



УНИВЕРЗИТЕТ У КРАГУЈЕВЦУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Сања Савић
ЗЕМАЉСКИ УСТАВ ЗА БОСНУ И ХЕРЦЕГОВИНУ
ИЗ 1910. ГОДИНЕ

Докторска дисертација

Крагујевац, 2015.

<i>I. Аутор</i>
Име и презиме: Сања Савић
Датум и место рођења: 25. фебруар 1984. године, Зеница, Босна и Херцеговина
Садашње запослење: Виши асистент на ужој научној области Римско право и историја државе и права, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву
<i>II. Докторска дисертација</i>
Наслов: Земаљски устав за Босну и Херцеговину из 1910. године
Број страница: 196
Број слика: -
Број библиографских података: 180
Установа и место где је рад израђен: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
Научна област (УДК): Јавноправна и теоријскоправна 342.4(497.15)“1910“
Ментор: проф. др Срђан Ђорђевић
<i>III. Оцена и одбрана</i>
Датум пријаве теме: 16.10.2012. године
Број одлуке и датум прихватања докторске дисертације: Одлука бр. 387/9 од 10.7.2013. године
Комисија за оцену подобности теме и кандидата: проф. др Драган Пантић, проф. др Драган Батавељић, доц. др Горан Марковић
Комисија за оцену докторске дисертације: проф. др Срђан Ђорђевић, проф. др Драган Батавељић, проф. др Горан Марковић
Комисија за одбрану докторске дисертације: проф. др Срђан Ђорђевић, проф. др Драган Батавељић, проф. др Горан Марковић
Датум одбране дисертације:

САДРЖАЈ

УВОД	5
Настанак и развој уставности	5
Предмет истраживања	7
Хипотезе	9
Методолошки оквир рада	10
Значај истраживања и научна оправданост теме	11
ГЛАВА I	
БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА 1875-1908. ГОДИНЕ	13
1.1. Устанци у Херцеговини и Босни 1875-1878. године	13
1.2. Дипломатска борба Аустро-Угарске за Босну и Херцеговину	15
1.3. Берлински конгрес и окупација Босне и Херцеговине	18
1.3.1. Организација власти у Босни и Херцеговини након окупације	22
1.3.2. Утицај промењених околности на правни систем у Босни и Херцеговини	27
1.3.3. Државноправни положај Босне и Херцеговине након окупације	28
1.4. Анексија Босне и Херцеговине	31
ГЛАВА II	
ЗЕМАЉСКИ УСТАВ (ШТАТУТ)	40
2.1. Политичке прилике у Босни и Херцеговини пре доношења Земаљског устава	40
2.2. Доношење Земаљског устава	45
2.3. Структура и садржина Земаљског устава	59
2.3.1. Преамбула	59
2.3.2. Нормативни део	60
2.4. Карактеристике Земаљског устава	62
2.5. Органски закони	63
2.5.1. Закон о друштвима за Босну и Херцеговину	63
а) Оснивање и рад друштва	64
б) Престанак постојања друштва	66
в) Политичка друштва	66
2.5.2. Закон о сакупљању за Босну и Херцеговину	67
ГЛАВА III	
ИЗБОРНИ СИСТЕМ	71
3.1. Избор саборских посланика	71
3.1.1. Конфесионално-куријални изборни систем	71
3.1.2. Изборне јединице	73
3.1.3. Активно и пасивно бирачко право	74

3.1.4. Расписивање избора	77
3.1.5. Бирачки спискови и бирачке карте	77
3.1.6. Провођење избора	78
а) Избори у првој и другој курији	79
б) Избори у трећој курији	84
3.1.7. Жалба на изборне резултате	86
3.1.8. Расподела мандата	87
3.2. Избор чланова котарског већа	88
3.2.1. Активно и пасивно бирачко право	88
3.2.2. Бирачки спискови и позивне карте	90
3.2.3. Провођење избора	90
3.2.4. Приговори на изборни поступак	92
3.2.5. Изборни резултати	92
3.2.6. Мандати чланова котарског већа	93

ГЛАВА IV

ОРГАНИЗАЦИЈА ВЛАСТИ 94

4.1. Сабор	94
4.1.1. Унутрашња организација Сабора	95
а) Председник Сабора	95
б) Саборски посланици	96
в) Одбори	97
4.1.2. Овлаштења Сабора	99
а) Законодавна власт Сабора	99
б) Контрола владе	103
4.1.3. Рад Сабора	106
а) Заседање Сабора	107
б) Подношење предлога	110
в) Права и дужности посланика	112
г) Правни положај посланика	113
д) Дисциплинска одговорност посланика	114
4.2. Земаљски савет	115
4.3. Котарска већа	117
4.3.1. Надлежност котарског већа	117
4.3.2. Рад котарског већа	118
4.3.3. Одбори	120
4.3.4. Однос Земаљске владе и котарског већа	121

ГЛАВА V

ГРАЂАНСКА ПРАВА И СЛОБОДЕ 123

5.1. Држављанство или земаљска припадност?	124
5.2. Лична права и слободе	126
5.3. Политичка права и слободе	128
5.4. Економска права и слободе	129
5.5. Ограничење грађанских права и слобода	129

ГЛАВА VI	
ПРОБЛЕМИ ФУНКЦИОНИСАЊА УСТАВНОГ ПОРЕТКА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ (1910-1914)	136
6.1. Саборски избори	136
6.2. Национално-политички односи у Сабору	142
6.2.1. Језичко питање	150
6.2.2. Аграрно питање	158
а) Хрватско-муслиманска коалиција	162
б) Распад Српског посланичког клуба	165
6.3. Закон о поштанској штедионици и повреда Устава	166
ГЛАВА VII	
ПРАВНА ПРИРОДА ЗЕМАЉСКОГ УСТАВА	171
7.1. Државноправни положај Босне и Херцеговине након анексије	171
7.2. Формална и материјална обележја Земаљског устава	178
7.3. Да ли је Земаљски устав заиста устав?	179
ЗАКЉУЧАК	181
ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ	187

УВОД

Настанак и развој уставности

Иако се настанак и развој уставности везује за доношење првих писаних устава, не може се занемарити ни период када је материја уставног права била регулисана различитим актима.¹ Реч је о оним актима којима су уређивана питања државног и друштвеног уређења, гарантована људска права и слободе, као и начини њиховог остваривања. Њихова појава углавном се везивала за борбу обесправљених да се на изврстан начин ограничи самовоља владара.

На прве помене устава наилазимо још у Грчкој захваљујући мислиоцима попут Аристотела и Платона.² Описујући државно и друштвено уређење 158 грчких полиса Аристотел је творац дела које је познато под називом „Устав атински“.³ Износећи своја запажања о грчким уставима он је истицао и елементе које би „добар“ устав требао да има. Са друге стране, једна од заоставштина римског правничког генија јесте и термин *constitutio*⁴, који је у Риму означавао едикте путем којих су императори регулисали најзначајнија политичка и економска питања.

Даљи развој уставности текао је у правцу појаве различитих политичких и правних докумената који су имали за циљ да ограниче владара и обезбеде одређена права и привилегије племству. Ти документи су представљали зачетак идеје о уставу, а највише их је донето у Енглеској. Првенац у том погледу представља Велика повеља о слободама (*Magna carta libertatum*) из 1215.

¹ Маријана Пајванчић, *Уставно право – уставне институције*, Нови Сад 2003, 80.

² Јован Ђорђевић, *Уставно право*, Београд 1975, 42.

³ „Устав атински“ је једино сачувано дело из Аристотелове „Политеје“ и претпоставља се да је настао између 329. и 325. г.п.н.е. Пронађена су два преписа овог дела – први 1880. године у Египту, а други 1890. године. За разлику од првог преписа који садржи свега два листа, други препис (тзв. лондонски папирус) представља скоро цео „Устав атински“. Устав је подељен на два дела – историјски и систематски. Историјски део се односи на уставни развој Атине од постанка државе, па до IV в.п.н.е., док је у другом делу описано уставно уређење државе за време Аристотела.

Љубица Кандић, *Одабрани извори из опште историје државе и права*, Београд 1988, 82.

⁴ Реч *constitutio* потиче од глагола *constituere* и значи установити или успоставити. Иначе, почетком XIX века у Србији је за означавање устава употребљаван термин „конституција“, преузет из руског језика.

Миодраг Јовичић, *Лексикон српске уставности 1804-1918*, Београд 1999, 112.

године.⁵ Реч је о првом уставном документу који је настао као резултат сукоба између енглеског краља Јована („без земље“) и феудалног племства. Повељом су потврђена права која су енглески феудалци уживали до тада на основу обичаја, дозвољено је сазивање „Општег савета краљевине“, гарантована је независност Англиканској цркви, забрањено је лишавање слободе без судске одлуке итд.⁶ Као посебно значајна може се истаћи одредба по којој је народ имао право на побуну у случају да се краљ не буде придржавао одредаба Повеље.⁷ Иако повеља није унела никакве новине у постојећи поредак, њен значај за развој уставности је итекако велики због чињенице да је она представљала корак напред у ограничавању владаревог апсолутизма.

Неколико векова након издавања Велике повеље о слободама у Енглеској су донети још: Петиција о правим (*Petition of Right*) 1628. године; *Habeas Corpus Act* 1679. године; Закон о правима (*Bill of Rights*) 1689. године итд.⁸ Идеје садржане у наведеним актима су у многоме утицале на каснији развој уставности не само у Енглеској, него и у целом свету.

Појава првих писаних устава у XVIII веку означила је нову етапу на пољу развоја уставности. Буђење грађанске свести и сазревање идеје о борби за ограничавање апсолутистичке власти и признавање основних права и слобода довели су и до првих буржоаских револуција. Њихова најзначајнија последица састојала се у појави првих писаних устава. Средином XVII века, тачније 1653. године, енглеска буржоазија на челу са Кромвелом доноси први писани устав тзв. *Instrument of Government*. Међутим, како овај Кромвелов устав у пракси није заживео, славу најстаријег писаног устава понео је Устав Сједињених Америчких Држава (САД) из 1787. године. Након њега уследио је прави талас писане уставности и у Европи. Тако је један од резултата буржоаске револуције у Француској била и *Декларација о правима човека и грађанина* из 1789. године, која је грађанима гарантовала основна лична и политичка права. Након Декларације уследили су Устав из 1791, затим Монтањарски устав из 1793, као

⁵ Повеља је написана на латинском језику и сачувана су четири оригинална примерка. Драган Николић, Александар Ђорђевић, *Законски текстови старог и средњег века*, Ниш 2002, 177.

⁶ Љ. Кандић, 185.

⁷ Види чл. 61. Велике повеље слободе

⁸ Чињеница да су у Енглеској донети први акти који су имали уставни карактер обезбедила је овој земљи статус колевке уставности. Више о енглеској уставности види: Владан Петров, *Енглески устав*, Београд 2007.

и устава из 1795. и 1799. године. Буран уставни развој Француска је наставила и у XIX веку доношењем устава из 1814, 1830. и 1852. године. Осим Француске и друге европске земље су посегнуле за писаном уставношћу. Како би детаљнија анализа наставка развоја писане уставности у свету током XIX и XX века у многа превазишла границе и потребе овог рада поменућемо само то да се процес развоја уставности након доношења првих писаних устава може пратити кроз неколико фаза.⁹

Дакле, идеја о уставу као акту којим се уређује организација и вршење државне власти, а који уједно представља и гаранцију основних права и слобода, зачета је још у старом веку. Развој ове идеје настављен је током целог средњег века да би свој врхунац доживео у XVIII веку када се јављају и први писани устава. Чињеница да је немали број држава своје уставе мењао и по неколико пута говори у прилог томе да је развој уставности један динамичан процес који траје и дан данас.

Предмет истраживања

Догађаји који су обележили политичку историју Европе крајем XIX века несумњиво су имали велики утицај и на Босну и Херцеговину. Подстакнута са једне стране својом доктрином – *Drang nach osten*, а са друге потребом да компензира изгубљене поседе у северној Италији, Аустро-Угарска монархија је своју пажњу усмерила управо ка овој турској покрајини.

Одлуком Берлинског конгреса 1878. године Босна и Херцеговина је окупирана од стране Монархије и под њеном влашћу је остала све до 1918. године. Иако је та владавина трајала само четири деценије, она је оставила значајан траг у политичкој, правној, економској и културној историји Босне и Херцеговине. Са друге стране, Босна и Херцеговина је представљала крупан изазов за аустроугарску политику, чија је унутрашња стабилност у великој мери зависила управо од стања у овој покрајини.

⁹ Према Ј. Ђорђевићу постоје три фазе: уставност у току XIX века, развој уставности између два светска рата и развој уставности после Другог светског рата. Ј. Ђорђевић, 45; Види и: Драган Батављевић, *Уставно право*, Крагујевац 2013, 44. Насупрот томе М. Пајванчић истиче четири фазе у развоју писане уставности: период од појаве првих писаних устава па до средине XIX века, период од средине XIX века до Првог светског рата, период између два светска рата, период после Другог светског рата. М. Пајванчић, 85.

Предмет истраживања у овом раду биће Земаљски устав за Босну и Херцеговину из 1910. године. Полазни мотив који нас је определио за наведену тему јесте чињеница да се ради о не тако познатом правном акту из босанскохерцеговачке правне историје. Његово фрагментарно помињање приликом обраде периода аустроугарске владавине Босном и Херцеговином недовољно је за потпуније сагледавање како самог устава као правног акта, тако и постанексионог уставног поретка.

Први корак у истраживачком поступку биће објашњење друштвено-политичких околности које су претходиле доношењу Земаљског устава. Окупација, а потом и анексија Босне и Херцеговине били су кључни догађаји који су натерали аустроугарске власти да делују у правцу уставног уређења ове покрајине. Управо овом питању ће бити и посвећен први део рада.

Обећање о увођењу уставности дато приликом анексије реализовано је тек након две године. Начин на који је устав донет, као и његова садржина уопште, биће објашњени у оквиру другог дела. Осим тога, биће анализирани и поједини органски закони који су санкционисани истовремено кад и устав, а који су заједно са њим чинили босанскохерцеговачки уставни поредак. Реч је о Закону о друштвима и Закону о сакупљању за Босну и Херцеговину.

Трећи део рада ће бити посвећен изборном систему. Кроз анализу два органска закона (Изборни ред и Закон о котарским већима) биће објашњен начин на који су били бирани чланови како централних, тако и локалних органа власти, као и услови под којима се то чинило. Значај ове истраживачке теме састоји се управо у специфичности самог изборног система. Чињеница да је имовно стање одређивало постојање и домашај бирачког права, а тиме и представљеност у Сабору јасно нам указује да је изборни систем имао класну компоненту. Осим тога, бирачко право није било ни опште, ни једнако.

