaranje zajedničke vlade za sve grane državne uprave koja bi imala već danas predstavljati centralističku državu. U tom vidimo pokušaj pre nagljenje centralizacije, koja je najmanje podesna u ovo doba prve provizornosti i koja ne može danas da bude bez opasnosti za redovno funkcionisanje zajedničkog narodnog i državnog života”. Međutim, naglašavajući još jednom ovaj stav Odbora, Trumbić prepušta onima u čijim je rukama u to vrijeme vlast i odgovornost (srpski državni faktori i Narodno vijeće), da zbog teške internacionalne situacije koja zahtijeva ubrzano formiranje provizorne organizacije zajedničke države prosude rješenje “prema svojoj uviđavnosti”.

<sup>3</sup> Pribičević S. 1952. 113-116. Regent Aleksandar je odbio da potpiše ukaz o obrazovanju prve vlade sa Pašićem na čelu. Tim povodom Pribičević, dosta kasnije u izgnanstvu, priznaje da je to njegova ‘istorijska pogreška’ što nije podržao proteste predstavnika Narodnog vijeća, spriječio ‘državni udar’ prestolonaslednika Aleksandra. “Greška je bila naša, nas političara, što nismo od početka sa svojom potrebnom odlučnošću odgurnuli ovo autokratsko ponašanje”. Aleksandrovo uspješno manipulativno suprotstavljanje zaključcima Ženevske konferencije, zatim Prvodecembarški akt i provođenje samovolje prilikom uspostave prve vlade, otvorili su put maniru koji je dao osnovni pečat političkom životu Kraljevine SHS, a kasnije Jugoslavije, a to je presudna uloga dvora, dvorske kamarile u osnovnim smjernicama državnog života.

<sup>4</sup> Pribičević S. 1952. 117. “Docnije, prestolonaslednik kao regent i, najzad, kao kralj, često je

po sili tematike, naravno prevazilazi taj hronološki okvir.

Sjeme paradoksa<sup>5</sup> posijano Prvodecembarskim aktom iz 1918. godine,<sup>6</sup> odnosno načinom formiranja države, odnosa političkih snaga dominantnog bipolarnog sistema<sup>7</sup> i kristalizacijom položaja i uticaja kralja, razmnožavalo se

---

torpedovao vlade, ili je iza kulisa davao znak da se torpeduju. Od 23 ministarske krize, Skupština je izazvala samo dve, oborivši 1920 prvu vladu Vesnića i 1926 petu vladu Uzunovića. Sve ostale krize izazvao je kralj ili ljudi iz njegove okoline, prema njegovim uputstvima.“ Gligorijević B. 1973. 374. “Uticaji kralja Aleksandra, kojima su se rušili osnovni parlamentarni principi, najviše su se ispoljavali u tri vida: a) mešanje u izbor ličnosti kabineta; b) omogućavanje da ostane na upravi zemlje vlada koja nema potrebnu poslaničku većinu u Skupštini; c) rušenje vlade koja ima potrebnu poslaničku većinu.“

<sup>5</sup> Janković D. - Krizman B. 1964. 526-527. Prema Ženevskoj deklaraciji od 9. novembra 1918. godine, a razrađeno detaljnije u Zapisniku Ženevske konferencije, kojom predstavnici vlade Kraljevine Srbije (Nikola Pašić) i skupštinskih političkih grupa, predstavnici Narodnoj vijeća u Zagrebu (Anton Korošec) i predstavnici Jugoslavenskog odbora u Londonu (Ante Trumbić) konstatuju svoje ujedinjenje u državu Srba, Hrvata i Slovenaca, i predviđaju način upravljanja tom državom do donošenja ustava, utvrđeno je, pored ostalog, da: “Vlada Kraljevine Srbije i Narodno Veće u Zagrebu produžiti će otpravljati poslove svaki u svom unutrašnjem pravnom i teritorijalnom delokrugu na redovan način kakav gde postoji, dok Velika Skupština ujedinjenih Srba, Hrvata i Slovenaca (Konstituanta), izabrana opštim, jednakim, neposrednim i tajnim glasanjem svih građana, ustavom ne propiše definitivno ustrojstvo države. Taj ustav će biti osnova celom državnom životu, izvor i utoka svih vlasti i prava, i po njemu će se, u demokratskom duhu, uređivati ceo državni život”.

<sup>6</sup> *Narodno jedinstvo*, I, 32, Sarajevo: 3. 12. 1918. 1. “Živio kralj”. “Kraljevstvo Srba, Hrvata i Slovenaca”. “Regent Aleksandar primio je adresu Narodnog vijeća SHS i izjavio da preuzima vlast u Kraljevstvu SHS”. Inaugurirajući 1. decembra 1918. godine “jedinstveno Kraljevstvo Srba, Hrvata i Slovenaca”, i prihvatajući u ime kralja Petra da “preuzima vlast” u novoj ujedinjenoj državi, regent Aleksandar Karađorđević je unaprijed odredio oblik vladavine i trasirao unitarno ustrojstvo jugoslavenske zajednice. Novine u Bosni i Hercegovini, kao novoustanovljeno *Narodno jedinstvo*, pratile su od prvog dana iz broja u broj “narodno oduševljenje kraljevinom”, što je potvrđivalo da je već unaprijed određeni oblik vladavine prihvatana kao sasvim očekivan i radostan događaj. Čulinović F. 1961. 146-147. Janković D.-Krizman B. 1964. 673-676. Prema odgovoru regenta Aleksandra na Adresu Narodnog vijeća SHS regent je onaj koji ostvaruje državno ujedinjenje, on je onaj faktor u kojemu bi, prema tome, trebalo gledati osloboditelja i ujedinitelja. To je bio momenat na koji su se oslanjali centralistički krugovi oko dvorske kamarile i radikalsko-demokratske političke opcije pripisujući Prvodecembarskom aktu nadustavni karakter i poziciju “superustavnosti”, koja kao “konačno rješenje”, ograničavajući ustavotvornu skupštinu, već određuje oblik i sadržaj državnog uređenja.

<sup>7</sup> Šarac N. 1975. 78. O načelima državnog uređenja su vođene stalne rasprave u kojima se osobito isticala linija podvajanja političkih snaga na pristalice i protivnike centralističke koncepcije. Ta nesaglasnost je poslije izbora 28. novembra 1920. godine polemikama u Ustavu-



ski savjet je rješavao i o sastavu Privremenog narodnog predstavništva, koje je i formirano dekretom izvršne vlasti, što je imalo mnogostrukog uticaja na njegov položaj, ugled, uticaj, odnosno, njegovo sveukupno funkcionisanje pretvoreno je u demokratsku dimnu zavjesu<sup>9</sup> onih političkih snaga (monarh, dvorska kamarila, vlada) koje su raspolagale faktičkom snagom državnog aparata (realna vojna snaga Srbije, policija, žandarmerija, poslušna subordinirajuća upravna struktura).<sup>10</sup>

U državnom provizorijumu, kakav je najavljen Prvodecembarskim aktom, bila je ustvari utvrđena samo institucija kralja,<sup>11</sup> da bi od 3. decembra, kada je odlučeno da prestaje funkcija Narodnog vijeća SHS (NV SHS), institucija monarha bila jedina suverena vlast novostvorene države. Obrnutim redom poteza, suprotnih parlamentarnoj praksi i intencijama Ženevske konferencije, sporazumom političkih grupacija pod pokroviteljstvom kralja, obrazuje se jedinstvena državna vlada,<sup>12</sup> inaugurišući stvarnu političku praksu da državom upravlja ovaj dvojac, odnosno kralj, preko njemu odgovarajuće vlade,<sup>13</sup> a da skupština, bilo Privremeno narodno predstavništvo, bilo Konstituenta ili Narodna skupština u redovnom sazivu, predstavlja paravan ili dekor stvarnih i

<sup>9</sup> Gligorijević B. 1979. 61. "U vladinim stručnim krugovima smatralo se i objašnjavalo da je privremeno predstavništvo nastalo da se "iz obzira političke celishodnosti daje oduška demokratskom duhu vremena u kome živimo".