Начин на који је била организована власт биће објашњен у четвртом делу. При томе ће највише пажње бити посвећено управо оним органима власти који су у политички живот Босне и Херцеговине уведени Земаљским уставом. Реч је о Сабору, Земаљском савету и котарским већима.

Садржину петог дела чиниће анализа грађанских права и слобода које је гарантовао устав. Осим тога, биће објашњена и тзв. „земаљска припадност“ као неопходан услов за уживање одређених права. Посебна пажња у оквиру овог дела биће посвећена суспендовању грађанских права, разлозима који су до тога

довели, као и последицама које је тај чин оставио у политичком и друштвеном животу Босне и Херцеговине.

Уставни поредак Босне и Херцеговине у периоду 1910-1914. године и проблеми у његовом функционисању биће анализирани у оквиру шестог дела. Сагледавање политичких прилика кроз саборске изборе, деловање политичких странака у Сабору, конфронтација њихових ставова у погледу појединих закона, као и политичке последице које су из тих сукоба произашле несумњиво представљају неопходну карику у процесу бољег разумевања анализираниог правног акта.

Последњи, али не и мање битан, седми део биће посвећен правној природи Земаљског устава. Значај ове истраживачке целине састоји се управо у томе што се ради о заиста спорном питању. С тим у вези потребно је одговорити на питање да ли је акт санкционисан 17. фебруара 1910. године заиста био устав или се радило о обичном статуту? Да бисмо дошли до одговора на ово питање биће неопходно утврдити да ли је Земаљски устав испуњавао материјалне и формалне услове да би се могао назвати уставом, као и да ли је постојала могућности да Босна и Херцеговина као *corpus separatum* у оквиру Аустро-Угарске уопште има устав.

У закључном делу изнећемо резиме запажања до којих дођемо током овог истраживачког процеса.

Хипотезе

У вези са предходно наведеним могу се поставити следеће хипотезе:

- Сложене прилике у којима се крајем XIX и почетком XX века нашла Босна и Херцеговина довеле су до тога да је један економски и политички поредак који је до тада постојао замењен новим, квалитативно другачијим и супротним. Такве промене утицале су и на обликовање правног система.

- Незадовољство које су кршење међународних уговора и анексија изазвали не само код међународне јавности, него и код босанскохерцеговачког становништва, аустроугарска власт је покушала ублажити обећањем увођења уставности. Како је за власт било неприхватљиво да овај акт настане као резултат воље домаћег становништва, она се одлучила на његово октроисање.

Самим тим, политички представници босанскохерцеговачког становништва нису имали никакву улогу у његовом стварању.

- Земаљским уставом су у политички живот Босне и Херцеговине уведени нови органи власти, од којих је најзначајнији био Сабор. Према начину на који је дефинисана његова природа Сабор није представљао законодавни орган. Упркос томе, његово сарадничко учешће у законодавном поступку је представљало незаобилазну карику у процесу доношења закона.

- Разлози који су мотивисали аустроугарску власт да приступи доношењу Земаљског устава, као и услови под којима је то учињено, утицали су и на његову правну природу.

- Као правни акт који је регулисао питања организације власти и грађанских права Земаљски устав је имао одређена својства устава. Међутим, иако је уставна материја била уређена Земаљским уставом и другим правним актима, ни један од њих није имао обележја устава у формалном смислу.

- Чињеница да је Босна и Херцеговина након анексије имала посебан државноправни положај (*corpus separatum*), те да није била ни држава, ни федерална јединица, искључује могућност постојања устава.

Методолошки оквир рада

Мултидисциплинарност постављене теме изискује и мултиметодолошки приступ њеном истраживању. Основни метод који ће се том приликом користити је историјскоправни. Његова употреба је детерминисана чињеницом да се анализира државноправни статус Босне и Херцеговине за време аустроугарске владавине, полазећи од правних аката који су донети пре једног века. Осим тога, биће анализирана и садржина тих аката са правног аспекта, тј. њихова структура, садржај, значење и међусобна повезаност. У вези са тим стоји и употреба нормативно-догматског метода.

Употреба социолошког и политиколошког метода оправдана је потребом објашњења друштвених процеса и политичких чинилаца који су утицали на доношење Земаљског устава и пропратних закона, као и њихову примену у пракси. У противном рад би био сведен на истраживање статичке компоненте уставног регулисања.

Значај истраживања и научна оправданост теме

Као што смо већ навели, проучавање босанскохерцеговачке постанексоне уставности било је предмет интересовања невеликог броја домаћих аутора о чему сведочи и незнатан број тематски објављених радова. У већини случајева наилазимо само на спорадично помињање Земаљског устава у оквиру истраживања о различитим аспектима аустроугарске политике у Босни и Херцеговини. Највише пажње овој материји кроз своје радове је посветио Мустафа Имамовић, који је и заслужан за фототипско издање овог устава. Осим њега значајан допринос су дали Хамдија Капићић и Џевад Јузбашић.

Значај истраживања Земаљског устава (штатута) и органских закона који су санкционисани са њим састоји се пре свега у потреби да се уставна материја која је садржана у тим актима системски изложи и објасни на једном месту. Кроз анализу његове садржине добијају се и сазнања о степену утицаја који је аустроугарска власт имала на обликовање босанскохерцеговачког правног система.

Поред тога, ни његова правна природа није подробно истражена, тј. није објашњено да ли се заиста ради о уставу или не. Одговор на ово питање је битан из најмање два разлога. Као прво, на тај начин се долази до потпунијег научног сазнања о уставној историји Босне и Херцеговине. Осим тога, одговор на ово питање је битан и због политичко-правних расправа о босанскохерцеговачкој државности, с обзиром да се тренутак доношења првог босанскохерцеговачког устава често посматра из политичког контекста.

Иако се очекивало да ће стогодишњица доношења Земаљског устава изазвати интересовање за његову детаљнију анализу у првом реду код правних историчара, а затим и код свих оних који се баве проучавањем уставно-правне материје, до тога није дошло. Као што се из наведеног може закључити тема није довољно истражена, што уједно и оправдава њен избор.

Највећу тешкоћу у истраживачком раду представљала је чињеница да је архивска грађа која је релевантна за предмет истраживања, а која се налазила у Архиву Босне и Херцеговине, била захваћена пожаром који је изазван током грађанских протеста у Сарајеву почетком 2014. године. То уједно и представља објашњење за недостатак навођења ове грађе у самом раду. Једини материјал који нам је био доступан, и то само делимично, били су стенографски извештаји

са седница босанскохерцеговачког сабора. Како нисмо били у могућности да користимо изворну (президијалну) архивску грађу, до релевантних података смо долазили посредним путем, тј. преко радова у чијој је садржини анализирана одређена архивска грађа.

Ради сагледавања политичких прилика у земљи као значајан извор нам је послужила оновремена периодика. Листови као што су „Српска ријеч”, „Мусават”, „Народ”, итд. су били званични органи политичких организација. Тако се кроз њихов преглед може стећи и одређена слика о политичким приликама које су предходиле доношењу Земаљског устава, затим реакцијама које је он изазвао у јавности и напослетку о његовој примени у пракси. Са друге стране, „Сарајевски лист” је био званично гласило Земаљске владе, па се кроз његову садржину сагледавају ставови званичних аустроугарских кругова.

ГЛАВА I

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА 1875 – 1908. ГОДИНЕ

1.1. Устанци у Херцеговини и Босни 1875-1878. године

Током шездесетих и седамдесетих година деветнаестог века турска царевина се нашла у великој кризи која је посебно дошла до изражаја у балканским земљама које су биле у њеном саставу. Разлог томе је била чињеница што у овим земљама феудални односи још увек нису били укинати.¹⁰ Хришћанска раја није имала својинска права на земљишту, него су сматрани вечитим закупцима. Зависни сељак је власнику земље дуговао трећину, а држави десетину. При томе је наплата пореза најчешће вршена преко посебних купаца или полицијских органа који су прибегавали различитим злоупотребама.¹¹ Поред трећине и десетине, које су представљале не само основну обавезу сељака, него и главну карактеристику социјалних односа на босанском селу, постојао је још читав низ других дажбина (војница, порез на стоку).¹² Тежња народа за реформом аграрног система, као и незадовољство општим друштвеним и политичким приликама доводили су до бројних буна у Босни и Херцеговини. Као посебно значајни истичу се устанци који су 1875. године избили најпре у Херцеговини, а затим и у Босни.

¹⁰ Драго Боровчанин, *Изградња босанско-херцеговачке државности у условима НОР-а*, Сарајево 1979, 27.

¹¹ Гргури Јакшић, *Босна и Херцеговина на Берлинском конгресу*, Београд 1955, 4.

¹² Милорад Екмечић, *Устанак у Босни 1875-1878*, Сарајево 1960, 12-13; „Трећина и десетина, а уз то и неједнакост пред законом били су најјаче чињенице и потпалјивачи ове буне; то је народ дигло на оружје и у крв натјерало.“ Васо Пелагић, *Историја босанско-ерцеговачке буне*, Будимпешта 1880, 47.

Иако су припреме за устанак у Херцеговини почеле још у августу 1874. године, до његовог званичног покретања дошло је тек 9. јула 1875. године („Невесињска пушка“). Након тога устаничке борбе су се врло брзо прошириле по целој Херцеговини. Иако слабији по броју и наоружању устаници су у нападима на турске карауле и колоне остварили низ успеха (Муратовица).

Таква ситуација допринела је распривању устаничког жара и у Босни, где се својом активношћу у припремању устанка посебно истицао Васо Пелагић. Иако су устаничке вође планирале да устанак у Босни званично отпочне 18. августа, он је ипак почео три дана раније (15. август 1875. године). Разлог томе била је чињеница да су Турци под изговором да траже хајдуке почели да хапсе све оне за које су сумњали да учествују у припремама за устанак.¹³ Након првих устаничких акција почели су се формирати и одбори за помоћ устаницима. Тако је нпр. већ у августу основан први одбор у Београду, а недуго потом основани су одбори и у Загребу.¹⁴

Потреба да се устанак оконча, како због страха по општи мир, тако и због бојазни од стварања велике српске државе до које би дошло услед сједињења са Србијом и Црном Гором, навела је представнике Аустро-Угарске, Њемачке и Русије да турској влади у Цариграду 17. августа предложи да учини одређене уступке устаницима.¹⁵ Са друге стране и устаници су изнели своје захтеве у тзв. „Суторинском меморандуму“ од 26. марта 1876. године.¹⁶ Примирје између турских и устаничких снага предвиђено споразумом од 28. марта (почело 1. априла) било је ограничено на само дванаест дана. То време су и једни и други искористили да се припреме за нове борбе. Одмах након окончаног примирја устаници су у периоду 13-18. априла успели да сузбију турске јединице које су

¹³ Буне и устанци у Босни и Херцеговини у XIX веку, Београд 1952, 112-114.

¹⁴ *Ibid*, 125.

¹⁵ Гргур Јакшић, 8.

¹⁶ „1. Уступање хришћанској раји трећине земље којом располажу аге; 2. оправку кућа порушених после рата, снабдевање животним намирницама бар за годину дана, воловима и земљорадничким справама и ослобођење хришћанских породица од свих пореза у току три године рачунајући од дана њиховог повратка у ранија места; 3. повлачење турске војске из Херцеговине осим гарнизона потребних за чување Никшића, Стоца, Фоче, Требиња, Поља и Мостара; 4. дозволу хришћанима у Херцеговини да не морају скидати оружје пред муслиманима и пре извршења обећаних реформи; 5. пријем вођа устанка на преговоре с властима ради увођења стања у смислу предлога реформи грофа Андрашија с проширењем тих реформи и на оне округе Босне и Херцеговине који нису учествовали у устанку; 6. предају новца које турска влада буде одредила нарочитој европској комисији за обнову цркава и кућа, и 7. наименовање од стране владе руске и аустроугарске по једног агента у шест утврђених места у којима се налазе турски гарнизони, са задатком да надзиру тачно извршење реформи.“
Ibid, 12.

кренуле ка Никшићу, који је већ био под опсадом. Иако су током другог покушаја (28. априла) успели да продру до Никшића и снабдеју храном гарнизон, турска војска је претрпела велике губитке у људству (3200 жртава).¹⁷

Упркос томе што је рат Србије и Турске из 1876. године снажно утицао на борбени елан устаничке војске, Србија је због војних неуспеха била принуђена да потпише мир, као и да се обавезе да неће помагати устанике.¹⁸ Са друге стране, Аустро-Угарска је због својих окупаторских интереса била итекако заинтересована да помогне у гушењу устанка. Успостављајући сарадњу са Турском приликом борбе на територији Црних Потока (Седло) долази до пораза устаника, чиме је и њихова трогодишња борба дефинитивно окончана.¹⁹

1.2. Дипломатска борба Аустро – Угарске за Босну и Херцеговину

Видевши у устанку могућност остваривања сопствених интереса у погледу Босне и Херцеговине, Аустро-Угарска покреће опсежну дипломатску акцију. Као резултат такве акције закључено је више међународних споразума, што је за крајњу последицу имало Берлински конгрес и окупацију Босне и Херцеговине.

Већ 30. децембра 1875. године аустроугарски министар спољних послова гроф Ђула Андраши (Gyula Andrassy) упутио је дипломатску ноту великим европским силама, чија садржина се првенствено односила на потребу да се у Босни и Херцеговини проведу одговарајуће реформе: слобода вере, побољшање економског положаја сељака, као и укидање закупнине.²⁰ Осим тога, тражило се и конституисање одговарајућих тела која би надзирала спровођење ових реформи. Након добијеног пристанка од стране великих сила меморандум је упућен турској влади 31. јануара 1876. године. Иако је имао више карактер препоруке него обавезе, он је, што због унутрашњих проблема, што због

¹⁷ Буне и устанци у БиХ у XIX веку, 102-108.

¹⁸ Васо Чубриловић, *Босански устанак 1875-1878. године*, Београд 1930, 264.

¹⁹ Буне и устанци у БиХ у XIX веку, 141-147.

Приликом предаје устаничке вође су генералу Филиповићу упутиле меморандум у коме је тражено: да чиновнике у Босни и Херцеговини бира домаће становништво и да се не доводе странци, да се у судовима употребљава народни језик и ћирилица, да се сазове народна скупштина, да се порез не плаћа најмање пет година, да се омогући повратак избеглица, да се укину спахилуци, организују школе итд. М. Екмечић, 360.

²⁰ David Naris, *Diplomatic History of the Balkan Crisis of 1875-1878. The first year*, London 1936, 132-287; Васиљ Поповић, *Источно питање*, Београд 1928, 138; Г. Јакшић, 10-11.

притиска великих сила, ипак прихваћен од стране Турске. Међутим, устаници су овај меморандум одбили.²¹ Исти циљ имао је и тзв. Берлински меморандум Аустро-Угарске, Њемачке и Русије потписан 12. маја 1876. године.²² Због противљења Енглеске овај акт у пракси није дао жељене резултате.²³

Следећи дипломатски корак Аустро-Угарске у коме су се већ назирани обриси њених претензија према Босни и Херцеговини био је споразум са Русијом из Рајхштата од 26. јуна 1876. године.²⁴ Споразумом је предвиђено да уколико дође до победе Србије и Црне Горе у рату против Турске „силе ће наступати заједно како би решиле последице рата. Оне неће давати предност стварању једне велике словенске државе, али ће Црна Гора и Србија моћи да прикључе – прва Херцеговину и једну луку на Јадранском мору, друга неке делове Старе Србије и Босну. Међутим, слично томе, Аустрија ће имати могућност да анектира турску Хрватску и неке пограничне делове Босне у складу са трасом о којој ће се постићи сагласност.“²⁵ Из наведеног се може приметити да је Аустро-Угарска недвосмислено показала у ком ће се правцу кретати њена експанзионистичка политика.

Први велики дипломатски успех Монархије представљала је Тајна аустро-руска конвенција од 15. јануара 1877. године.²⁶ Обавезујући се на неутралност у случају руско-турског рата (чл. 2), Аустро-Угарска је овом конвенцијом добила право да окупира Босну и Херцеговину: „Његово Величанство цар Аустрије итд, краљ Мађарске, задржава право да одлучи о тренутку и начину окупације Босне и Херцеговине од стране његових трупа.“²⁷ У члану 9. наговештено је и закључивање једне посебне, допунске конвенције.²⁸ Реч је о тзв. Будимпештанској конвенцији којом је предвиђено да: „Високе стране уговорнице.... сагласиле су се да ограниче своје евентуалне анексије на следеће територије: Цар Аустрије итд. и краљ Мађарске: на Босну и

²¹ Буне и устанци у БиХ у XIX веку, 153-154.

²² Лазар Вркатић, *Појам и биће српске нације*, Нови Сад 2004, 361-364.

²³ Мустафа Имамовић, *Правни положај и унутрашњо-политички развитак БиХ од 1878. до 1914*, Сарајево 2007, 11; Г. Јакшић, 13.

²⁴ Владимир Ћоровић, *Илустрована историја Срба (шести део)*, Крагујевац 2011, 14.

²⁵ Л. Вркатић, 365-366.

²⁶ *Ibid.*, 367-374. Иако је конвенција датирана на 15. јануар, потписана је тек 18. марта 1877. године. Г. Јакшић, 18.

²⁷ Чл. 7. Тајне конвенције

²⁸ „Последице рата и територијална прекрајања која би била последица евентуалног распада Отоманске царевине регулисаће се посебном и истовременом конвенцијом.“ - чл. 9. Тајне конвенције

Херцеговину, искључујући део који се налази између Србије и Црне Горе, у вези с којим две владе задржавају право да се сагласе када дође тренутак да се о томе решава.“ Циљ који су стране потписнице желеле постићи Допунском конвенцијом односио се на отклањање могућег сукоба интереса заинтересованих држава. Битна разлика између две истовремено потписане конвенције била је у степену права која су гарантована Аустро-Угарској у односу на Босну и Херцеговину. Док је првом конвенцијом Монархија добила право да окупира Босну и Херцеговину, у другој се већ помиње њена анексија.²⁹

Већ следеће године, приликом потписивања Санстефанског мировног уговора између Русије и Турске, 19. фебруара (3. марта) 1878. године, Босна и Херцеговина је поново дошла у средиште међународног интересовања. На њу се односио чл. 14.³⁰ Чињеница да у наведеном члану нису поменуте ни окупација, ни анексија, представљала је очигледно одступање Русије од раније постигнутог договора са Аустро-Угарском, формулисаног у две конвенције. Самим тим, Монархија је ради остваривања својих експанзионистичких интереса морала обезбедити подршку од других европских сила. У првом реду добила ју је од Немачке. Осим ње, и Енглеска, која је у прошлости углавном одбацивала Аустро-Угарске предлоге, сада је одлучила да пружи помоћ. Разлог тако наглој промени курса енглеске политике вероватно је лежао у чињеници да се Русија приближила Цариграду и мореузима, што се директно косило са њеним интересима на Блиском истоку.³¹

Због новонасталог сукоба интереса поставило се питање одрживости самог Санстефанског мировног уговора. У крајњој линији то је и довело до одржавања Берлинског конгреса 1878. године.

²⁹ Чл. 1. Допунске конвенције

³⁰ „У Босни и Херцеговини ће одмах бити спроведени европски предлози који су били саопштени отоманским опуномоћеницима на првој седници конференције, која је одржана у Цариграду, са изменама о којима ће се одлучити заједничким споразумом између Високе Порте и владе Русије и Аустро-Угарске. Заостали дугови неће се потраживати, а текући дохоци до 1. марта 1880. године биће искључиво употребљени за обештење избеглих породица и осталих становника, жртава последњих догађаја, без обзира на народност и вероисповест, као и према локалним потребама земље. Сума која ће после овог рока годишње стизати централној влади биће накнадно утврђена посебним споразумом између Турске, Русије и Аустро-Угарске.“ Санстефански мировни уговор погледати у: Л. Вркатић, 375-389.

³¹ М. Имамовић, 12.

1.3. Берлински конгрес и окупација Босне и Херцеговине

У периоду од 13. јуна до 13. јула 1878. године у Берлину је одржан конгрес великих сила. Још пре конгреса енглеска влада и кнез Бизмарк (Bismarck) саветовали су грофу Андрашију да Аустро-Угарска војном силом заузме Босну и Херцеговину, чиме би велике силе биле доведене пред свршен чин. Међутим, Андраши је тај предлог одбио.³²

На осмој седници Конгреса одржаној 28. јуна 1878. године на дневном реду се нашао и Санстефански мировни уговор, тачније његов чл. 14. који се односио на Босну и Херцеговину. Све присутне силе, изузев османских представника, подржале су британски предлог да се Аустро-Угарској да мандат да управља Босном и Херцеговином.³³ Тек након притиска извршеног од стране Њемачке и Енглеске османски представници су 4. јула прочитали изјаву своје владе у погледу статуса Босне и Херцеговине.³⁴

На дан потписивања уговора турски пуномоћници су из Цариграда добили наредбу да члан 25. уговора буде измењен на начин да се предвиди да ће окупација бити привремена, те да ће зависити од непосредног споразума Порте и бечке владе. За случај да конгрес не пристане на такву измену, турски представници су имали упуство да траже од свих пуномоћника, или бар од аустроугарских, писмену изјаву у којој би то било наведено. Алтернатива у случају непристајања на овакву изјаву требала је да буде нота о неповредивости суверенитета и привремености окупације коју би турски представници поднели конгресу пре потписивања уговора. Уколико нотификација не би била примљена од стране учесника турски представници су имали наредбу да не потпишу уговор.³⁵

Чињеница да је уговор већ био штампан и поднет пуномоћницима на потписивање онемогућила је било какве измене у његовој садржини. Због тога су се турски пуномоћници одлучили на разговор са Андрашијем. Резултат тог разговора била је изјава коју су потписали аустроугарски представници: „*На*

³² Фердо Шишић, *Окупација и анексија Босне и Херцеговине*, Загреб 1938, 59.

³³ Г. Јакшић, 53; В. Ћоровић, 18.

³⁴ „... Царска турска влада узела је у озбиљно разматрање мишљење конгреса о погодним средствима за повраћај мира у Босни и Херцеговини. Она у то ставља потпуно поверење и задржава себи право да се непосредно и претходно споразуме у том погледу са бечком владом.“

Г. Јакшић, 57.

³⁵ *Ibid*, 64.

изјављену жељу турских пуномоћника у име њихове владе, аустро-угарски пуномоћници изјављују у име владе његовог Царског и Краљевског Апостолског Величанства, да суверена права Његовог Величанства Султана на покрајине Босну и Херцеговину неће претрпети никакву повреду окупацијом, о којој је реч у члану уговора о тим покрајинама, који има данас да се потпише, да ће један претходни споразум о појединостима окупације бити закључен између две владе одмах по завршетку конгреса.³⁶

Одлука о окупацији формулисана је у члану 25. Берлинског уговора: „Провинције Босну и Херцеговину окупираће Аустро-Угарска, која ће њима управљати. Пошто влада Аустро-Угарске не жели да преузме управу у Новопазарском санџаку, који се налази између Србије и Црне Горе у правцу југоистока до Митровице, у њему ће остати отоманска управа; ипак, да би се обезбедило одржавање новог политичког стања, као и слобода и безбедност саобраћаја, Аустро-Угарској се оставља право да ту држи гарнизоне и да има војне и трговачке путеве на читавом простору овог дела старог вилајета

³⁶ Наведено према: *Ibid*, 64-65.

О наведеном сведочи и телеграм који је Андраши упутио грофу Зишију (Zichy) на дан потписивања уговора: „Zwei Stunden vor Unterzeichnung des Vertrages erschienen die 3 türkischen Bevollmächtigten bei mir, um im Namen ihrer Regierung von mir eine Erklärung wegen Wahrung der Souverainetsrechte des Sultans, provisorischen Charakter der Occupation und vorgängiger Verständigung zu verlangen; sie gaben zu verstehen, dass sie ohne eine solche Erklärung ihre Unterschrift verweigern müssten. Nicht die Sache an sich, sondern die Art dieses Vorgehens im letzten Augenblicke und ohne Euer Excellenz davon in Kenntniss zu setzen, hat mich auf das Peinlichste berührt, als ein Beweis, dass die Pforte noch immer nicht zur Erkenntniss der Verhältnisse und ihrer wahren Interessen zugekommen ist. Hätte ich dem nur zu natürlichen Gefühle der Entrüstung nachgegeben, so wäre die Pforte als Friedensstörerin im letzten Momente in den Bann Europas gethan worden und ihr Verderben unausweichlich gewesen. Ich aber gehe von einem höheren Standpunkte aus, ich behandle die Türken als Kinder, die man gegen sich selbst schützen muss. Im Interesse der Zukunft der Türkei wünsche ich, dass sie ihre Verhältnisse zu uns nicht trübe, sondern das Mandat Europas, dem sie ihre Zustimmung gegeben und das jedenfalls vollzogen werden wird, im guten Einvernehmen mit uns zu ihrem und ihrer Religionsgenossen Heile zur Ausführung bringen lasse, und dazu mithelfe. Ich habe daher ohne Zögern eine Erklärung abgegeben des Inhalts: que les droits de souveraineté du Sultan ne subiraient aucune atteinte par le fait de l'occupation, que celle-ci sera considérée comme provisoire et qu'une entente préalable sur les détails de l'occupation se fera immédiatement après la clôture du Congrès entre les deux Gouvernements. Auf diesem unverzüglichen Beginn und schleunigen Abschluss des Uebereinkommens muss ich bestehen. Euer Excellenz wollen daher dahin wirken, dass Caratheodory Pascha sofort bevollmächtigt werde und die Verhandlungen nicht hinausgezogen werden. Die Instruktionen, die Caratheodory Pascha mir mitgetheilt, sind unannehmbar; auf solcher Basis werden wir zu keinem Einverständnis gelangen. Ich aber muss auf sofortigen Abschluss bestehen. Jetzt wo die Pforte über ihre Hoheitsrechte beruhigt ist, darf sie keine Detailschwierigkeiten mehr machen. Die Geheimhaltung der Deklaration habe ich von den türkischen Bevollmächtigten verlangt, weil ihre Verlautbarung jetzt nur serbischen Agitationen Vorschub leisten könnte. Versäumen Sie nicht Instruktionen an die Behörden in Bosnien zu erwirken, damit sie unseren Truppen eine freundliche Aufnahme sichern.“

Наведено према: Берислав Гаврановић, *Босна и Херцеговина у доба аустроугарске окупације 1878. године*, Сарајево 1973, 204-205.

Садржај наведене писмене изјаве, која је у почетку представљала тајну, објавио је француски министар спољних послова Габријел Аното у октобру 1908. године. М. Имамовић, 13.

Босне. У том смислу Аустро-Угарска и Турска ће се споразумети о појединостима.³⁷ Као што се из наведеног може закључити чланом 25. третирано је не само питање Босне и Херцеговине, него и Новопазарског санџака, чиме је предвиђена и двојака улога Аустро-Угарске. Са једне стране Монархија ће извршити окупацију Босне и Херцеговине и управљати њоме, док са друге она одбија да преузме управу над старим босанским вилајетом Новопазарским санџаком. Међутим, у циљу очувања „*новог политичког стања*“ она је задржала право да у том подручју држи своје војне гарнизоне. Осим тога, предвиђено је и да ће се аустроугарска и османска влада накнадно споразумети о појединостима које су требале произаћи из овог уговора. Дакле, узевши судбину Босне и Херцеговине у своје руке велике силе су извршиле флагрантну повреду међународног права тиме што су босанскохерцеговачком становништву ускратили право на самоопредељење.³⁸

Након што је рад Берлинског конгреса окончан Аустро-Угарска је почела са интензивним припремама за реализацију члана 25. Цар је у прогласу поводом уласка аустроугарских трупа на територију Босне и Херцеговине истакао да се ради о пријатељским трупама чији је циљ завођење реда и мира.³⁹ И поред

³⁷ Чл. 25. Берлинског уговора погледати у: Ј. Вркатаић, 412. Види и R.B. Mowat, *Select Treaties and Documents to Illustrate the Development of the Modern European States – System*, Oxford 1915, 79-83.

³⁸ Анте Малбаша, *Босанско питање и Аустро-Угарска у свијетлу политичког дневника Ј.М. Ваернеитера*, Сарајево 1933, 33.