<sup>10</sup> Petranović B. 1988. 86-91. Gligorijević B. 1979. 60. "Najbitnije je, međutim, što su te političke snage u vreme ustavnog provizorijuma dolazile u priliku da utiču na modeliranje budućeg državnog uređenja, da na taj način ostvare takav politički sistem koji će im i dalje obezbeđivati dominantan politički uticaj."

<sup>11</sup> Šehić N. 1991. 135.

<sup>12</sup> Gligorijević B. 1979. 22-23. Pravdajući svoju odluku alarmantnom spoljnopolitičkom situacijom, na čemu su naročito insistirali članovi Narodnog vijeća SHS u Beogradu, kao i organizacionom efikasnošću, sasvim iznenada nasuprot Naputku Narodnog vijeća SHS u Zagrebu, odlučeno je da se obrne red koraka i obrazuje zajednička vlada prije Državnog vijeća, kao preteče budućeg parlamenta.

<sup>13</sup> *Narodno jedinstvo*, I, 50. Sarajevo: 21.12.1918. 3. Prva zajednička vlada, ministarski savjet inauguiran je zakletvom kralju, odnosno regentu Aleksadru Karađorđeviću, što je, takođe, bio jedan od prejudiciranih koraka u oblikovanju državnog uređenja i ukazivao na pravac odgovornosti i ovisnosti centralne vlade. (*Narodno jedinstvo*, I, 54, Sarajevo: 26.12.1918. 1.) Tim povodom Ministar unutrašnjih djela Svetozar Pribičević, telegrafski javlja Narodnoj vladi u Sarajevu da : "Saopštavam Vam službeno da je Njegovo Kraljevsko Visočanstvo Aleksandar imenovao prvo ministarstvo kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca i da su članovi ministarstva položili zakletvu Njegovom Kraljevskom Visočanstvu 20. ovog meseca [...]."

efikasnih poluga vlasti, koje su se nalazile i strateški i taktički u provedbi u onim krugovima u kojima je bila koncentrisana stvarna, izvršna vlast. Već prvi koraci Državne vlade i jednog od najvažnijih resora, Ministarstva unutrašnjih poslova, pokazuju tendencije koje se još i mogu pravdati, u to vrijeme, kompleksnom i spoljnom i unutrašnjom zbiljom države u formiranju, kao što su jasne upute ministra Pribićevića da: “Mi smo u periodu stvaranja pa država mora sva sredstva upotrebiti oko konsolidacije javne sigurnosti, reda i poretka. Tu se ne možemo obazirati na formalnosti!”<sup>14</sup> Međutim, ono što je bilo neobaziranje na formalnosti postalo je manir i u vrijeme kada je država stekla uslove čije nepostojanje je bilo opravdanje vanrednim mjerama Vlade.<sup>15</sup> Takva konstelacija izrodila je već tradicionalnu praksu da se umjesto vladavine koja bi počivala na Ustavu i zakonu, vladalo prema uredbama, uz uglavnom prećutni pristanak; prosvjedi su bili individualni.<sup>16</sup>

Već prvi akti zajedničke Vlade zasijekali su u ustavne i zakonodavne kompetencije, oblikujući državu sa određenim sadržajem i njegovom formom kako je odgovaralo političkoj ideologiji i ciljevima većine u zajedničkom ministarstvu (demokrati i radikali) i u odnosu na stavove sive eminencije politike novostvorene države, regenta Aleksandra. Dok u spoljnim simbolima Vlada čeka međunarodno priznanje, u unutrašnjem pogledu<sup>17</sup> preko noći

<sup>14</sup> Gligorijević B. 1970. 94.

<sup>15</sup> Petranović B. 1988. 93. Nad pravnim meditacijama o odnosu zakonodavne i izvršne vlasti prevalu su odnosili praktični razlozi: Vlada je mogla da se slanja na realnu silu izvršnog aparata; donoseći podzakonske akte, ona je brže reagovala na događaje, efikasnije suzbijala socijalne nemire i uobličavala državno uređenje koje je odgovaralo vladajućim snagama. Ukoliko nije mogla da se koristi privremenim narodnim predstavništvom u svoje svrhe, ona je ulogu zakonodavca preuzimala na sebe.

<sup>16</sup> Gligorijević B. 1979. 61. “Kod ljudi se stvorilo uvjerenje – piše o tome Slobodan Jovanović – da bez uredbe ne može i da stoga valja mirno primiti sve što vlada naredi. Na taj način kod nas postepeno bleđi ideja zakona, i mi se navikavamo da živimo pod vladom uredbe [...] Od kada je uredba zamenila zakon, pravni poredak izgubio je svoju stalnost, i mi u pogledu pravnih propisa živimo od danas do sutra, u većitom provizorijumu”. Šarac N. 1975. 77. Kada se regent Aleksandar početkom 1920. godine umiješao u krizu Vlade sa neskrivenim naklonostima ka Demokratskoj zajednici prvak radikala i prvi premijer Stojam Protić je sa stanovišta “parlamentarne teorije i logike”, tu intervenciju vladara ocijenio kao “odsutovanje od navedenog principa, da se parlamentu ostavlja da on reši o opstanku ili padu jednog kabineta.”

<sup>17</sup> *Narodno jedinstvo*, I, 52, Sarajevo: 23.12.1918. 1. “Novo ministarstvo i njegov rad – Amblemi naše države”. Prema odlukama vlade službeni naziv države u poslanstvima i konzulatima “Poslanstva i konzulati SHS.”



formira se država, od zastave i grba do kalendara, jezika, pisma.<sup>18</sup> Tako je, naprimjer, i mimo skupštine protegla dijelove srbijanskog krivičnog zakona na cijelu državu,<sup>19</sup> regulisala agrarnu reformu,<sup>20</sup> državljanstvo,<sup>21</sup> uvela slobodnu trgovinu,<sup>22</sup> sankcionisala osmosatni radni dan,<sup>23</sup> zabranila štrajkove na željeznicama,<sup>24</sup> ustanovila nove poreze,<sup>25</sup> obustavila djelovanje komunističkog pokreta,<sup>26</sup> legalizovala državni budžet koji je direktno u kompetenciji narodnog predstavništva<sup>27</sup> i tako dalje, da bi već prethodno u decembru 1918. godine pokušala uredbovnim putem uvesti privremeni ustav za cijelu Kraljevinu SHS, oslanjajući se na Ustav Kraljevine Srbije iz 1903. godine.<sup>28</sup>

<sup>18</sup> *Narodno jedinstvo*, I, 59, Sarajevo: 31. 12. 1918. 1. "Važna rješenja ministarskog savjeta". U Pribičevićevom pismu Narodnoj vladi za Bosnu i Hercegovinu navode se odluke vlade u Beogradu, pored ostalog i o simbolima nove države, zastavi i grbu, o ravnopravnosti oba pisma, o novom kalendaru u građanskim stvarima u cijeloj državi itd.

<sup>19</sup> *Zbornik zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu u godini 1919*. Kom. XXXIX. Sarajevo: 6.10.1919. 142. *Ukaz o primjeni vojnih zakona Kraljevine Srbije na sve oblasti Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca*. *Ibidem*. Kom. XX. Sarajevo: 19.4.1919. 61. *Ukaz o proširenju zakonske snage glava IX. I X. "kriminalnog (kaznenog) zakonika za Kraljevinu Srbiju" na celo područje Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca*. *Ibidem*. Kom. XI. 25. Sarajevo: 11.3.1919. 25. *Ukaz Ministarskog Saveta Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca o izricanju pravde*.

<sup>20</sup> *Ibidem*. Kom. XXXVII. Sarajevo: 10.9.1919. 131. *Uredba o upisu vlasnosti bivših kmetova na kmetskim selištima u zemljišnim knjigama u Bosni i Hercegovini*.