³⁹ „*Proclamation bewohner von Bosnien und der Herzegovina! Die Truppen des Kaisers von Österreich und Königs von Ungarn sind im Begriffe die Grenzen Eueres Landes zu überschreiten. Sie kommen nicht als Feinde, um sich dieses Landes gewaltsam zu bemächtigen. Sie kommen als Freunde, um den Übeln ein Ende zu bereiten welche seit einer Reihe von Jahren nicht nur Bosnien und die Herzegowina, sondern auch die angrenzenden Länder von Österreich-Ungarn beunruhigen. Der Kaiser und König hat mit Schmerz vernommen, dass der Bürgerkrieg dies schöne Land verwüstet; dass die Bewohner desselben Landes einander bekriegen; dass Handel und Wandel unterbrochen, Euere Herden dem Raube preisgegeben, Euere Felder ungebaut sind und das Elend heimisch geworden ist in Stadt und Land. Grosse und schwere Ereignisse haben es Euerer Regierung unmöglich gemacht, die Ruhe und Eintracht, auf denen die Wohlfart des Volkes ruht, dauernd herzustellen. Der Kaiser und König konnte nicht länger ansehen, wie Gewaltthätigkeit und Unfriede in der Nähe Seiner Provinzen herrschten, wie Noth und Elend an die Grenzen Seiner Staaten pochten. Er hat das Auge der europäischen Staaten auf Euere Lage gelenkt und im Congresse zu Berlin wurde einstimmig beschlossen, dass Österreich-Ungarn Euch die Ruhe und Wohlfahrt wiedergebe, die Ihr so lange entbehrt. Seine Majestät der Sultan von dem Wunsche für Euer Wohl beseelt, hat sich bewogen gefunden, Euch dem Schutze Seines mächtigen Freundes, des Kaisers und Königs anzuvertrauen. So werden denn die k. und k. Truppen in Euerer Mitte erscheinen. Sie bringen Euch nicht den Krieg, sondern bringen Euch den Frieden. Unsere Waffen sollen Jeden schützen und keinen unterdrücken. Der Kaiser und König befiehlt, dass alle Söhne dieses Landes gleiches Recht nach dem Gesetze geniessen; dass sie Alle geschützt werden in ihrem leben, in ihrem Glauben, in ihrem Hab und Gut. Unsere Gesetze und Einrichtungen sollen nicht willkürlich umgestossen, Euere Sitten und Gebräuche sollen geschont werden. Nichts soll gewaltsam verändert werden ohne reifliche Erwägung dessen, was Euch noth thut. Die alten Gesetze sollen gelten, bis neue erlassen werden. Von allen weltlichen und geistlichen*“

обећања да се неће дирати у постојеће обичаје и законе, те да ће се приходи земље користити искључиво за њене потребе, а неплаћени порези неће убирати, када је 28. јула 1878. године аустроугарска војска почела улазити у Босну наишла је на снажан отпор домаћег становништва.⁴⁰ Упркос томе, њене трупе су већ 19. августа успеле да уђу у Сарајево.⁴¹ Окупација Херцеговине извршена је већ следећи месец. Том приликом су аустроугарске трупе разоружале и 6.750 устаника, који су се пре тога три године успешно борили за ослобођење од турске власти.⁴²

Годину дана након потписивања Берлинског уговора, тачније 21. априла 1879, потписана је и тзв. Цариградска конвенција. Реч је о билатералном међународном уговору којим су се Порта и Монархија споразумеле о појединостима везаним за окупацију. Конвенцијом је потврђен султанов суверенитет над Босном и Херцеговином, на чему су османски представници инсистирали још од потписивања Берлинског уговора. Са друге стране, привременост окупације се овом приликом није помињала. Поред ових, сигурно најзначајнијих питања, Цариградском конвенцијом је гарантовано низ права и слобода (чл. 2), предвиђено је да ће се босанскохерцеговачки приходи користити само за њене потребе (чл. 3), да ће османски новац и даље остати у употреби (чл. 4) итд. Питање запоседања Новопазарског санцака регулисано је чл. 7-10.⁴³

Behörden wird erwartet, dass sie die Ordnung aufrechterhalten und die Regierung unterstützen. Die Einkünfte dieses Landes sollen ausschliesslich für die Bedürfnisse des Landes verwendet werden. Die rückständigen Steuern der letzten Jahre sollen nicht eingehoben werden. Die Truppen des Kaisers und Königs sollen das Land nicht drücken, noch belästigen. Sie werden mit Geld bezahlen, was sie von den Einwohnern bedürfen. Der Kaiser und König kennt Euere Beschwerden und wünscht Euer Wohlergehen. Unter Seinem mächtigen Scepter wohnen viele Völker beisammen und Jedes spricht seine Sprache. Er herrscht über die Anhänger vieler Religionen und Jeder bekennt frei seinen Glauben. Bewohner von Bosnien und der Herzegowina! Ergebt Euch mit Vertrauen unter den Schutz der glorreichen Fahnen von Österreich-Ungarn. Empfanget unsere Soldaten als Freunde, - gehorchet der Obrigkeit, nehmt Euere Beschäftigung wieder auf und Ihr sollt geschützt sein in den Früchten Euerer Arbeit.“ Наведено према: Б. Гаврановић, 254-255.

⁴⁰ Аустро-Угарска је том приликом ангажовала око 200.000 војника и официра, док је устаничка војска имала око 93.000 бораца. Џенана Чаушевић, *Правно политички развитак Босне и Херцеговине*, Сарајево 2005, 195.

⁴¹ Авдо Сућеска, *Историја државе и права народа СФРЈ*, Сарајево 1979, 191.

⁴² Буне и устанци у БиХ у XIX веку, 111.

⁴³ Види: Балкански уговорни односи 1876-1996, I том (1876-1918), Београд 1998, 151-152.

1.3.1. Организација власти у Босни и Херцеговини након окупације

Након запоседања Босне и Херцеговине поставило се питање коме припадају ти крајеви и на који начин треба управљати њима? Упркос чињеници да је до освајања ових покрајина дошло заједничким војним ангажовањем оба дела Монархије, питање њихове управе се није могло третирати као заједничко. Разлог томе била је аустро-угарска нагодба из 1867. године којом су децидно дефинисани заједнички послови – финансије, дипломатија и војска. Тим пословима су управљали заједнички министри. Самим тим, Босна и Херцеговина су на неки начин припадале и Аустрији и Угарској.⁴⁴

Како се на самом почетку окупације поставило питање ко и како ће вршити управну власт у Босни и Херцеговини, 16. септембра 1878. године је донета одлука о оснивању посебне комисије која је ту власт требало да врши у име заједничке владе. Комисију су чинили представници три заједничка министарства (војске, иностраних послова и финансија) и по један представник аустријске и угарске владе. Већ следеће године 26. фебруара цар је управу над Босном и Херцеговином пренео на заједничког министра финансија, у оквиру чијег министарства је основан посебан биро за послове Босне и Херцеговине. Почевши од 11. марта 1879. године Босански биро је на себе преузео вођење свих извршних послова у Босни и Херцеговини, при чему је наступао као орган надређен Земаљској влади. Са друге стране, босанска комисија је задржала само саветодавну улогу.⁴⁵

Као резултат дуготрајних преговора између влада Аустрије и Угарске о начину на који ће Босна и Херцеговина бити укључена у систем дуалистичке владавине, 22. фебруара 1880. године је у парламентима обе државе изгласан Закон о управљању Босном и Херцеговином.⁴⁶ Законом је предвиђено да Босном и Херцеговином као засебним подручјем руководи Заједничко министарство

⁴⁴ Леон Билински, *Босна и Херцеговина у успоменама Леона Билинског*, Сарајево 2004, 48.

⁴⁵ Џевад Јузбашић, „О настанку паралелног аустријског и угарског закона о управљању Босном и Херцеговином из 1880. године”, *Политика и привреда у Босни и Херцеговини под аустроугарском управом*, књига СХVI, Сарајево 2002, 11-47. Види и: Фердо Хауптман, „Дјелокруг аустроугарског Заједничког министарства финансија“, *Гласник архива*, бр.3, Сарајево 1963, 16; Хамдија Капићић, *Херцеговачки устанак 1882. године*, Сарајево 1958, 23; Драго Боровчанин, 32.

⁴⁶ Више о томе види: Џ. Јузбашић, 11-47.

финансија, док је надзор над привременом управом имала Заједничка влада.⁴⁷ Босански биро који је постојао у оквиру заједничког министарства финансија наставио је да управља Босном и Херцеговином преко Земаљске владе у Сарајеву.

Земаљска влада за Босну и Херцеговину формирана је наредбом од 29. октобра 1878. године, а званично је почела са радом 1. јануара 1879. године.⁴⁸ Са једна стране она је у свом раду била подређена Заједничком министарству финансија, док је са друге стране представљала врховни управни орган за административно-територијалне органе у Босни и Херцеговини (окружне области, котарске уреде и котарске испоставе).⁴⁹

Начин на који је био организован рад у Земаљској влади у почетку је био сличан организацији одељења за Босну и Херцеговину у оквиру Заједничког министарства финансија. Тако је свако одељење решавало предмете који су били у његовој надлежности, док су предмети политичког карактера решавани у Президијуму Земаљске владе (Präsidium der Landesregierung für B. u. H.).⁵⁰ У почетку је Земаљска влада имала три одељења: за унутрашњу управу (Abteilung für innere Verwaltung), за правосуђе (Abteilung für Justiz) и за финансије (Abteilung für Finanzangelegenheiten). Већ 1893. године основано је и Грађевинско одељење (Bauabteilung). Том приликом делимично су промењени и званични називи постојећих одељења.⁵¹

На челу Земаљске владе налазио се шеф земаљске управе (der Chef der Landesregierung für B. u. H.), који од 1912. године носи титулу земаљског поглавара (Landeschef).⁵² У његовим рукама су били концентрисани и цивилни и војни (окупациони) аспекти аустроугарске власти у Босни и Херцеговини. Управо чињеница да војна и цивилна власт у окупираним покрајинама нису биле раздвојене представља специфичност унутрашњег уређења Босне и Херцеговине, с обзиром да ни у једној другој аустроугарској покрајини

⁴⁷ Ц. Јузбашић, 11-47; Види и: М. Имамовић, 32; Д. Боровчанин, 32; Ф. Хауптман, 18-19; Омер Ибрахимагић, *Државно-правни развитак Босне и Херцеговине*, Сарајево 1998, 24.

⁴⁸ „Босанско-херцеговачке новине“ бр. 35, 29. децембар 1878. године.

⁴⁹ Едита Радосављевић, *Земаљска влада за Босну и Херцеговину – Сарајево 1878-1890*, Сарајево 1989, 5.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ 1. Политичко-административно одељење (Politisch-administrative Abteilung), 2. Финансијско одељење (Finanzielle Abteilung), 3. Правосудно одељење (Justizabteilung), 4. Грађевинско одељење (Bauabteilung). *Ibid.*

⁵² *Ibid.* 6.

земаљски поглавари нису могли у исто време вршити и функцију војног команданта.⁵³ То је између осталог и био разлог зашто су на положај земаљског поглавара бирања високо позиционирана војна лица.⁵⁴ При томе је за послове цивилне управе земаљски поглавар одговарао пред заједничким министром финансија, а за питања војне управе пред министарством рата.⁵⁵

Поред земаљског поглавара владу су чинили још цивилни адлатус (*Ziviladlatus*) и шефови одељења. До увођења функције цивилног адлатуса дошло је под утицајем Бењамина Калаја (*Benjamin Kállay*). На седници Заједничке владе одржаној 3. јуна 1882. године Калај је у опширном меморандуму детаљно образложио потребу да се у Босни и Херцеговини спроведу одређене реформе које би биле усмерене на јачање улоге заједничког министарства финансија.⁵⁶ Између осталог, његов предлог је био и да се уведе функција „цивилног адлатуса“, који би на себе преузео послове грађанске управе.⁵⁷ С обзиром да је Калај важио за најбољег познаваоца прилика на Балкану у Монархији, његови предлози су прихваћени, што је и потврђено царским решењем од 29. јула 1882. године. Наредбом о власти цивилног адлатуса поглавара Земаљске владе за Босну и Херцеговину извршена је својеврсна реформа босанскохерцеговачког управног система.⁵⁸ Реформа се састојала у томе што је дошло до раздвајања цивилне и војне управе. Наиме, на челу целокупне управе налазио се Земаљски поглавар коме је за вођење војних послова додељен као помоћник један генерал, док су сви послови цивилне управе пренети на цивилног адлатуса.

Доласком Леона Билинског (*Leon Bilinski*) на место заједничког министра финансија 19. фебруара 1912. године поново долази до одређених реформи у систему босанскохерцеговачке управе. Наиме, подносећи меморандум цару тадашњи земаљски поглавар Оскар Поћорек (*Oscar Potiorek*) је изнео и одређене предлоге у погледу реорганизације управе у Босни и

⁵³ А. Сућеска, 192.

⁵⁴ Функцију Земаљског поглавара обављали су: Јосип Филиповић (1878), Herzog Württemberg (1878-1881), Hermann Dahlen (1881-1882), Johann Appel (1882-1903), Eugen Albori (1903-1907), Anton Edler (1907-1909), Маријан Варешанин (1909-1911), Oscar Potiorek (1911-1914).

⁵⁵ Д. Боровчанин, 32.

⁵⁶ Х. Капићић, 323-325.

⁵⁷ Функцију цивилног адлатуса обављали су: baron Fedor Nikolić (1882-1886), baron Hugo Kutschera (1886-1904), baron Isidor Benko (1904-1912), baron Julius Rohányi (1912-1913), Никола Мандић (1913-1915).

⁵⁸ Зборник закона и наредба за Босну и Херцеговину из 1882. године, 313-315.

Херцеговини. Измене које је Поћорек предлагао тицале су се положаја поглавара земаљске владе, затим привлачења аутохтоног елемента за сарадњу са земаљском владом, као и поделу компетенција између заједничког министарства финансија и земаљске владе. При томе је нагласио да прелазак са раније апсолутистичке на уставну владавину изискује и нужне промене у самој егзекутиви.⁵⁹

Оно на чему је Поћорек посебно инсистирао јесте укидање функције цивилног адлатуса изменом наредбе из 1882. године, те да се уместо њега уведе положај „вицепрезидента земаљске владе“ који би био непосредно потчињен шефу земаљске владе. Осим тога, сматрао је да би било згодно да се на ту функцију изабере неко из реда домаћег становништва, јер би се на тај начин превазишло неповерење које постоји између Сабора и Земаљске владе, а које је уједно и главни узрок њихове лоше сарадње. Даље, инсистирао је на томе да се један део овлаштења заједничког министра финансија пренесе на земаљску владу, што би било у складу и са првим параграфом Земаљског устава по коме је влада та која управља земљом и спроводи законе, док министарство треба да врши само врховни надзор. Врхунац његових захтева свакако је био да присуствује седницама заједничких министара у оним случајевима када се расправљало о питањима која се тичу Босне и Херцеговине. На крају свог мемоара Поћорек је нагласио да и чланови Сабора имају исто мишљење о наведеним питањима, те да би предложене измене биле поздрављене и у самој Босни и Херцеговини.⁶⁰ Дакле, може се приметити да су се захтеви Оскара Поћорекa у погледу реорганизације босанскохерцеговачке управе несумњиво кретали у правцу јачања положаја земаљског поглавара и то на рачун слабљења улоге заједничког министра финансија.

Као резултат Поћорекoвог залагања на седници заједничких министара одржаној 14. марта 1912. године усвојен је Нацрт уредбе о власти земаљског поглавара у Босни и Херцеговини и његовог заменика.⁶¹ Овом уредбом је укинута функција цивилног адлатуса, а вођење босанскохерцеговачке управе је пренето на земаљског поглавара. Земаљски поглавар је и даље остао потчињен

⁵⁹ Х. Капицић, „Превирања у аустро-угарској политици у Босни и Херцеговини 1912. године”, *Гласник Архива и друштва архивиста Босне и Херцеговине*, Сарајево 1961, 225-226.

⁶⁰ *Ibid*, 226-227; Ц. Јузбашећ, „Анексија и ставови аустроугарских војних кругова према управљању Босном и Херцеговином“, *Политика и привреда у Босни и Херцеговини под аустроугарском управом*, књига СХVI, Сарајево 2002, 306-307.

⁶¹ Гласник закона и наредаба VI/1912, 113-114.

заједничком министру финансија, али су његове компетенције сада биле много шире. Он је био тај који је председавао седницама земаљске владе, именовао све чиновнике и водио целокупну политику у Босни и Херцеговини. Осим тога, на захтев Поћорека дошло је и до разграничења надлежности између заједничког министра финансија и земаљске владе, при чему су све гране управе пренете на владу, уз резерву да министарство као врховна инстанца ипак задржава право да врши контролу.⁶² Такође, шеф земаљске владе је као армијски инспектор добио и врховну војну власт на подручју XV и XVI корпуса, при чему је био директно подређен цару. Дакле, вршење највише војне и највише цивилне власти припадало је једној особи – Земаљском поглавару. Овом наредбом је уведен и положај заменика земаљског поглавара (Landeschefstellvertreter), који је представљао највишег грађанског чиновника и који је радио по упуствима земаљског поглавара.⁶³

Реорганизација управе у Босни и Херцеговини је довела и до промена у односу на одељења која су чинила земаљску владу. Наиме, Наредбом о организацији и власти Земаљске владе за Босну и Херцеговину,⁶⁴ коју је цар одобрио 29. маја 1912. године, број одељења се повећао са четири на шест: политичко-административно, финансијско, превосудно, привредно, грађевинско и одељење за богоштовље и наставу.⁶⁵

У коминикеу који је поводом наведених управних промена издат наглашено је да се заједничко министарство финансија руководило намером да удовољи жељама босанскохерцеговачке легислативе за проширењем аутономије у земљи.⁶⁶ Оваква организација Земаљске владе задржана је до краја аустроугарске владавине Босном и Херцеговином.

Када је реч о административно-територијалној подели земље, она је остала иста као што је била и за време турске управе. Босна и Херцеговина је била подељена на шест окружних области (Kreisbehörde) на чијем челу су се налазили окружни предстојници (Kreisvorsteher). Окружне области су се делиле на котарске уреде (Bezirksamt) којима су руководили котарски предстојници

⁶² Ц. Јузбашић, „Анексија и ставови аустроугарских војних кругова...“, 307-308. Види и: Азем Кожар, „Улога цивилног адлатуса у управљању Босном и Херцеговином“, *Зборник радова Уставно-правни развој Босне и Херцеговине (1910-2010)*, Тузла 2011, 24.

⁶³ Х. Капицић, „Превирања у аустро-угарској политици...“, 228.

⁶⁴ Гласник закона и наредаба за Босну и Херцеговину из 1912. године, 167-168.

⁶⁵ Ц. Јузбашић, „Анексија и ставови аустроугарских војних кругова...“, 309; Е. Радосављевић, 6.

⁶⁶ Х. Капицић, „Превирања у аустро-угарској политици...“, 228.

(Bezirksexpositur). Уреди су се даље делили на котарске испоставе (Bezirksexpositur) са управницима испоставе на челу (Expositurleiter). Котарских уреда је у почетку било 48, да би њихов број касније порастао на 54. За разлику од котарских уреда број котарских испостава је временом смањен са 24 на 23.⁶⁷

1.3.2. Утицај промењених околности на правни систем у Босни и Херцеговини

Иако је аустроугарска власт након доласка у Босну и Херцеговину истицала намеру да изврши одређене реформе у односу на дотадашњи друштвени, економски, политички и правни поредак, тај задатак се у пракси показао тежим него што се то у први мах чинило. Посебан проблем представљао је начин на који ће дотадашњи османски правни систем бити замењен новим аустроугарским. У тај процес аустроугарска власт је ушла врло опрезно. Са једне стране је извршила рецепцију одређених османских прописа, док је са друге приступила самосталном нормативном регулисању појединих области.

Од прихваћених османских прописа најзначајнији су Османски грађански законик (Medžela), Закон о земљишном поседу (Рамазански закон), Закон о тапијама, закони о вакуфима, Трговачки закон итд. У циљу осавремењивања неки од ових прописа су временом мењани, те су као резултат тог процеса већ 1883. године донета два нова закона – трговачки и мјенични.⁶⁸ Осим тога, Аустро-Угарска је преузела и тзв. османско танзиматско законодавство (Саферска наредба), затим различите световне и верске прописе о породичном, наследном и вакуфском праву код муслимана.⁶⁹

За разлику од грађанског права где се нормативна делатност углавном сводила на рецепцију постојећих правних прописа, рад у области кривичног права је био доста динамичнији. Тако је већ 1. септембра 1879. године ступио на снагу Кривични закон, а 1. јануара 1881. године и Кривични процесни закон.⁷⁰

⁶⁷ Е. Радосављевић, б.

⁶⁸ Зборник закона и наредба за Босну и Херцеговину из 1883. године (Трговачки закон 308-439, Мјенбени закон 450-476)

⁶⁹ М. Имамовић, „Правни систем и законодавство Босне и Херцеговине 1878-1914”, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1-3, год. XIX, Београд 1972, 240-241.

⁷⁰ *Ibid*, 242.

Интензивнија нормативна активност аустроугарске власти била је везана за процес успостављања управне и судске власти у Босни и Херцеговини. С тим у вези донети су бројни закони, наредбе, као и други правни прописи.

Дакле, иако се од успостављања нове власти тежило ка доношењу нових прописа који би омогућили изградњу правне државе не може се оспорити чињеница да су у појединим областима до краја аустроугарске владавине остали на снази османски прописи. Реч је у првом реду о оним прописима шеријата који су се односили на брачно и породично право муслиманског становништва.

1.3.3. Државноправни положај Босне и Херцеговине након окупације

Питање које је након окупације Босне и Херцеговине побудило нарочито интересовање међу правницима тичало се државноправног положаја ових покрајина. Јуристичку елиту је занимало ко има суверенитет над Босном и Херцеговином – Турска или Аустро-Угарска? Оно у чему су сви аутори били сложни јесте да се радило о једној правној аномалији која се није могла подвести ни под једну до тада познату правну категорију. Упркос томе неки одговор се морао дати, а самим тим и образложити.

Највећу пажњу овом питању од домаћих аутора посветио је Глигорије Гершић.⁷¹ Полазећи од међународних правних аката – чл. 25. Берлинског уговора и Цариградска конвенција, он је истицао тезу о непрекинутој султановој суверености. Исти став заступали су и Јелинек (Georg Jellinek)⁷², Мартенс (Friedrich Martens), Шнелер (Hans Shneller) итд.⁷³ Са друге стране,

⁷¹ Глигорије Гершић, *Поглед на међународни и државноправни положај Босне и Херцеговине и острва Кипра према научним оценама представника данашње међународно-правне теорије*, читано као приступана академска расправа на свечаном скупу Српске Краљевске Академије 16. фебруара 1893. године, Глас Српске Краљевске Академије XXXVII, Београд 1893.

⁷² Државно-правни положај Босне и Херцеговине Јелинек је окарактерисао на следећи начин: „Од 1878. до 1908. Босна и Херцеговина биле су турске провинције којима је Аустрија управљала; ипак оне нису биле нити аустријско нити угарско државно подручје; њихови припадници нису имали нити аустријско нити угарско државно поданство. С друге стране, упркос придржања суверенитета од стране Турске, њена власт над овим провинцијама, услед преношења читаве државне власти на Аустро-Угарску, није имала уобичајени државно-правни садржај. Тако су се ове провинције и према Турској царевини појавиле као државно-правно самосталне територије са властитим поданицима; шта више Аустро-Угарска их је и према вани заступала. Њихова веза са Турском царевином имала је битно међународни карактер, што је и спријечило Аустро-Угарску да ове покрајине инкорпорира једном од своја два државна подручја, без пристанка Порте и осталих држава, потписница Берлинског конгреса.“
Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1929, 650-651. Наведено према: А. Малбаша, 34.

⁷³ М. Имамовић, „Правни положај Босне и Херцеговине 1878-1908”, *Преглед*, бр. 12, Сарајево 1971, 586.

аутори попут Њумана (Leopold Neumann), Холцендорфа (Franz Holtzendorff) и Линга (Emil Lingg) су при одређивању државноправног положаја Босне и Херцеговине полазили од фактичког стања, па су самим тим и одрицали постојање султановог суверенитета.⁷⁴

У скромном покушају да дамо одговор на ово по свему судећи компликовано правно-теоријско питање неопходно је најпре дефинисати појам који је предмет расправе. Према опште усвојеном схватању у правној науци сувереност представља „*својство државне власти да је на односној територији највиша и независна од свих других власти*“⁷⁵ Уколико наведену дефиницију применимо на постокупационо стање у Босни и Херцеговини заиста долазимо до закључка да након 1878. године османска власт није имала никакве ингеренције у унутрашњем правно-политичком животу ових покрајина, односно да је највишу власт имала и вршила Аустро-Угарска. Чињеница да је та власт била ограничена међународним уговорима и циљевима аустроугарског мандата не умањује њену реалну вредност. Дакле, наведена дефиниција суверености иде у прилог тврдњама да је носилац суверене власти била Аустро-Угарска. Са друге стране не смемо занемарити ни уговоре којима је третирано ово питање управо због тога што је реч о правним актима из којих недвосмислено произилази да султан задржава право суверене власти над окупираним покрајинама. Зашто је тим уговорима предвиђена неповредивост султановог суверенитета када је од самог почетка окупације било јасно да је то његово право „*nudum ius*“? Признати султану суверенитет над окупираним покрајинама за Аустро-Угарску је био добар политички и дипломатски потез који је вероватно имао за циљ стварање привида о томе да Монархија заиста жели само да уведе ред у окупиране покрајине и на тај начин отклони опасност по међународни мир. На тај начин они су умирили не само босанскохерцеговачко становништво, него и међународну јавност. Међутим, без обзира на разлог због ког је Монархија пристала на ову клаузулу у уговору остаје чињеница да је и она сама на тај начин признала неповредивости султановог суверенитета.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Борис Кривокапић, *Лексикон међународног права*, Београд 1998, 465-466. О појму суверености више види: Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд 1996, 177-192; Д. Батавељић, 79-80.

Питање носиоца суверене власти у Босни и Херцеговини након одлуке Берлинског конгреса може се анализирати и са аспекта правне природе саме окупације. Иако у први мах може деловати збуњујуће ставови о непрекинутом султановом суверенитету итекако имају смисла уколико се ради о ратној окупацији. Наиме, код ратне окупације долази до насилног заузимања туђе суверене територије од стране неке државе и успостављања фактичке власти на њој. Чињеница да при томе не долази до преноса суверене власти значи да окупација представља фактичко стање које има привремени карактер. Док траје окупација суверена права територијалне државе се привремено суспендују. За време трајања окупације окупатор је дужан да поштује унутрашњи правни поредак окупиране земље, па самим тим не може заводити своје унутрашње законодавство. Изузетак представљају они прописи који су у супротности са окупацијом, односно угрожавају њену безбедност.⁷⁶ Дакле, уколико је Аустро-Угарска извршила ратну окупацију Босне и Херцеговине суверена власт је заиста остала код султана. Међутим, намеће се питање да ли је у овом случају заиста реч о ратној окупацији?

Неколико је разлога због којих се може дати негативан одговор на ово питање. Као прво, ако је окупација извршена од стране Аустро-Угарске заиста била ратна какав је био смисао одржавања Берлинског конгреса? Аустроугарска војска је у Босну и Херцеговину ушла не по самовољној одлуци свог монарха него на основу мандата великих сила и међународног уговора на који је пристала и Османска царевина. Дакле, уколико је постојао међународни уговор значи да је постојала и сагласност свих заинтересованих међународних субјеката да ове покрајине буду запоседнуте. То што је аустроугарска војска наишла на локални отпор једног дела становништва који је угушен након месец дана борбе и који није био подржан од стране Порте не даје основа за тврдњу да су ове покрајине насилно заузеле. Даље, видели смо да је Аустро-Угарска радила и на нормативном регулисању одређених питања иако није реч о прописима који су угрожавали окупацију, што опет није у складу са објашњењем ратне окупације према којем окупатор треба да поштује унутрашњи правни поредак. Имајући у виду наведено са разлогом се може

⁷⁶ Б. Кривокапић, 307-308.

поставити питање да ли се стање успостављено у Босни и Херцеговини након 1878. године може квалификовати као окупација?

Дакле, можемо закључити да однос успостављен између Босне и Херцеговине и Аустро-Угарске након 1878. године можемо означити као правну аномалију. Самим тим и последице које произилазе из таквог стања не могу се уклапати у до сада познате стандарде, него се морају засебно тумачити и разумевати. У складу с тим сматрамо да је султану *de iure* припадало право суверености, а да је вршење права која произилазе из суверене власти *de facto* имала Аустро-Угарска. Да такво стање не представља правну бесмислицу Гершић објашњава кроз аналогију са приватним правом. Узимајући за пример право својине и право плодуживања где се, такође, правно и фактичко стање размимоилазе, Гершић с разлогом поставља питање уколико је тако нешто могуће „са својином на пољу приватног права, онда зашто се не би могло замислити и при суверености на пољу међународног права и зашто би ту баш морало апсурдно изгледати?“⁷⁷

1.4. Анексија Босне и Херцеговине

Након окупације државноправни положај Босне и Херцеговине је био изузетно специфичан. Наиме, као што смо видели султан је само *de iure* имао суверену власт над територијом Босне и Херцеговине, док је *de facto* ту власт вршила Аустро-Угарска. Без обзира на сву апсурдност положаја у коме се Босна и Херцеговина налазила, Монархија са међународноправног становишта није имала право да једнострано мења одлуку Берлинског конгреса у погледу уговорних одредаба. За било какву промену био је потребан пристанак свих потписница уговора.⁷⁸ Међутим, како интересима Аустро-Угарске није одговарао овако нерешен државноправни статус окупиране територије покренута је опсежна дипломатска акција како би се обезбедила подршка великих сила у погледу њене анексије.