<sup>21</sup> *Ibidem*. Kom. LII. Sarajevo: 21.12.1920. 274. *Uredba Ministarstva Unutrašnjih Dela o sticanju i gubitku državljanstva Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca putem opcija i molbe*.

<sup>22</sup> *Službene novine Kraljevine SHS*, II, 24. Beograd: 27.3.1919. *Ibidem*, II, 142, Beograd: 5.11.1919.

<sup>23</sup> *Zbornik zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu u godini 1919*. Kom. XVII. Sarajevo: 9.4.1919. 47. *Naredba o osam-satnom radnom vremenu u državnim, zemaljskim, općinskim i privatnim radionicama (poslovnicama), preduzećima, pohvatima i pogonima obrtnog, tvorničkog, trgovačkog i prometnog značaja*.

<sup>24</sup> *Ibidem*. Kom. LV. Sarajevo: 31.12.1920. 343. *Naređenje Ministarskog Saveta o naročitim mjerama* *Ibidem*. Kom. I. Sarajevo: 5.1.1921. 1. *Uredba o postupanju u slučajevima nereda, štrajka i pobune na željeznicama u Kraljevini*.

<sup>25</sup> *Ibidem*. Kom. XVI. Sarajevo: 30.4.1920. 63. *Zakon o porezu na ratne dobitke*.

<sup>26</sup> *Ibidem*. Kom. XIII. Sarajevo: 9.5.1921. 81. *Zakon o javnoj bezbednosti*.

<sup>27</sup> *Ibidem*. Kom. XV. Sarajevo: 26.4.1920. 57. *Privremeni zakon o budžetskim dvanaestinama za mjesec septembar, oktobar, novembar, decembar 1919. god., januar, februar, mart, april i maj 1920. godine i o najhitnijim fiskalnim mjerama*.

<sup>28</sup> U pismu Atanasiju Šoli Pribičević navodi pod tačkom 3. da "Tri člana vlade pregledaće

Elementi paradoksalne prakse u odnosu na zvanične principe ugrađene u Vidovdanski ustav, ustanovljeni prije njegovog donošenja, nastavili su svoj paralelni život za čitavo vrijeme legislativnog perioda Vidovdanskog ustava, da bi dekretirani diktaturom samo otvoreno pokazali stvarno lice, bez magle koju im je Ustav pružao. Kako je Vlada odgovorna kralju i Narodnoj skupštini, što je ustrojeno suštinom Ustava, kralj je bio onaj neprikosnoveni arbitar koji bi reagovao da mu, u najmanju ruku, takva praksa nije i odgovarala. Još aprila 1921. godine, dakle malo prije donošenja Ustava, Slobodan Jovanović je u članku "Nestajanje zakona" dokazivao da je Vlada "zakonodavnu vlast uzela de facto u svoje ruke", iako postoji Privremeno narodno predstavništvo.<sup>29</sup> Ona je izdala blizu 800 uredaba, a mnogobrojna rješenja ministara stvarno su predstavljala vladine uredbe. Njima je pravno normirana materija koja zbog svog značaja spada u isključivu nadležnost zakonodavnog organa. "U našoj novoj državi – upozoravao je Jovanović u istom članku u *Srpskom književnom glasniku* od 1. aprila 1921. godine – vladino uređivanje vršilo se i vrši bez ikakvog znaka otpora od strane parlamenta".<sup>30</sup> Vrhunac je takve prakse, koja je pokušala i zvanično dezavuisati predstavničko tijelo države, kada je ministar za konstituantu Lazar Marković pokušao i ozvaničiti zakonodavne kompetencije Vlade septembra 1920. godine, tražeći u ime kolega radikalno demokratske alijanse, koja je u Vladi imala vodeću ulogu, da Privremeno narodno predstavništvo<sup>31</sup> i formalno ozvaniči već ustrojenju praksu da Vlada izdaje propise sa zakonskom snagom i ratifikuje sve njene dotadašnje uredbe.

Ustav Kraljevine Srbije i pošto se iz njega izdvoje oni članovi koji po formi i sadržaju ne bi mogli biti preneseni na celu teritoriju Kraljevine SHS ustav će se oglašiti kao privremeni ustav za celu Kraljevinu SHS. ("Narodno jedinstvo, I, 59, Sarajevo, 31.12.1918. 1.) Gigorijević B. 1966. 105-118. Tokom prve polovine 1919. godine u dva maha je pripremano oktroisanje privremenog ustava Kraljevine SHS, prvi je bio pokušaj još u vrijeme Protićevog kabineta, a drugi put ulogu proklamatora trebalo je da preuzme Privremeno narodno predstavništvo. Konstelacija političkih snaga, rivalitet radikala i demokrata, revolucionarno vrenje u zemlji 1920. godine (štrajk željezničara) pokazivali su da je iscurilo vrijeme nametanja pred same izbore za Ustavotvornu skupštinu.

<sup>29</sup> Šarac N. 1975. 114.

<sup>30</sup> Miletić A. 2004. 16.

<sup>31</sup> *Jubilarni zbornik života i rada SHS*. 1928. 93. Privremeno predstavništvo opstajalo je ukupno 20 mjeseci (mart 1919. do oktobra 1920. godine) i uspjelo je da ukupno donese samo desetak zakona nasuprot cifri od oko 800 uredbi, zakona koji po svom sadržaju nisu bili od vitalnog značaja za društveni, politički i ekonomski život Kraljevine SHS. Tako je u 1919. godini doneseno 9, 1920. godine samo 2 zakona.



Odbacivanje tog prijedloga, koje je u vrijeme predizborne trke imalo više propagandnu ulogu, s agrumentacijom, koja se ne može osporiti u teoriji, da bi davanje ovakvih ovlaštenja “značilo poništenje parlamenta i proglašenje diktature”, međutim nije ni nagovještavalo niti je ozbiljno uzeto u obzir u presijećanju praktičnog Vladinog zasjecanja u legislativu, niti prekid udaljavanja od principa parlamentarizma u provizornoj Skupštini Kraljevine SHS.<sup>32</sup> Mnogo teži presedan je napravljen time što je Vladi u vrijeme predsjednikovanja Milenka Vesnića data prilika da, izgleda i falsifikovanjem potpisa nekih njegovih članova, uredbenim sankcionisanjem poslovnika za Konstituantu unaprijed nametne norme funkcionisanja ovom najvišem predstavničkom tijelu.<sup>33</sup>

Dok su članovi Ustava, kao 46., određivali da zakonodavnu vlast u državi vrše kralj i Narodna skupština, 80. da Narodna skupština donosi zakone koje proglašava kralj, a 94. da upravna vlast može izdavati uredbе potrebne za primjenu zakona,<sup>34</sup> politička praksa stajala je u direktnoj suprotnosti ovim članovima sa onim istim tendencijama na koje je upozoravao Slobodan Jovanović, gradeći čitav splet paradoksa<sup>35</sup> kojima je upravna vlast, faktički odgovorna i konstruisana u krajnjem od monarha, vrlo pragmatično popunjavala vakuum nedonošenja zakona u Narodnoj skupštini, djelujući paralelno sa jalovim raspravama u tom inertnom tijelu.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> Gligorijević B. 1979. 64.

<sup>33</sup> Šarac N. 1975. 77. 114. Svjedočanstvo člana vlade Mate Drinkovića u njegovoj knjizi *Hrvatska i državna politika* iz 1928. godine potvrđuje da je poslovnik “bio običan falsifikat” i da je poslovnik obnarodovan bez njegovog znanja i potpisa.

<sup>34</sup> *Zbornik zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu u godinu 1921.* Kom.XXI. Sarajevo: 30.7.1921. 45-146.