⁷⁷ Г. Гершић, 57-58.

⁷⁸ У додатку лондонском протоколу из 1871. године формулисано је начело међународног права према коме „ни једна сила не може да се разреши од обавеза некога уговора нити може мењати његове одредбе без пристанка осталих уговорних страна путем пријатељског споразума.“ *Ibid*, 71.

У протоколу о Балкану који је придодат Тројецарском уговору од 18. јуна 1881. године предвиђено је да „Аустро-Угарска задржава право да анектира ове две покрајине (Босну и Херцеговину – прим.аут.) када год то нађе за потребно.“⁷⁹ Да је Русија и након овог уговора остала чврсто при свом ставу у погледу решавања питања на Балкану потврђује и њен споразум са Аустро - Угарском од 8. маја 1897. године: „Посед Босне и Херцеговине и Новопазарског санџака не може бити предмет ни за какву дискусију, и Аустрија задржава себи право, када нађе да је време згодно, да окупацију и гарнизонирање (у Санџаку) претвори у анексију.“⁸⁰ Дијалог Русије и Аустро-Угарске настављен је и наредних година што потврђује и дипломатска преписка из јула и августа 1908. године између министара иностраних послова Извољског и Ерентала (baron Alois Lexa von Aehrenthal). Између осталог у дипломатским нотама које су размењивали предвиђено је и да ће Русија пристати на анексију Босне и Херцеговине уколико добије подршку Аустро-Угарске у погледу отварања Мореуза.⁸¹

Питање анексије је расправљано и на седници заједничке аустроугарске владе (Aehrenthal, Schönaich, Burian) одржаној 11. децембра 1907. године. Седници су присуствовали и председници аустријске и угарске владе барон Бек (Beck) и др Векерле (Weckerle). Барон Буријан, као министар заједничких финансија је том приликом истакао да је дотадашњи начин владања у Босни и Херцеговини био погрешан, те да се земљи треба дати одређена аутономија и устав. Према његовом мишљењу било је неопходно извршити реорганизацију управе која би у крајњој линији довела и до уређења земаљског сабора.⁸² Са друге стране Ерентал је инсистирао на томе да се Босни и Херцеговини не може дати ни аутономија, ни сабор без претходно проведене анексије.

Избијање Младотурске револуције у јулу 1908. године и враћање на снагу Османског устава из 1876. године несумњиво су убрзали акцију припајања окупираних покрајина Монархији. Наиме, проглашење уставности у Турској изазвало је оправдану бојазан у Аустро-Угарској с обзиром да су

⁷⁹ Реч је о уговору који су потписале Аустро-Угарска, Њемачка и Русија. Л. Вркатић, 435-437.

⁸⁰ *Ibid*, 459-460.

⁸¹ Преписку Извољског и Ерентала од 19. јуна (2. јула) 1908. године и 27. августа 1908. године погледати у: Л. Вркатић, 469-475; Види и: Димитрије Поповић, *Извољски и Ерентал, Дипломатске успомене из анексионе кризе*, Београд 1927, 13; Владимир Ћоровић, *Односи између Србије и Аустро – Угарске у XX веку*, Београд 1936, 132-133.

⁸² Фердо Шишић, 77-79.

окупиране покрајине и даље биле, макар *de iure*, под султановним суверенитетом. Управо из тог разлога Буријан је на седници Заједничке владе 19. августа 1908. године изразио бојазан да би турски парламент могао захтевати да се одлука о окупацији Босне и Херцеговине стави ван снаге.⁸³ И Ерентал је на министарској седници одржаној 10. септембра 1908. године изнео аргументе у прилог анексији: „1. Турски парламент ће сам донети какву одлуку о Босни и Херцеговини чим се буде састао, 2. босанска опозиција би могла против воље власти да створи неку врсту босанског парламента, 3. ово је последња прилика да се Аустро-Угарска добровољно повуче из Новопазарског санџака.“⁸⁴ Дакле, плашећи се поновног турског уплитања у покрајинска питања, Аустро-Угарска је „пришла припреми анексије окупираних области, протезању на њу суверених права цара Фрање Јосифа и припремама за доношење Устава и успостављање Сабора.“⁸⁵

Непосредно пред анексију главни одбор Српске народне организације је у Сарајеву сазвао скупштину народних представника како би заузела став по питању најављене анексије. Међутим, пошто је власт забранила њено одржавање организатори су покушали да исту одрже у Славонском Броду 6. октобра. Како ни тај покушај није успео донета је одлука да се скупштина одржи у возу током путовања за Пешту. Том приликом су из новина сазнали да је одлука о анексији већ донета.⁸⁶

Прокламацију о анексији Босне и Херцеговине цар Фрањо Јосиф је потписао у Будимпешти 5. октобра 1908. године о чему је путем писама обавестио и министре Ерентала и Буријана, као и барона Бека.⁸⁷ На исти начин о анексији су обавештене и силе потписнице Берлинског уговора. Кршећи на тај начин одредбе Берлинског уговора и Цариградске конвенције Монархија је право подредила сили и тако показала да је њен циљ од самог почетка био присаједињење ових покрајина, а не провођење одговарајућих реформи како се то у почетку истицало.⁸⁸

⁸³ Х. Капицић, „Припремање уставног периода у Босни и Херцеговини (1908-1910), *Босна и Херцеговина под аустроугарском управом (чланци и расправе)*, Сарајево 1968, 46.

⁸⁴ Никола Стојановић, *Босанска криза (1908-1914 год.)*, Сарајево 1958, 31.

⁸⁵ Ђорђе Микић, „Босански устав - „Штатут“ из 1910“, *Зборник за историју Босне и Херцеговине*, Београд 2012, 306.

⁸⁶ Тодор Крушевац, *Сарајево под аустро-угарском управом 1878-1918*, Сарајево 1960, 344;

⁸⁷ „Сарајевски лист“ бр. 120, 7. октобар 1908. године

⁸⁸ „Разумљиво је што таква нелогична и неприродна политика завојевања није могла да испуни скоро ниједно обећање, које је на Берлинском конгресу износила као разлог за окупацију.

У тексту прокламације који је 7. октобра објављен и у Сарајеву писало је следеће: „... да је дошло вријеме да становницима обију земаља укажемо нов доказ наше вјере у њихову политичку зрелост. Да би Босну и Херцеговину дигли на виши степен политичког живота, одлучили смо се подијелити објема земљама конституционалне установе – које ће одговарати њиховим приликама и заједничким интересима – и створити на тај начин законску подлогу за представништво њихових жеља и користи. Нека се слуша и ваша ријеч, када се унапријед изодлучује о стварима ваше домовине, која ће као и до сада имати своју засебну управу. Но први је неопходни услов за увођење ове земаљске уставности: *опредјељење јасна и несумњива правног положаја обију земаља. С тог разлога, а и држећи на памети оне везе које су у старијим временима постојале између наших предака на угарском пријестолу и овијех земаља, протеземо ми право наше суверености на Босну и Херцеговину и хоћемо, да се и на ове земље примењује ред наслједства, који вреди за нашу кућу. Тако ће становници обију земаља постати учесници у свијем онијем добротинствима, што их може пружити трајно учвршћење њихове досадашње везе. Нови ће поредак бити јемство, да ће култура и благостање у Вашој домовини наћи сигурно огњиште. Босанци и Херцеговци, међу многијем бригаама, које наш пријесто окружују, неће унапријед бити пошљедња она за Ваше материјално и духовно добро. Ваша мисао једнакога права свију пред законом; једнака заштита свију вјероисповијести, језика и националне својствености – сва ова добра уживаћете у пуној мјери.*“⁸⁹

Као што се из наведене прокламације јасно види Монархија је већ у овом акту најавила доношење Земаљског устава и увођење Сабора. Међутим, да би до тога дошло било је потребно претходно решити питање државноправног положаја окупираних покрајина, те се из тог разлога и приступило анексији.

*Најглавнији је разлог био тај што Далмацији треба копнено залеђе с којим би се комуникацијама везала... Али то обећање Аустро-Угарска није испунила. Она за 30 година није успела да железницама веже окупираних земље с Далмацијом; ове су земље остале стране једна другој као што су биле и пре окупације... Даљи разлози за окупацију били су ови: Аустро-Угарска може, као држава великих средстава, да реши аграрно питање и може да унесе мир и ред међу народ различитих вера, међу хришћане и мухамеданце, који се међусобно тру. И, док су Србија и Бугарска, у којима је било истих аграрних прилика, потпуно решиле аграрно питање, и то одмах после Берлинског конгреса, једина га Аустро-Угарска није решила. Не само да није унела ред и мир међу народ различитих вера и конфесија, већ је те противности само заоштрила. Као што није могла извршити горње задатке, тако није могла ни иначе унети праву културу и мир у Босну и Херцеговину...“ Јован Цвијић, *Сабрана дела*, књига 3 (том I), Београд 1987.*

⁸⁹ „Сарајевски лист“ бр. 120, 7. октобар 1908. године

Посматрано на овај начин, анексија је представљена као чин који ће у будућности донети напредак становништву Босне и Херцеговине. Међутим, чињеница је да је Монархија под плаштом увођења уставности у Босни и Херцеговини извршила један сраман чин једностраног кршења међународних уговора.

Проглашење анексије је, како се то могло и очекивати, изазвало велико незадовољство грађана у Босни и Херцеговини. Глигорије Јефтановић је тим поводом изјавио да он и остале српске вође „скидају са себе сваку одговорност за догађаје који ће наступити“.⁹⁰ Осим Срба, анексија је засигурно јако погодила и муслимане, што ће се касније и показати у њиховом масовном исељавању.⁹¹ Представници Српске народне организације који су се затекли у Будимпешти донели су одлуку да неколико њих остане ту и прати даљи развој догађаја, а народу су саветовали смиреност.⁹² Истовремено, у Пешти су се затекли и представници Муслиманске народне организације. Заједнички став који су ове организације заузеле по питању новоуспостављеног стања објављен је у виду декларације 12/13. октобра.⁹³ За разлику од Срба и муслимана већина хрватског становништва, као и досељени странци су одушевљено поздравили чин анексије.

Негативне реакције на анексију су стизале и из окружења. Ноту о проширењу аустроугарског суверенитета на Босну и Херцеговину уручио је аустроугарски посланик 7. октобра у Београду министру спољних послова

⁹⁰ „Политика“ бр. 1689, 29. септембар 1908. године

⁹¹ „Муслимани су жалили за прошлошћу, док су Срби православни бринули за будућност.“

В. Ђоровић, *Историја Југославије*, Београд 1989, 536; Ј. Цвијић, „О исељавању босанских муслимана“, *Говори и чланци – први свезак*, Београд 1921, 255-264.

⁹² „Народ“ бр. 134, 10. октобар 1908. године

⁹³ „Браћо, прије 30 година Аустро-Угарска Монархија је као мандатор европских сила окупирала нашу земљу да њоме управља. Знате врло добро, шта смо за ово вријеме подносили и колико је било основе за тужбе против окупационе управе... У пословима уставног покрета ишли смо у Пешту. Успут, 7. октобра били смо изненађени прокламацијом анексије, која је без нашег питања и воље спроведена. Иако смо продужили пут у Пешту, гдје се у исто вријеме савјетују надлежни фактори Аустро-Угарске о овом питању, да можемо из непосредне близине пратити развој догађаја, да се са њиховим намјерама упознамо и да са свима ступимо у додир, који имају срца за наш народ и интереса за судбину наше отаџбине. Због најновијих догађаја воде европске силе, потписнице Берлинског уговора, преговоре за сазивање једне конференције. Народ мора сачекати резултат сазива ове конференције. Исто тако народ мора сачекати резултат преговора заинтересованих фактора. Стога вас, браћо, молимо да останете стрпљиви и мирни и нарочито молимо да не исељавате из наше лијепе отаџбине, пошто би то било најопасније средство за одбрану...“

„Мусаваг“ бр. 42, 15. октобар 1908. године; „Српска ријеч“ бр. 213, 17. октобра 1908. године

Миловану Миловановићу.⁹⁴ Србија је истичући да се ради о „*флагрантној повреди*“ великим силама упутила и протестну ноту којом „*улаже свој најенергичнији протест противу присаједињења Босне и Херцеговине земљама Хабзбуршке монархије.*“⁹⁵ И црногорски књаз Никола је издао прокламацију у којој је осим жаљења за „*срцем српства – Босном и Херцеговином*“ указао и на то да су „*одредбе Берлинског конгреса на више страна повријеђене*“.⁹⁶ По савету руске владе Србија и Црна Гора су чак поставиле и захтеве за компензацију. Тако је Србија тражила излаз на Јадранско море, а Црна Гора укидање члана XXIX Берлинског уговора који се тицао контроле њеног приморја од стране Аустро-Угарске.⁹⁷

Осим званичних реакција власти своје негодовање због анексије изразио је и народ у Србији путем бројних демонстрација и митинга. Омладина понесена патриотским осећањима испољавала је спремност за одбрану националног јединства чак и путем рата.⁹⁸ У том циљу је 9. октобра 1908. године у Београду основан и Одбор народне одбране, чији је задатак требао да буде организација српског народа ради припрема за ослобођење.⁹⁹

⁹⁴ Михаило Војводић, „Србија и анексиона криза 1908-1909“, *Стогодишњица анексије Босне и Херцеговине*, Бања Лука 2009, 126.

⁹⁵ Протестну ноту Србије упућену великим силама поводом анексије Босне и Херцеговине погледати у: Л. Вркатић, 479-480.

Међутим, већ 31. марта 1909. године српски посланик у Бечу је у име своје владе упутио царској и краљевској влади ноту следеће садржине: „... Србија признаје да није била повређена у својим правима свршеним чином који је створен у Босни и Херцеговини, и да ће се, према томе, саобразити онаквој одлуци, какву силе буду донеле у погледу чл. 25 Берлинског уговора. Одазивајући се саветима великих сила, Србија се ангажује, још одсад, да ће напустити држање протестовања и опозиције, које је заузимала према анексији, од прошле јесени, и ангажује се, сем тога, да ће променити правац своје садашње политике према Аустро-Угарској, те убудуће одржавати са њом односе доброг суседства. Према тим изјавама, а верујући у мирољубиве намере Аустро-Угарске, Србија ће повратити своју војску у стање, у коме се налазила у пролеће 1908. године, у погледу њене организације, дислокације и бројног стања. Она ће разоружати и распустити добровољце и чете, и спречиће образовање нових нерегуларних јединица на својем земљишту.“ *Ibid*, 492.

Види и: В. Ћоровић, *Односи Србије и Аустро-Угарске у XX веку*, Београд 1936, 317.