<sup>35</sup> *Zbornik zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu u godini 1921.* Kom XXI. Sarajevo: 30.6.1921. 160. *Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca.* Član 130. Ovim članom Ustava ustanovljen je Zakonodavni odbor, na koji je bio prenijet dio zakonodavne nadležnosti Skupštine i koji je imao zadatak da od 783 predmeta, do tada donesene uredbе, u propisanom roku od 5 mjeseci pregleda i utvrdi valjanost uredbi koje bi dobile zakonsku važnost, preostale van roka automatski bi produžile važnost kao zakonski akti. U prvu kategoriju stigla je 571 uredba, ostale su 212 kao neriješene i bez toga dobile snagu zakona.

<sup>36</sup> Gligorijević B. 1973. 387. Skupština je ukupno uzevši radila malo; ili je bila raspuštena, ili je, ako je bila na okupu, čekala da se reše vrlo česte i vrlo duge ministarske krize, od kojih su neke trajale i više od pola godine, ili se pripremala za nove izbore. Osnovne njene funkcije: pravo da kontroliše vladu, pravo interpelacije, zakonodavni rad, donošenje budžeta – znatno se sužavaju i odumiru.

### Centralizacija kao metoda i cilj

Centralizacija unitarne države u praktičnim koracima počinje formiranjem zajedničke vlade 20. decembra 1918. godine i precizirana je već u aktu ministra Pribićevića od 24. decembra 1918. godine upućenom podređenim organima<sup>37</sup> i Protićevom odgovoru Trumbiću da autonomni pokrajinski organi vlasti ostaju “pod kontrolom i direktivama državnih ministara dotičnog resora”.<sup>38</sup> Izrazito podvučena uloga Ministarstva unutrašnjih djela profilirala je resor, koji će biti i ostati okosnica centralizovane države u društveno-političkoj praksi, dok preživjeli pravni partikularizam u mnogim sferama društvenog života zadržava, sve do perioda diktature, osobenosti složene države federalnih karakteristika po pojedinim domenima. Dok je članom 133. Ustava predviđeno izjednačavanje partikularnih zakona u roku od 5 godina i dok je taj rok već odavno probijen, a intencija ustavnog člana zanemarena, sve državne vlade su, koristeći autoritet stvarne izvršne moći, i dalje putem uredbi uređivale sve sfere društvenih odnosa prema interesima političkih struktura koje su predstavljale. Dok su u centralizovanoj državi, kakva je bila kraljevska, “svi putevi vodili“ u Beograd, čitav sistem je bio mnogo složeniji nego što se može pretpostaviti kada je u pitanju “prosta država“ takvog tipa.

Centralizacija unitarne države pretpostavljala je globalnu unifikaciju regula svih sfera društvenog života, zakona, carina, poreza, taksi, ali paradoksalno u tim sferama ne samo da se zadržava naslijeđena neujednačenost po istorijskim pokrajinama, kojih od Ustava više nema, nego se taj nesklad “izjednačavanjem“ još više produbljuje. Selektivne promjene “nivelisanja“ išle su na štetu u svojoj konačnici i Bosne i Hercegovine, koja sve do jedinstvenog Zakona o porezima, izvršnog od 1. januara 1929., Zakona o taksama iz 1930., Zakona o lokalnim zajednicama iz 1933/1934. godine, u sferi tih propisa ostaje posebno područje, iako je Vidovdanski ustav ne prepoznaje kao takvu,<sup>39</sup> a

---

<sup>37</sup> ABH. Fond: NVSHS-prez. 14388/1918. “Obrazovanje prve državne vlade u Beogradu i naređenja po tom”.

<sup>38</sup> Gligorijević B. 1970. 27.

<sup>39</sup> *Zbornik zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu u godini 1921.* Kom XXI. Sarajevo: 30.6.1921. 161. *Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca.* Član 135. “ [...] Zakonom o razgraničenju oblasti, Bosna i Hercegovina će se razdeliti u oblasti u svojim sadanjim granicama. Dok se to zakonom ne uredi, okruzi u Bosni i Hercegovini važe kao oblasti. Spajanje tih oblasti vrši se odlukom oblasnih skupština dotičnih oblasti donetih većinom od 2/3 glasova

pogotovo od 1929. godine nakon podjele na banovine.

Uredba Vlade o proširenju taksi po Zakonu o taksama Kraljevine Srbije od 30. marta 1911. godine na cijelo područje države označavala je nivelaciju, koja je u primjeni pokazala nedosljednosti koje su, opet, u toj unifikaciji izdvajale nekadašnje pokrajine, te selektivnim izmjenama te iste Ustavom “zaboravljene” pokrajine stavljali u podređeni položaj, a njihove stanovnike u troškove, koji su ih, i u tom pogledu, finansijski dovodili u neravnopravan status u odnosu na stanovnike predratne Srbije. Tako je na osnovu Privremenog zakona o sudskim taksama (uredbe) ta taksa povišena 1921. godine za Bosnu i Hercegovinu, Dalmaciju i Sloveniju za 400% u odnosu na Srbiju, dok je za Vojvodinu, Hrvatsku i Slavoniju uvećana čak za 800%.<sup>40</sup> Usljed postojanja različitih taksenih propisa, postojale su različite tarife po pokrajinama za “jedinствeno” procesno pravo i jednakost pred sudom uopšte. Tako je za taksu po sudskom predmetu, čija je vrijednost iznosila 10.000 dinara, u Vojvodini trebalo platiti 3.000 dinara, u Bosni i Hercegovini 2.000 dinara, a u Srbiji pa-ušalno 100 dinara.<sup>41</sup>

Prosta unifikacija različitog i po kvalitetu i kvantitetu posebno je bila izražena po suprotnim rezultatima nakon uredbi fiskalnog značaja iz 1923. godine. Zemljarina, osnovno poresko opterećenje zemljoradnika i najvažniji poreski oblik neposrednih poreza, nalazila se po vrsti u svim zatečenim poreskim sistemima do 1918. godine. Povećanje zemljarine u Bosni i Hercegovini za 500%, tj. 5 dinara na 1 dinar od poreza i prireza kod poreza na zemljište, i prirez od 30% na ostale poreske oblike, dovelo je do diskriminacije poreskih obveznika Bosne i Hercegovine, jer se šestostruko povećanje poreza na zemlju, za razliku od drugih krajeva Kraljevine SHS, primjenjivalo u Bosni i

---

u granicama određenim 3. stavom čl. 95 Ustava. Pojedine opštine ili srezovi mogu se iz svojih oblasti izlučiti i pripojiti drugoj oblasti u sadanjim granicama i Bosne i Hercegovine ili izvan njih, ako na to pristanu njihva samoupravna predstavništva odlukom od 3/5 glasova i tu odluku odobri Narodna Skupština”. Iz ovoga člana Ustava vidi se jasno da toliko politički propagandno hvaljeni tzv. Turski član ostavlja mogućnost da se Bosna i Hercegovina, koja je jedinstvena teritorijalno samo u vanjskim granicama oblasti, može i drugačije organizovati, tj. njen teritorij podijeliti.

<sup>40</sup> *Zbornik zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu u godini 1921.* Kom XXIII. Sarajevo: 24.8.1921. 225. Čl. 15. *Obznane Delegacije Ministarstva Finansija o proglašenju privremenog zakona o državnoj trošarini, taksama i pristojbama.*

<sup>41</sup> Kršev B. 2007. 137. Becić I. 2003. 99-100.