⁹⁶ „Увјерен сам да проговарам из душе и срца сваког Црногорца, објављујући великим силама, потписницима берлинског уговора, ако повриједе истога одобре, да ће се Црна Гора од данас сматрати ослобођеном свих терета и ограничења која јој је био наметнуо тај међународни уговор. Моја је тврда нада да ће просвијеђена Европа овај мој корак одобрити!“

„Цетињски вјесник“ бр. 26, 24. септембра 1908. године (стари календар).

Види и: Н. Ракочевећ, *Црна Гора и Аустро-Угарска 1903-1914*, Титоград 1983, 46-47.

⁹⁷ Н. Стојановић, 40.

⁹⁸ Ј. Милићевић, „Јавност Београда према анексији Босне и Херцеговине“, *Југословенски народи пред први светски рат*, Београд 1967, 549-573.

⁹⁹ „Политика“ бр. 1687, 27. септембар 1908. године

Водећи српски интелектуалци тог времена такође су исказали своје незадовољство због кршења Берлинског уговора и стали у одбрану националних интереса. Димитрије Туцовић је у свом говору истакао да *„анексија Босне и Херцеговине није стабилисање, учвршћивање односа на Балкану и гаранција мира, она, тек, значи почетак једнога од најнемирнијих периода овог полуострву.“*¹⁰⁰ У својој расправи „Анексија Босне и Херцеговине и српско питање“ Јован Цвијић је навео да *„тај чин убија веру у вредност међународних уговора“*, те да се њиме *„на очевидан начин вређа принцип народности, јер се дефинитивно ставља под туђинску управу централни део српског народа...“*¹⁰¹

Анексија је изазвала углавном негативну реакцију и код великих сила, од којих је једино Њемачка подржавала тај поступак.¹⁰² У писму које је упутио потписницима Берлинског уговора цар је овај поступак покушао да оправда чињеницом да су догађаји у Турској утицали и на Босну и Херцеговину, те да је било неопходно изаћи у сусрет жељама народа за доношењем устава. Како је за тако нешто била неопходна суверена власт над овим покрајинама, анексија је била једино могуће решење. Осим тога, цар је објавио и то да се одриче даљих територијалних освајања на Балкану, те да повлачи своје трупе из Новопазарског санџака.¹⁰³ Руски цар је у одговору на писмо Фрање Јосифа истакао следеће: *„Дубоко и искрено пријатељство према теби не дозвољава ми да од тебе сакријем утисак који је на мене учинило присаједињење Аустро-Угарској царевини једностраним актом, што је жалосно до крајности, провинција Босне и Херцеговине, поверених теби на управљање на Берлинском конгресу. Ограничићу се само на констатацију да положај Босне и Херцеговине не може бити измењен другачије него одлуком држава које су потписале тај трактат.“*¹⁰⁴

¹⁰⁰ Говор Димитрија Туцовића поводом анексија Босне и Херцеговине објављен је у листу „Радничке новине“ бр.118, 30. септембар 1908. године.

¹⁰¹ Ј. Цвијић, *Сабрана дела*, књига 3 (том I), Београд 1987. Брошура у којој је објављена ова расправа 1908. године била је забрањена у Аустроугарској.

¹⁰² Дан после анексије њемачки канцелар Билов је аустроугарском амбасадору саопштио да *„уколико из садашњег стања настану какве тешкоће или компликације, Аустроугарска може у свим односима рачунати на Њемачку“*.

Наведено према: Ђ. Микић, „Анексија и Турска у анексији БиХ 1908-1909. године и велике силе“, *Стогодишњица анексије Босне и Херцеговине*, Бања Лука 2009, 186.

¹⁰³ Т. Крушевац, 344.

¹⁰⁴ Н. Стојановић, 42.

Саставни део реакције британске владе такође је било инсистирање на повреди међународног права. Она се том приликом позивала на Лондонски протокол из 1871. године, по коме се ни једна сила није могла ослободити обавеза међународног уговора, нити приступити измени његових одредаба, без пристанка осталих уговорних страна.¹⁰⁵ И енглески листови „The Daily Graphic“ и „The Times“ су о анексији писале као о „разбојништву што сличнога нема ни у најхајдучкијим временима светске историје“ и догађају који ће изазвати „масу питања која могу бити врло опасна по европски мир и имати велике и тешке последице“. Италија је као услов за прихватање анексије тражила повлачење Аустро-Угарске из Новопазарског санцака и укидање члана XXIX Берлинског уговора.¹⁰⁶

Свакако највише погођена анексијом била је турска царевина и владајућа Младотурска странка, која је то доживела и као лични пораз. Поред оштрог протеста организован је и бојкот аустроугарске робе у пристаништима у Европи и Азији.¹⁰⁷

Оно у чему су владе великих сила биле сагласне била је неопходност сазивања конференције на којој би се расправљало о изменама Берлинског уговора. Иако је Ерентал пристао на предлог о сазивању конференције, оштро се противио томе да се на њој дискутује о питању анексије. Самим тим, и одржавање конференције би било потпуно излишно.¹⁰⁸

Захваљујући дипломатском ангажовању Немачке 26. фебруара 1909. године Турска је прихватила губитак Босне и Херцеговине, чиме је и званично престао султанов суверенитет над овом покрајином. За узврат Аустро-Угарска је одлучила да се одрекне својих права у Новопазарском санцаку. Осим тога, обавезала се да ће Турској исплатити 2,5 милиона турских лира у злату, као и да ће обезбедити верску слободу муслиманском становништву на територији Босне и Херцеговине.¹⁰⁹ Након Турске анексију су исте године прихватиле и Русија 24. марта, Србија 31. марта и Црна Гора 5. априла.¹¹⁰

¹⁰⁵ Види фусноту 78.

¹⁰⁶ Н. Стојановић, 39.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Ibid.*, 50.

¹⁰⁹ Bernadotte E. Schmitt, *The Annexation of Bosnia 1908-1909*, Cambridge 1937, 119. Види и: Л. Вркатић, 487-489.

¹¹⁰ Иван Балта, „Ривалски аустријско-мађарски односи после анексије Босне и Херцеговине“, *Стогодишњица анексије Босне и Херцеговине*, Бања Лука 2009, 94.

Разменом нота између великих сила дошло је и до званичног укидања члана 25. и једног дела члана 29. Берлинског уговора. На тај начин је окончана и политичка (анексиона) криза у Европи.

Целокупна политика Аустро-Угарске према Босни и Херцеговини вођена у периоду од 1875. године до 1908. године показала је да право за велике силе има значај само уколико се уклапа у њихове интересе. Само у том случају инсистираће се на његовом поштовању.

ГЛАВА II

ЗЕМАЉСКИ УСТАВ (ШТАТУТ)

2.1. Политичке прилике у Босни и Херцеговини пре доношења Земаљског устава

У периоду од 1878. до 1910. године Босна и Херцеговина је прошла кроз низ турбулентних збивања. На унутрашњем плану долази до развоја капиталистичких односа и заоштравања класних супротности, сукоба на националној и конфесионалној основи, као и до активирања политичког живота и стварања првих политичких организација. На том путу ка демократизацији друштва поставило се и питање увођења уставности.

Увидевши да је за остваривање њихових освајачких циљева неопходно раскрстити са дотадашњом апсолутистичком политиком Бењамина Калаја, бечки властодршци су били вољни да дозволе постепену либерализацију друштвених и политичких односа у Босни и Херцеговини. Као најподеснија личност за тај посао изабран је барон Иштван Буријан (István Burján), који је царском одлуком од 24. јула 1903. године именован за новог заједничког министра финансија.¹¹¹

Већ приликом првог иступа у Делегацијама новоименовани министар је најавио извесне промене у курсу аустроугарске политике према Босни и Херцеговини. Том приликом он је признао потребу појединих конфесија да добију аутономију у области верских и просветних послова.¹¹² Његова намера да води либералнију политику доста јасније се показала већ следеће године,

¹¹¹ Т. Крушевац, 324-325.

¹¹² „Сарајевски лист“ бр. 9, 22. јануар 1903. године.

када је након посете Сарајеву у делегацијама изјавио да ће управа у Босни бити постепено усмеравана у правцу самоуправе.¹¹³

Да су резултати Буријанове политике били видљиви сведоче и следећи акти: Закон о уређењу градских и сеоских општина, Закон о штампи итд.¹¹⁴ Осим тога, он је почео и са објављивањем Извештаја о управи Босном и Херцеговином.¹¹⁵ Такође, Буријан је био попустљив и када се радило о борби за верску и просветну аутономију, те су тако Срби већ 1905. године добили статут којим је уређена православна црквено-школска аутономија, док су муслимани своју борбу окончали тек 1909. године, када је вакуфско-меарифски статут добио царску санкцију.

У таквим околностима долази и до активирања политичког живота и стварања првих политичких организација, које су због непостојања представничког тела деловале искључиво као народне организације.¹¹⁶ Најстарије међу њима развиле су се управо из аутономних покрета.

Након што су Срби 1905. године успешно окончали своју деветогодишњу борбу за црквено-школску аутономију српска интелигенција се нашла побуђеном да настави борбу у правцу политичког организовања. Иако у почетку интелигенција није уживала подршку старих српских вођа (Глигорије Јефтановић, Војислав Шола) њихови сукоби су превазиђени у мају 1907. године, када је усвојена тзв. „Сарајевска резолуција“. Том приликом наглашено је да је примарни циљ оснивање српске политичке и привредне организације која ће се борити за аутономију земље, грађанска права и доношење устава.¹¹⁷ Одлуку о оснивању организације требала је донети скупштина на којој би присуствовали изабрани представници из целе земље.¹¹⁸ Формирање ове политичке организације одобрио је лично и министар Буријан који се надао да ће на тај начин стећи наклоност Срба.

¹¹³ „Сарајевски лист“ бр. 61, 22. мај 1904; „Сарајевски лист“ бр. 66, 3. јун 1904.

¹¹⁴ Н. Стојановић, 21.

¹¹⁵ Хамдија Крешевљаковић, *Сарајево за вријеме аустроугарске управе (1878-1918)*, Сарајево 1969, 82.

¹¹⁶ М. Имамовић, *Правни положај и унутрашњо-политички развитак...*, 165-166.

¹¹⁷ „Самоуправа читаве земље – парламент као законодавно тијело – то је оно за чим тежи сарајевска резолуција.“ „Народ“ бр. 20, 19. мај 1907. године

¹¹⁸ М. Имамовић, *Правни положај и унутрашњо-политички развитак...*, 196; Т. Крушевац, 340.

На скупштини одржаној у октобру исте године присуствовао је 71 делегат. Том приликом усвојен је програм и изабран главни одбор Српске народне организације (СНО).¹¹⁹ Захтеви изнети у програму организације ишли су у правцу аутономије Босне и Херцеговине, решавања аграрног питања, грађанских и политичких права и слобода, увођења народног представништва са одговорном владом, те наглашавања државноправног положаја Босне и Херцеговине као саставног дела турске царевине.¹²⁰

По окончању анексионе кризе у Европи група старих српских вођа на челу са Глигоријем Јефтановићем, Војиславом Шолом и Данилом Димовићем је признала анексију.¹²¹ Српска народна организација се ограђивала од тог признања истичући да се ради о људима који нису саставни део Организације, те да је једино СНО овлаштена да представља Србе. Међутим, већ у јесен 1909. године изабран је тзв. Одбор 39-орице, који је у свом будућем политичком деловању требао да представља главни представнички орган српског народа.¹²²

Осим Српске народне организације код Срба је у мају 1907. године формирана још једна политичка група – Српска народна самостална странка (СНСС), на чијем челу се налазио др Лазар Димитријевић. Иако је остала без значајније подршке у народу странка се највише залагала за решавање аграрног питања.¹²³

До формирања прве политичке организације код муслимана дошло је, такође, кроз борбу за вакуфско-меарифску аутономију.¹²⁴ Одлука о формирању Муслиманске народне организације (МНО) донета је на скупу виђенијих муслимана који је одржан 3. децембра 1906. године у Славонском Броду. Том приликом изабран је Егзекутивни одбор, а за његовог председника одређен је Алибег Фирдус. Већ почетком 1907. године проведени су и избори на којима је учествовало преко 130.000 муслимана. Након тога изабрано је и 19 чланова Егзекутивног одбора, за које је речено да ће у будуће заступати интересе

¹¹⁹ А. Малбаша, 44.

¹²⁰ Н. Стојановић, *Аутономија Босне и Херцеговине – Један недржан говор*, Загреб (година издања није наведена), 12.

¹²¹ „Сарајевски лист” бр. 56, 5. мај 1909. године

¹²² Т. Крушевац, 349-350; Х. Капићић, „Припремање уставног периода...”, 94.

¹²³ Т. Крушевац, 340-341.

¹²⁴ „Треба да се у првом реду боримо за вјерско-просвјетне и политичке слободе, које су основица за наш даљни културни развитак... Ми морамо провести политичку организацију, да би смо могли сложено на једна уста затражити своја права...” „Мусават“ бр. 5, 13. јун 1906. године

муслимана.¹²⁵ У представци упућеној министру Буријану организација је изнела своје захтеве: решавање аграрног питања, верско-просветну аутономију, заштиту од католичке пропаганде, аутономија Босне и Херцеговине и поштовање султановог суверенитета.¹²⁶

Након што је успешно окончала своју аутономну борбу, организација је политички била неактивна све до фебруара 1910. године када је донета одлука о признавању анексије.¹²⁷ Тако је делегација у саставу Али-бег Фирдус, Махмуд-бег Фадилпашић, Рагиб-бег Цинић, Бећир-бег Градашчевић и Шериф Арнаутовић 8. фебруара у разговору са бароном Питнером изјавила да ће се у свом будућем раду у свему консултовати са Земаљском владом.¹²⁸ У сусрету са цивилним адлатусом бароном Бенком, до кога је дошло већ следећег дана, дата је и изјава која се односила на четири тачке: „1. Безусловно признање анексије и потпуна лојалност према династији; 2. Пошто нема стварних разлога да Муслиманска народна организација буде у опозицији према Влади, то ће она према њој у будућем Сабору наступати с повјерењем и нада се да ће код Владе наћи заштиту у муслиманским пословима; 3. Странка намјерава да све своје предлоге у Сабору прво расправи с Владом, а молила би са своје стране Владу да такве законске приједлоге који тангирају интересе муслимана, претходно повјерљиво продискутује са њиховом странком; 4. Пошто су све друге странке заузеле становиште према статуту, на основу извјештаја штампe, мораће и Муслиманска народна организација затражити од Заједничког министарства финансија повећање броја муслиманских мандата у Сабору.“¹²⁹

Због признавања анексије од Муслиманске народне организације се одцепила једна фракција под водством Османа Ђикића, Смаил аге Ђемаловића и Хусега Ђишића. Ова група је основала Муслиманску демократску странку (МДС).¹³⁰

¹²⁵ М. Имамовић, *Правни положај и унутрашњо-политички развитак...*, 169-171.