Hercegovini na proširenu i veoma složenu osnovicu.<sup>42</sup> Takva poreska politika putem uredbi, koje prostim povećanjem nivelišu različite osnovice, dovedena je do apsurdna, jer je stepen naplate ionako, uprkos represivnom sistemu poreskih ovrha, bio nizak, u 1921. godini 47,30%, a u 1922. godini 52,17% u odnosu na Vojvodinu u istim godinama s iznosom od 89,42%, odnosno 98,44%.<sup>43</sup>

Zaštita sopstvene nacionalne industrije putem carina bila je opšte stajalište i doktrina evropskih država tog vremena. I u Kraljevini SHS među stručnjacima je vladalo mišljenje da je carinska tarifa “osnovni privredni zakon jedne zemlje”, odnosno “privredni ustav zemlje”.<sup>44</sup> U Kraljevini SHS je početkom 1919. godine, u korpusu unifikacije proširenjem srbijanskih zakona i propisa na teritorij čitave države putem uredbi, Odlukom Ministarskog savjeta proširen i Carinski zakon od 23. januara 1899. godine i Zakon o opštoj carinskoj tarifi Kraljevine Srbije iz 1904. godine. Sačinjen i prilagođen privrednoj strukturi i ekonomskim interesima ove države prije toliko vremena i u drugim društveno-ekonomskim i političkim prilikama, nailazio je u novoj državi složene strukture na nezadovoljstvo industrijalaca i vrlo negativno uticao na stanje i razvoj privrede u novim dijelovima kraljevske države. Ovaj zakon nije, prije svega, uvažavao ni privrednu strukturu Bosne i Hercegovine i ostavio je njenu željezarsku industriju, koju Srbija do 1918. godine nije ni imala, bez ikakve carinske zaštite, i to baš u vrijeme kada je buknuo rat za osvajanje širokog, monopolističkim sporazumima, neregulisanog tržišta.<sup>45</sup> Izmijenjena carinska tarifa iz 1925. godine donesena je kao još jedna Vladina odluka, koja je bila izvršna bez provedene predviđene parlamentarne procedure. “Karakteristično je za ovaj zapravo najvažniji zakon u oblasti čitavog gospodarstva da je donesen bez kontrole narodnog predstavništva, da je prokrijumčaren, da je primjenjivan 16 godina, a da čitavo to vrijeme do 1941. godine nijedna vlada, nijedna politička stranka nije pokušala da mijenja njegovu osnovnu liniju, nije

<sup>42</sup> Hrelja K. 1994. 134-136.

<sup>43</sup> Becić I. 2003. 76-77. Poresko opterećenje po glavi stanovnika u periodu 1920. do 1922. godine iznosilo je: Kraljevina SHS 30,2 dinara, Hrvatska i Slavonija 27,7 dinara, Vojvodina 70,9 dinara, Slovenija 49 dinara, Dalmacija 13,1 dinara, Srbija i Crna Gora 19,5 dinara i Bosna i Hercegovina 24,2 dinara.

<sup>44</sup> Đurović S. 1986. 79-80.

<sup>45</sup> Gal Đ. 1977-1979. 215.

čak pokušala da od zakona učini izbornu parolu”.<sup>46</sup> Izmijenjenom carinskom tarifom iz 1925. godine do kraja perioda kraljevske države uvedena je zaštita industrijskog kapitala, koja je dovela do poskupljenja osnovnih artikala za podmirenje potreba širokih potrošačkih masa (šećer, cipele, sav tekstil, sva željezna oruđa i sl.) i poljoprivrednog, u toj državi, pretežnog gospodarstva.

Vidovdanski ustav je pretpostavljao unutrašnju političko-teritorijalnu organizaciju države podijeljene na tri nivoa samoupravnih zajednica, od opštine preko sreza do oblasti, ne prepoznavajući administrativno-teritorijalnu kategorizaciju koja je bila karakteristična za Bosni i Hercegovinu. U upravnom pogledu bosanskohercegovačke opštine svih vrsta ostat će uvezane naslijeđenom austrugarskom legislativom iz 1907. godine, koja se odnosi na organizaciju, funkcije i upravljanje, kao i nizom drugih, isto tako naslijeđenih propisa iz domena komunalne politike, sa izuzetkom koji se odnosi na izborni red, zamrznut i formalno i u provedbi već od 1914. godine. Kao kakva mreža od propisa ova tradicionalna komunalna regulativa uvezivat će bosanskohercegovačke opštine, i gradske, i seoske, i neorganizovane, čak i nakon razbijanja na banovine istorijskog bosanskohercegovačkog prostora 1929. godine, i to sve do jedinstvenog državnog Zakona o opštinama iz 1933. i Zakona o gradovima 1934. godine.<sup>47</sup> U komunalnoj domeni bosanskohercegovački teritorij ostaje uvezan i kompaktan jedinstvenim propisima organizacije i djelovanja, ne samo u doba Vidovdanskog ustava nego i u vrijeme diktature i nove teritorijalne reorganizacije podjelom na banovine. U komunalnoj domeni, zahvaljujući preživljavanju starog partikularnog zakonodavstva, ne cijepaju se istorijske pokrajine onako i u onoj mjeri kakvi su bili ciljevi idejnih tvoraca nove administrativno-teritorijalne podjele države. Bez namjere centralističke vlasti i monarha u Beogradu da prežive pokrajinske posebnosti, pa i u tragovima, to je bio rezultat, posljedica jedne politike kojoj je trebalo više od deset godina da dobije jedan opšti zakon o opštinama i gradovima za cijelu zemlju.

Ali, to je samo jedna strana objašnjenja, druga je da upravljanje opštinama, kako god se one zvale, seoske, gradske, i bilo u kojem dijelu države se nalazile i bile organizovane po različitim naslijeđenim starim regulama, sve su one bile pod jedinstvenom kontrolom upravno-političke vlasti, strogo cen-

---

<sup>46</sup> Mirković M. 1950. 105.

<sup>47</sup> *Službene novine Kraljevine Jugoslavije*, XV, 85-XXVI, Beograd:15.4.1933. 493-505. *Ibidem*, XVI, 169-XLIII, Beograd: 25.7.1934. 707-722.

tralizovane od dna subordinirajuće piramide do vrha u Beogradu. Površno gledajući, to nije bilo ništa novo u odnosu na ono što je bilo u austrougarskom periodu vlasti i što je praktično izvedeno i iz austrougarske legislative, samo su se adrese centralne, odnosno vrhovne nadzorne vlasti mijenjale. Međutim, centralizam kraljevske države je bio u isto vrijeme ona osnovna poluga, metoda, instrument i cilj sam po sebi koji je takve elemente federalizma poništavao. Takva kombinacija nije bila nepraktična samo po stanovništvo, gradove i njihovu administrativnu strukturu u cijeloj državi, kao zbiru partikularizama opštinskog zakonodavstva, nego i za mrežu nadzorne strogo centralizovane vlasti, koja je u krajnjem rezultatu djelovala jedinstveno. Naime, više nadzorne vlasti, oblasne i kasnije banovinske, morale su dobro poznavati mnoštvo zakonskih propisa različite provincijencije iz komunalne domene, kao u Drinskoj banovini austrougarske propise do Drine i Zakon o opštinama Kraljevine Srbije preko Drine, ili ugarske preko Save, kao i druge različite, ponekad potpuno oprečne propise iz te oblasti. Istovremeno, trebalo je i uskladiti sve te različitosti prema subordinirajućim intencijama raznovrsnih mjera i uredbi centrale u Beogradu, prema kojoj su bili usmjereni svi praktični koraci tako i dalje federalistički organizovanog komunalnog sistema u državi. To centralnoj vlasti u Beogradu i Ministarstvu unutrašnjih djela, kao vrhovnoj naredbovnoj i nadzornoj instanci, nije uopšte smetalo, jer ih nije doticalo sve dok je ta komunikacija nadzorne vlasti efikasno funkcionisala, naredbama odozgo prema dole i disciplinovanom odgovorom i poslušnom akcijom u suprotnom pravcu. Vidovdanski ustav, izražavajući kompromisni nacionalni unitarizam, ozakonio je centralističko državno uređenje kao posljedicu usvojenog nacionalnog unitarizma. Centralistička orijentacija argumentovana je kao najcjelishodnije rješenje, koje svojom praktičnom jednostavnošću pruža maksimalne uslove za jugoslovensku integraciju, homogenizaciju, kao i za odbranu od spoljnih neprijatelja. Doživjela je svoju punu satisfakciju u Vidovdanskom ustavu i veličana je na prigodnim svečanostima organizovanim po nalogu ministra Pribićevića.<sup>48</sup> Međutim, kodifikacija elemenata monarhističkog legitimiteta bez kojeg nema života ni jednom zakonu, od koga zavisi Narodna skupština i Vlada<sup>49</sup> u oživotvorenju političke stvarnosti uz autokratske tendencije krune

---

<sup>48</sup> Šarac N. 1975. 79.

<sup>49</sup> *Zbornik zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu u godini 1921.* Kom XXI. Sarajevo: 30.6.1921. 151. *Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca.* Kralj potvrđuje i proglašava zakone, vrhovni je zapovjednik sve vojne sile (čl.49), kralj ima pravo amnestije (čl.50), kralj predstav-



stvarala je realne mogućnosti pojave i žilavog života paradoksa.<sup>50</sup> Bitne poluge i instrumenti centralne vlasti bili su organizovani na tom principu odmah po formiranju prve Vlade Kraljevine SHS, a to su upravno politička i finansijska kontrola, kao i njeni instrumenti: administrativni aparat, vojska, žandarmetrija, policija, što je sve ukupno garantovalo provođenje intencija vlasti i po pitanju, ne samo lokalnih uprava, nego i drugih partikularizama, pa ma kakva bila njihova naslijeđena administrativno-teritorijalna organizacija i njihova unutrašnja organizaciono-funkcionalna regulativa.<sup>51</sup>

Više godina nakon završetka Velikog rata Bosna i Hercegovina je živjela u vanrednom stanju, jer je uspostava opštinske vlasti odgovarala takvom stanju, koje je, u organizaciji komesarski postavljene vlasti ili oktroisanih gradskih vijeća, predstavljalo materijalizaciju stranačkih i ličnih ambicija bosanskohercegovačkih radikala, kao i ostalih stranaka koje su, periodično se smjenjujući, povremeno participirale u centralnoj vladi. U mirnodopskim uvjetima nakon 1918. godine takvo stanje opravdavano je nedonošenjem i stalnim prolongiranjem novog jedinstvenog državnog zakona o opštinama, a faktički je odgovaralo prije svega radikalima koji u većini gradova, kod politički pocijepanog srpskog glasačkog tijela, pri postojećim osnovama političkog organizovanja na konfesionalno-nacionalnoj osi, ne bi dobili većinu u izabranim gradskim vijećima. Na taj način u bosanskohercegovačkim seoskim opštinama i gradovima vladajuća politika konstruisanih vlada uspjela je da apsolutizuje vlast i na najnižim nivoima administrativno-teritorijalne organizacije države i provodi takvu politiku u opštinama koja je istovremeno doprinosila učvršćivanju vlasti i uticaja i na višem nivou.

---

lja državu u svim odnosima sa drugim državama i on oglašava rat i zaključuje mir (čl.51), kralj saziva, a i raspušta Narodnu skupštinu (čl.52), kraljeva ličnost je neprikosnoven, ne može mu se ništa staviti u odgovornost niti može biti tužen (čl.55) itd.

<sup>50</sup> *Zbornik zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu u godini 1921..* Kom. XXIII. Sarajevo: 24.8.1921. 271. *Zakon Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca o zaštiti javne bezbednosti i poretka u Državi.* Zanemarujući uzuse parlamentarizma i kršeći tek utvrđene ustavne garancije jer “režim ima pravo da se brani”, prema izjavi ministra Pribićevića, donesen je Zakon koji je legalizovao represiju izvršnog aparata prema “antidržavnim elementima”.

<sup>51</sup> Društveno-politička svtarnost Kraljevine SHS potvrđuje strogi centralizam u provedbi bez obzira što pojedine odredbe Vidovdanskog ustava nisu bile dovršene normativno, ali zato jesu u centralizovanoj praksi opovrgavajući radovima čitavog niza autora tvrdnje Nikole Žutića da nepotpuna primjena Vidovdanskog ustava u normativi i zadržavanje partikularizama dokazuje da Kraljevina SHS nije bila centralizirana država. Vidi: Žutić N. 1998. 27-29.

Problem opština, opštinskih izbora bio je u Bosni i Hercegovini (takođe i u Vojvodini i Dalmaciji) skoro čitavu deceniju predmet teških političkih borbi. Čitavu deceniju nakon ujedinjenja pitanje opštinskih izbora u Bosni i Hercegovini je podgrijavano od strane Vlade kao gotova stvar, “samo što nije”, a onda bi se, bez pravog objašnjenja, skidalo sa dnevnog reda do daljnjeg. Tako su izbori bili najavljeni prema naznakama Ministarstva unutrašnjih djela koje je, prema pisanju “Politike”, već spremilo Uredbu o opštinskim izborima u Bosni i Hercegovini negdje za polovinu oktobra 1920. godine.<sup>52</sup> Nakon toga, prema naređenju ministra Pribičevića od 31. maja 1921. godine, predviđeni su za jesen 1921. godine u Bosni i Hercegovini, po odobrenju novoga Zakona o opštinama.<sup>53</sup> Kad od toga nije bilo ništa, nova najava uslijedila je 1922. godine, međutim, odloženi su sa neubjedljivom argumentacijom da “navedeni zakon nije pravilno proglašen”, iako je objavljen u *Službenim novinama Kraljevine SHS* 30. decembra 1922. godine. Zakon je inače nastao na osnovu § 60. Zakona o izboru opštinskih zastupstava u Sloveniji od 18. februara 1922. godine,<sup>54</sup> a sreski poglavari u Bosni i Hercegovini su ga već i prije dobili da bi poduzeli neophodne pripremne radnje. Provođenje samouprava u život, kao i raspisivanje opštinskih izbora u Bosni i Hercegovini, bilo je i dio dogovora tzv. “Markovog protokola”, političkog sporazuma iz aprila 1923., NRS, HRSS, JMO i SLS.<sup>55</sup> “Akt o sporazumu” HSS i NRS iz 14. jula 1925. godine predviđao je, takođe, i zakon o opštinama itd. Čak je ministar unutrašnjih poslova javno, na sjednici Narodne skupštine 9. jula 1923. godine, obećao provođenje opštinskih izbora u Bosni i Hercegovini, ali samo što nije kasnije i naredio samo provođenje izbora. I izjave Bože Maksimovića bile su politički manevar jer je i za njegovog mandata sve ostalo na praznim demagoškim obećanjima. U međuvremenu rad na projektu Zakona o opštinama jedinstvenim za cijelu

<sup>52</sup> *Narodno jedinstvo*, III, 183, Sarajevo: 7. 10. 1920. 3.

<sup>53</sup> ABH, VŽSO, 19/5538, 1925.

<sup>54</sup> *Službene novine Kraljevine SHS*, IV, 294, Beograd: 30.12.1922. 8.

<sup>55</sup> Purivatra A. 1977. 150. Šehić N. 1990. 249. Išek T. 1981. 162. Navodeći pojedinačno šta je potrebno učiniti i u Bosni i Hercegovini označeno je pod tačkom 3) “da se svim samoupravnim tijelima (općinama, trgovačkoj komori itd.) povrati samouprava i da se u tu svrhu raspišu odmah izbori za sve gradske i organizovane seoske općine, te da se u još neorganizovanim selima postavljaju seoski glavari izborom”. Takođe i pod tačkom 7) “da se obustavi razdioba općinskih pašnjaka te da se oduzeti pašnjaci općinama natrag povrate, a razdioba državnog zemljišta koja nisu općinama potrebna vrši po stvarnoj potrebi.”

državu otišao je dalje od radnog nacrtu i trebao je da predstavlja neophodnu podlogu na osnovu koje će se provesti i opštinski izbori u Bosni i Hercegovini.

Problem stalnog odlaganja izbora u bosanskohercegovačkim opštinama, kao i grupisanje cjelokupnog teritorija ove pokrajine u najniže administrativne jedinice, organizovane opštine, rezultirao je, s druge strane, sve oštrijom političkom kritikom, sa pravom poplavom rezolucija, napose od strane JMO-a, poslaničkih pitanja predsjedniku Narodne skupštine, interpolacija, optužbi protiv više ministara unutrašnjih poslova, nekulturnih i iritirajućih polemika između radikala i poslanika JMO, ili HSS, ili demokrata, odnosno kasnije SDK.<sup>56</sup> U svojoj političkoj borbi vođstvo JMO je stalno isticalo potrebu provođenja opštinskih izbora u Bosni i Hercegovini radi učvršćivanja pozicija stranke u lokalnim samoupravnim organima vlasti. Poslanici JMO su oktobra 1923., februara 1924., maja i novembra 1925. i novembra 1926. podnosili Narodnoj skupštini interpolacije i pokretali diskusije o opštinskim izborima.<sup>57</sup> Tek oktobra 1928. ovi izbori u vrijeme Korošćeve vlade ne samo da su bili najavljeni nego su bili i provedeni.

### Paradigma

Državni budžet i Finansijski zakon za 1927/1928. godinu usvojen je u Narodnoj skupštini u posljednjem trenutku u redovnom roku do 1. aprila 1927. godine (31. marta), u atmosferi oštre političke krize, stranačkih razdvajanja, saveza i kompromisa, pod pritiskom spoljopolitičkih teškoća fokusiranih na odnose sa Musolinijevom Italijom. Zakon kojim se reguliše sastav i izvršenje budžeta države sadržavao je i odredbe koje su predstavljale obavezujući plan rada i Ministarstva unutrašnjih djela. Finansijski zakon je članom 165. obligatorno predviđao i administrativnu organizaciju cjelokupnog teritorija šest oblasti Bosne i Hercegovine u organizovane opštine, a zatim i provođenje opštinskih izbora. S obzirom da su radikali u svim tim kombinacijama odbijali zahtjeve o opštinskim izborima i da Nacrt opšteg zakona o opštinama nije na-

---

<sup>56</sup> *Pravda*, VI. 23, Sarajevo: 8.6.1926. 2. U zaglušnoj galami nekulturnih i prizemnih skupštinskih rasprava i dijaloga opštinski izbori i uređenje opština u Bosni i Hercegovini po novom zakonu u skladu sa Ustavom često su skidani sa dnevnog reda i ovakvim izjavama tadašnjeg Ministra unutrašnjih poslova Miladina Vujičića "da narod u Bosni i Hercegovini nije zrio za samouprave".

<sup>57</sup> Jovanović N. 1974. 331.

puštao ladice Ministarstva unutrašnjih djela, sam član 165. Finansijskog zakona bio je rezultat teškog kompromisa. Član 165. Finansijskog zakona, koji se odnosio na Bosnu i Hercegovinu, najavio je novu administrativno teritorijalnu organizaciju u jednom zahvatu, koja bi predstavljala radikalnu promjenu u odnosu na stanje koje je ova zemlja unijela u zajedničku državu 1918. godine. Tek na osnovu te nove organizacije bosanskohercegovačke opštine, a time i gradovi, dobili bi izabranu opštinsku vlast, koju nisu imali još iz perioda pred svjetski rat.

Zakon je predvidio tačnu satnicu i red poteza u ovome zamašnom poslu. Čitav projekat u izvedbi i završnici zavisio je od Ministarstva unutrašnjih poslova, a prije svega od stranaka i njihovih predstavnika koje su držale ovaj resor. U nedostatku opšteg državnog zakona o opštinama isti član Finansijskog zakona, stav 4. predviđao je da "Izbori izvršit će se na osnovu uredbe koju će, sa snagom zakona Ministar unutrašnjih dela izdati, oslanjajući se na zakonski predlog o izboru u opštinska zastupstva u Bosni i Hercegovini, kako ga je donela II Sekcija Zakonodavnog Odbora Narodne Skupštine 1922. godine na osnovu § 60 Zakona o izboru u opštinska zastupstva u Sloveniji". To je značilo obnavljanje važnosti onoga istog izbornog reda koji nije primijenjen pri najavljenim izborima 1922. godine, pošto se tadašnja vlada jednostavno interesno oglušila.

Iako ne bi bilo po prvi put da jasni rokovi propisani, u ovome slučaju, zakonskim članom, budu probijeni ili čak potpuno zanemareni, objavljivanje specifičnih zakona i uredbi iz opštinske domene potvrđivalo je pretpostavke da će do izbora ipak doći i u bosanskohercegovačkim opštinama, koje su Uredbom u septembru 1927. godine teritorijalno uobličene, sa pravom Ministra unutrašnjih poslova da vrši ispravke u roku od 6 mjeseci do dvije godine, ispravke koje neće uticati na rokove za provođenje izbora. Političke strukture i javnost, čim su skrenule pažnju sa skupštinskih izbora od 11. septembra 1927. godine, vratile su interes na opštinske izbore u Bosni i Hercegovini, u atmosferi pomnog proučavanja i kritika reorganizacije teritorija u opštine i nezaustavljivog procesa izmjena u komesarijatima. Predviđeni skori izbori nisu uticali na staru praksu, čak su energičnije i ubrzavani u skladu sa političkom konstelacijom, pročišćenom izbornim rezultatima, kao i stranačkim sporazumima i odnosima u Vukićevićevoj vladi.

Zadovoljavajući formalno odredbe i satnicu određene članovima Finansijskog zakona, a u nedostatku opšteg zakona o opštinama, Ministarstvo unu-

trašnjih djela se dosjetilo da, već tradicionalno, uredbom, potvrdi i formalno oživi zakone austrougarske legislative, koji su neformalno u organizacionom pogledu u Bosni i Hercegovini i dalje bili na snazi. Ova dva zakona, o gradovima i selima, objavljena su, po naređenju ministra unutrašnjih djela, od strane velikog župana Sarajevske oblasti Milana Nikolića kao dva lokalna, bosansko-hercegovačka propisa. U službenim novinama šest oblasti Bosne i Hercegovine, *Narodnom jedinstvu*, prvo 6. novembra, a zatim 8. novembra 1927. godine, u izvornom tekstu i obliku, bez ijedne ispravke ili brisanja, objavljeni su Zakon o gradskim općinama<sup>58</sup> i Zakon o seoskim općinama<sup>59</sup> iz 1907. godine. U datim ustavno-pravnim i političkim prilikama, zakoni su društvenoj javnosti predstavili i oživjeli skoro zaboravljene, već davno arhivirane simbole prošle države, paradoksalne termine sa izbornim redom koji je sadržavao odredbe i ograničenja cenzusom, konfesionalnim ključem. Sve ukupno u društvenopolitičkoj javnosti, nakon prvobitnog šoka po objavljivanju starih zakona, čije su odredbe o organizaciji i funkcijama opština faktički bile i dalje u upotrebi, potvrđivanje ovih zakona bez izmjena izazvalo je silne nedoumice, a zatim i čitavu poplavu kritika kao izuzetan nonsens i politička podvala koalicije na vlasti. Dok je politička i ostala javnost bila u šoku čitajući skoro zaboravljene termine kao zemaljska vlada, carsko i kraljevsko itd., pokazalo se da je to bio više izraz birokratske greške i pune i bezobzirne komocije upravnog aparata, koji nije prekrajao stari zakon i pravno ga prilagodio izbornom redu, kako je i predvidio Finansijski zakon za 1927/1928. godinu. Puštajući neko vrijeme, isto tako komotno, da se javnost bavi paradoksalno ponovno objavljenim zakonima nekadašnje države, tek naknadno, objavljivanjem Uredbe o izboru opštinskih vijeća u Bosni i Hercegovini u *Službenim novinama Kraljevine SHS* od 26. decembra 1927. godine, mnoge nedoumice oko načina izbora su bile rješene. Međutim, kratki rokovi, brzina izmjena i stvarna nepripremljenost struktura i kadrova koji su bili odgovorni da provode izbore, kasnije su pokazali da su mnoga pitanja bila nejasna, te da je ministarstvo u Beogradu moralo više puta da interveniše i usklađuje novi izborni red sa praksom

---

<sup>58</sup> *Narodno jedinstvo*, XI, 125, Sarajevo: 6.11.1928. 1. *Zakon za upravu gradskih općina u Bosni i Hercegovini s izbornim redom* (Odobren Previšnjim rješenjem od 21. marta 1907. – Proglašen otpisom Zemaljske vlade za Bosnu i Hercegovinu od 12. aprila 1907. br. 62.064).

<sup>59</sup> *Ibidem*, XI, 126, Sarajevo: 8.11.1928. 1. (Odobren Previšnjim rješenjem od 8. februara 1907. Proglašen otpisom zemaljske vlade za Bosnu i Hercegovinu od 13. marta 1907. br. 34.054/I).

i tokom priprema izbora, kao i procedurom konstituisanja novih opštinskih vijeća. Bosna i Hercegovina je dobila jedan koktel od propisa o opštinama, i gradskim i seoskim, a najviše nedoumica su predstavljale odredbe novog izbornog reda koje su se odnosile na pasivno izbornopravo i tzv. konfesionalni ključ,<sup>60</sup> koji je preferirao Zakon za upravu gradskih općina iz 1907. godine. Kao paradigma već tradicionalnog manira, objavljivanje ovih zakona potvrdilo je kontinuitet prakse izvršne vlasti da donosi uredbesazakonskom snagom, a ne, prilagođeno članu 94. Ustava, samo onih uredbi potrebnih za primjenu zakona. Takav manir vlada, ma kakve političke konstrukcije, predstavljao je i uzrok i posljedicu hronične bolesti sistema, stalno njegovanog od strane onog političkog faktora čijem autokratizmu je i odgovarao.

---

## IZVORI I LITERATURA

---

### IZVORI

#### a) Arhivska građa:

- Arhiv Bosne i Hercegovine, Sarajevo (ABH)
- Fond: Narodna vlada Narodnog vijeća SHS za Bosnu i Hercegovinu (NVSHS)

#### b) Objavljena arhivska građa, novine, časopisi, ostala periodika:

- Janković D. - Krizman B. 1964. *Građa o stvaranju jugoslovenske države*. Beograd: Institut društvenih nauka.
- Almanah Kraljevine SHS. 1922. Svezak I. g. 1921. -1922. Zagreb:
- Zbornik zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu. 1919-192. Sarajevo:
- Službene novine Kraljevine SHS. 1921-1929. Beograd:
- Jubilarni zbornik života i rada Srba, Hrvata i Slovenaca 1918-1928. 1928. Beo-

---

<sup>60</sup> §3. "Razdioba članova općinskog vijeća na pojedine vjeroispovjesti nastupa pri svakom novom izboru cijelog općinskog vijeća [...]". 7. "Pravo da bude izabran (pasivno pravozibora) u općinsko vijeće ima svaki općinski stanovnik s aktivnim pravom izbora(koji je navršio 30. godinu života, koji više od dvije godine stanuje u području općine i u ime državnih poreza najmanje 10 kruna plaća".



- grad: Matica živih i mrtvih SHS
- *Narodno jedinstvo*. 1918 -1929. Sarajevo:
  - *Pravda*. 1926. Sarajevo:

## LITERATURA

- Becić I. 2003. *Finansijska politika Kraljevine SHS 1918-1923*. Beograd: Stubovi kulture.
- Ćulinović F. 1961. *Jugoslavija između dva rata*. I. Zagreb: Izdavački zavod Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti.
- Đurović S. 1986. *Državna intervencija u industriji bivše Jugoslavije*. Beograd: Nolit.
- Gal Đ. 1977-1979. "Uticaj monopolističkih saveza na usporeni razvoj željezare u Zenici u doba Kraljevine Jugoslavije". *Godišnjak Društva istoričara Bosne i Hercegovine XXVIII-XXX*. Sarajevo: Društvo istoričara Bosne i Hercegovine.
- Gligorijević B. 1966. "O pokušaju da se oktroiše tzv. Privremeni ustav Kraljevine SHS 1919." *Jugoslavenski istorijski časopis*. 3-4. Beograd: Savez društava istoričara Jugoslavije.
- Gligorijević B. 1979. *Parlament i političke stranke u Jugoslaviji 1919-1929*. Beograd: Institut za savremenu istoriju-Narodna knjiga.
- Gligorijević B. 1970. *Demokratska stranka i politički odnosi u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca*. Beograd: Institut za savremenu istoriju.
- Gligorijević B. 1973. "Parlamentarni sistem u Kraljevini SHS (1919-1929)". *Politički život Jugoslavije*. Beograd: Treći program Radio Beograda.
- Hrelja K. 1994. *Kako je živio narod*. Sarajevo: Bosanska knjiga.
- Išek T. 1981. *Djelatnost Hrvatske seljačke stranke u Bosni i Hercegovini do zavođenja diktature*. Sarajevo: Svjetlost.
- Jovanović N. 1974. *Politički sukobi u Jugoslaviji 1925-1928*. Beograd: Rad.
- Kršev B. 2007. *Finansijska politika Jugoslavije 1918-1941*. Novi Sad: Prometej.
- Miletić A. 2004. "Unutrašnja trgovina u Kraljevini SHS 1919. godine". *Tokovi istorije*. 3-4. Beograd: Institut za noviju istoriju Srbije.
- Mirković M. 1950. *Ekonomska struktura Jugoslavije 1918.-1941*. Zagreb: Nakladni zavod Hrvatske.
- Petranović B. 1988. *Istorija Jugoslavije 1918-1988*. Prva knjiga: *Kraljevina Jugo-*

*slavija 1914-1941*. Beograd: Nolit.

- Pribićević S. 1952. *Diktatura kralja Aleksandra*. Beograd: Prosveta.
- Purivatra A. 1977. *Jugoslovenska muslimanska organizacija u političkom životu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*. Sarajevo: Svjetlost.
- Šarac N. 1975. *Uspostavljanje šestojanuarskog režima 1929. godine sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu*. Sarajevo: Svjetlost.
- Šehić N. 1991. *Bosna i Hercegovina 1918-1925. - Privredni i politički razvoj*. Sarajevo: Institut za istoriju.
- Žutić N. 1998. "Ministarski savet Kraljevine Jugoslavije – obrazovanje, organizacija i pravni položaj u sistemu vrhovne državne uprave". *Istorija 20. veka*. 1. Beograd: Institut za savremenu istoriju.

## Summary

### PARADOXES OF THE IMPLEMENTATION OF THE 1921 VIDOVDAN CONSTITUTION IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

The seed of paradox sown by the 1<sup>st</sup> December Act of 1918, i.e. by the way in which the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes was formed, by the relations of political forces of the dominant bi-polar system and the crystallization of the position and influence of the King, multiplied very successfully in a constant dichotomy which bordered between proclamation of a modern parliamentary monarchy and citizen democracy on one side, and the carnival patchwork of its complex political practice on the other. The elements of paradoxical practice, the interfering of executive government into the legislative through acts with legal power, with regard to the official principles built into the 1921 Vidovdan Constitution, established before its passing, continued their parallel life for the whole duration of the legislative period of the Vidovdan Constitution, only to be decreed by dictatorship in 1929 and to show their true face without the fog provided to them by the Constitution. The paradigm of such practice was the confirmation through a government act, of a law from the communal domain for Bosnia and Herzegovina from the time of Austro-Hungary, by which the first and only general elections were held in 1928, in this region which did not exist according to the Vidovdan Constitution.

Seka Brkljača, PARADOKSI PROVEDBE VIDOVDANSKOG USTAVA IZ 1921.  
U BOSNI I HERCEGOVINI  
Historijska traganja, 7, 2011., [ str. 135-157 ]

---

**Key words:** Bosnia and Herzegovina, Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, Vidovdan Constitution, administrative authority, laws, acts, paradoxes, municipalities of Bosnia and Herzegovina