¹²⁶ А. Малбаша, 45.

¹²⁷ Т. Крушевац, 350.

¹²⁸ „Депутација је даље још и то изјавила да њезина странка жели од сада да у битним питањима потражи споразум и договор са земаљском владом, пошто између ње и земаљске владе не постоје сада више какве главне диференцијалне тачке.“

„Вечерњи Сарајевски лист“ бр. 36, 11. фебруар 1910. година

¹²⁹ Х. Капицић, „Припремање уставног периода...“, 97-98.

¹³⁰ Т. Крушевац, 351. Супротно томе М. Имамовић наводи да је реч о групи која није формално иступила из Муслиманске народне организације и које је покренула лист „Самоуправа“. М. Имамовић, *Правни положај и унутрашњо-политички развитак...*, 281.

Иако је велика већина муслимана подржавала Муслиманску народну организацију, ипак је већи део њене прохрватски оријентисане интелигенције одлучио да 1908. године оснује Муслиманску народну странку.¹³¹ На оснивачкој скупштини која је одржана 24-26. августа изабран је страначки одбор на челу са Адемагом Мешићем, те усвојен програм странке. У питању државноправног положаја странка се залагала за очување статуса установљеног одлуком Берлинског конгреса. Самим тим она је била и против било какве борбе за аутономију ових покрајина. Због своје изразите прохрватске политике странка није уживала подршку у народу. Управо из тог разлога пред прве саборске изборе приступило се измени не само страначког програма, него и њеног назива (Муслиманска самостална странка).¹³²

Одлука о потреби политичког организовања Хрвата у Босни и Херцеговини донета је 16. августа 1906. године, на збору у Доцу код Травника. Том приликом је изабран шесточлани одбор (Никола Мандић, Милан Катичић, Јозо Сунарић, Стјепан Кукрић, Иво Пилар, Ђуро Џамоња) који је требао да припреми програмска начела будуће организације. Програм организације, која је понела назив Хрватска народна заједница (ХНЗ), одобрен је од стране владе у новембру 1907. године.¹³³ Након тога изабран је средишњи одбор за целу земљу, а на место њеног председника дошао је др Никола Мандић.¹³⁴ За разлику од Срба и муслимана који су у својим програмима истицали тежњу ка аутономији Босне и Херцеговине жеља Хрвата је ишла у правцу присаједињења ових покрајина Хрватској.

Због неслагања са водством и програмом ХНЗ-а надбискуп Штадлер је 18. јануара 1910. године основао Хрватску католичку удругу (ХКУ).¹³⁵ На оснивачкој скупштини странке усвојен је и њен програм који се базирао на програму Странке права (Анте Старчевић) од 26. јуна 1894. године. Иако је

¹³¹ Т. Крушевац, 336.

¹³² М. Имамовић, *Правни положај и унутрашњо-политички развитак...*, 224-227. Већ у првом члану програма Муслиманске самосталне странке наведено је да „организује све слојеве исламског народа на борбу и обрану, да муслимани у Босни и Херцеговини очувају своју вјеру, свој иметак, свој друштвени положај и своју индивидуалност. Према томе „Самостална муслиманска странка“, стојећи на бранику чисто исламских интереса искључује из свог програма свако народно (национално) обиљежје.“ „Муслиманска слога“ бр. 2, 9. фебруар 1910. године

¹³³ Више о оснивању и политичком програму Хрватске народне заједнице види: Лука Ђаковић, *Политичке организације босанскохерцеговачких католика Хрвата*, Загреб 1985, 229-271.

¹³⁴ Т. Крушевац, 341.

¹³⁵ Л. Ђаковић, 325-338.

влада у почетку прећутно подржала оснивање странке и тиме јој омогућила учешће на првим саборским изборима до званичног признања дошло је тек 1911. године. Странка је отворено подржавала анексију.¹³⁶ Међутим, она је захтевала да се државноправно питање Босне и Херцеговине решава на темељу хрватског државног права, тј. да дође до сједињења Хрватске, Славоније, Далмације, Босне и Херцеговине и Истре у једно аутономно „са Хабсбуршком монархијом као цјелином нераздруживо спојено државно тијело.“¹³⁷

За разлику од осталих политичких организација које су имале национално-конфесионалну димензију, Социјалдемократска странка је представљала мултинационалну и мултиконфесионалну организацију основану са циљем борбе за интересе радника. Оснивачки конгрес странке је одржан 28. и 29. јуна 1909. године, након чега су усвојени програм и статут, те изабрани страначки органи.¹³⁸ Ставови које је странка заузела по питању будућег устава углавном су ишли у правцу критиковања сталешког и конфесионалног принципа, те тражења да право гласа буде опште, једнако и тајно. Са скупштине радника одржане 10. октобра 1909. године упућена је министру Буријану резолуција у којој је поред израженог незадовољства због отезања са доношењем устава затражено и да се надлежност будућег сабора прошири на сва она питања која се тичу Босне и Херцеговине.¹³⁹

2.2. Доношење Земаљског устава

До истицања званичног захтева за издавање устава долази непосредно пред анексију, када је у јесен 1908. године у Босну и Херцеговину допутовао министар Буријан. Основни разлог његове посете био је да испита расположење народа и политичких група по питању анексије, на којој се већ увелико радило међу званичним круговима Монархије. Већ 4. септембра Буријан се на Илици састао са представницима Српске самосталне странке и Хрватске народне заједнице, др Лазарем Димитријевићем и др Николом Мандићем. Заинтересовани за догађаје у Турској и њихове евентуалне репрекусије на Босну

¹³⁶ М. Имамовић, *Правни положај и унутрашњо-политички развитак...*, 216-217.

¹³⁷ Л. Ђаковић, 331; Зоран Гријак, „О почецима дјеловања Хрватске народне заједнице и Хрватске католичке удруге у парламентарним увјетима“, *Хисторијска трагања*, бр. 7, Сарајево 2011, 75-82.

¹³⁸ Т. Крушевац, 352-353.

¹³⁹ Х. Капицић, „Припремање уставног периода...“, 72-76.

и Херцеговину, и један и други су заузели став о неопходности прикључења ових покрајина Аустро-Угарској.¹⁴⁰

Недуго потом, 7. септембра, са Буријаном су се састали и представници Српске и Муслиманске народне организације. Вође делегације Глигорије Јефтановић и Алибег Фирдус су том приликом заједничком министру финансија предали меморандум.¹⁴¹ Њихов захтев за доношењем устава био је пропраћен и инсистирањем да до тога дође без промене државноправног положаја Босне и Херцеговине.¹⁴² Како би припремио терен за предстојећу анексију Буријан је дао сва неопходна дипломатска обећања истичући да ће се приликом израде устава водити рачуна како о интересима целине, тако и о интересима свих становника, те да ће и у Босни и Херцеговини бити осигурана она грађанска права која уживају и остали народи Монархије.¹⁴³ Осим тога нагласио је и да се устав неће доносити путем октроја, те да ће представници Босне и Херцеговине у народном представништву имати прилику да говоре о својим потребама.¹⁴⁴

Месец дана након разговора о увођењу уставности Аустро-Угарска је извршила анексију Босне и Херцеговине. У прокламацији коју је издао тим поводом цар Фрањо Јосиф је истакао да увођење „конституционалних установа“ нужно подразумева и промену државноправног статуса, чиме је уједно и оправдао сам чин анексије.¹⁴⁵ Осим тога, обећање да ће Босна и Херцеговина бити уздигнута као уставно уређена покрајина требало је да остави и повољан утисак на међународну јавност и тако бар делимично ублажи негативне последице настале због једностраног кршења међународног уговора.

¹⁴⁰ *Ibid.*, 46.

¹⁴¹ Осим поменуте двојице у делегацији која је посетила Буријана на Илици били су и Махмудбег Фадилпашаић, Коста Кујунџић, Бећирбег Капетановић, Војислав Шола, Ахмедага Хенда и Душан Васиљевић.

¹⁴² „... да заједнички изразимо највећу и најпречу потребу цијелога народа Босне и Херцеговине, а та је: Устав, што скорији, савремени и потпун Устав Босне и Херцеговине, без рјешавања државно-правног положаја ових земаља, с којим би уставом у слободи и једнакости било могуће ублажити и отклонити досадање незадовољство у народу, коме је повод у несавремености апсолутистичког режима... Увођењем уставности без рјешавања државно-правног положаја наше отаџбине био би зајамчен у земљи мир, као најпотребнији услов за културни напредак, а избјегла би се трвења којима би могао дати повода утицај околних прилика...” „Српска ријеч“, бр. 118, 8. септембар 1908. године. Види и: „Мусават“ бр. 40, 9. септембар 1908. године.

¹⁴³ Х. Капићић, „Припремање уставног периода...“, 48.

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ „Сарајевски лист“ бр. 120, 7. октобар 1908. године

Уз проглас о анексији цар је министру Буријану доставио и писмо у коме му је дао основне смернице за израду устава.¹⁴⁶

Упркос начелном обећању да ће устав за Босну и Херцеговину бити донет, аустроугарске власти се нису журиле да до тога заиста и дође. Осим тога, чињеница да ни цар у прокламацији није прецизирао тренутак када ће се то десити давала им је довољно простора за одуговлачење. У вези с тим и министар Буријан је истицао да: *„Народ није зрео. У Босни треба одоздо почети. Пирамида се тако гради, а не са врха. Прво нека дође општинска самоуправа, а онда окружна скупштина, и на крају парламент.“*¹⁴⁷

Иако је рад на уставу текао поприлично споро то никако није значило да Монархија није била заинтересована за његову садржину. Напротив. Упркос индиферентном односу Беча и Пеште према питању доношења устава за Босну и Херцеговину сви су се слагали у једном, а то је да устав у својој коначници треба да одговара интересима Монархије.¹⁴⁸ Самим тим приликом израде устава аустроугарски званичници се и нису превише обазирали на жеље и потребе народа. У прилог им је ишла и чињеница да је у прокламацији само обећано доношење устава и ништа више. Једино чега су се морали придржавати јесу уставотворни оквири које је још у писму упућеном министру Буријану поводом анексије поставио цар Фрањо Јосиф. У вези с тим је 5. јануара 1909. године сачињена и информација за председнике обе владе (аустријске и угарске), као и за заједничко министарство иностраних послова. Између осталог министар

¹⁴⁶ „... Поред слободe личности и вјере, сигурности иметка, части и обичаја, чувања кућног права и слободe штампе, која су већ постојећим законима зајемчена, нека се још ставе под изричиту законску заштиту: слобода кретања и тајна писма, која се већ и сада строго чувају, па суђење по надлежном судиу, право петиције, удруживања, те збора и договора. Чврсто увјерен, да културно стање народа и потреба снажна јемства грађанских права, која су законом призната, као и оних, која ће се још признати, хитно захтјевају пружање конституционалних установа, наређујем, да се удовољи потребама народа у погледу извјесног учествовања у управи земље посредством земаљског заступства, али у таквом облику, који ће одговарати вјерским приликама и чувати од старине наслијеђени друштвени сразмјер. Ово заступничко тијело, које се има створити на начелу заступања интереса, нека буде што је могуће вјернији одраз националних, конфесионалних и политичких прилика у објема земљама. Према томе нека буду заступљени у посебним куријама: одлични достојанственици, особе које образовањем и иметком стоје на првом мјесту, становници градова, те они сеоских општина. Осим тога нека бирачи у свакој курији гласају одијељено према конфесијама, како би се не само очувала од сметњи добра слога међу вјероисповијестима, него и обезбиједио свакој конфесији онај број заступника који јој сразмјерно припада. Дјелокруг босанско-херцеговачког земаљског сабора имаће, без обзира на котарске скупштине, које истодобно у живот ступају, обухватити оне предмете законодавства и контроле, који се тичу управе и судства само у Босни и Херцеговини...”

¹⁴⁷ Наведено према: Ђ. Микић, „Босански устав...”, 307.

¹⁴⁸ *Ibid.*

Буријан је том приликом навео и „да ће он у уставним приједлозима који су се налазили у пуној изради водити рачуна о равноправним потребама једне за живот способне самоуправе и осигурање интереса Монархије, нагодбених закона и закона Босне и Херцеговине 1879. и 1880“.¹⁴⁹

У току израде устава, а у циљу смиривања анексионе кризе, аустроугарске власти су у фебруару 1909. године спровеле тзв. анкету. Циљ анкете био је упознати одабране званице са нацртом будућег устава који је према упуштвима министра Буријана израдила Земаљска влада.

Прва седница анкете одржана је 9. фебруара (27. јануара) у свечаној дворани земаљске владе. Отварајући седницу анкете барон Бенко је у свом говору истакао принципе на којима ће бити израђен будући устав, позивајући се при том на царско писмо од 5. октобра 1908. године. Говорећи о будућем уставу Бенко је посебну пажњу посветио одредбама о заштити грађанских права и надлежности сабора.¹⁵⁰

Право да учествују у анкети имали су само одабрани појединци: девет Срба, девет муслимана, пет Хрвата и један Јевреј.¹⁵¹ Од позваних Срба њих петорица су били чланови Српске народне организације (др Никола Стојановић, Васо Црногорчевић, Стеван Николић, Цвијо Пејичић и Ђорђо Калаба). Међутим, како нису били позвани као представници СНО, него само као угледни појединци, они су одбили да учествују у анкети. Том приликом тадашњи председник Скупштине СНО др Никола Стојановић је истакао да: „Сазив анкете извршила је Земаљска влада не обраћајући се директно на надлежне факторе Српске народне организације, Главном или Управном одбору Српске националне организације у Босни и Херцеговини која је створена уз учествовање цијелог српског народа и уз изричито одобрење власти. Стога је

¹⁴⁹ Ц. Јузбашић, „Анексија и проблем доношења Земаљског устава (статута) за Босну и Херцеговину”, *Годишњак*, бр. 36, Сарајево 2009, 193-194.

¹⁵⁰ „Сарајевски лист“ бр. 20, 14. фебруар 1909. године

¹⁵¹ Позвани су:

- од српско-православних: др Лазар Димитријевић, Јово Јеремић, др Никола Стојановић, поп Милош Билбија, Васо Црногорчевић, Стеван Николић, Лазар Милић, Ђорђо Калаба, Цвијо Пејичић.

- од муслимана: Есад еф. Куловић, др Халид бег Храсница, Мухамед еф. Карабеговић, Мујага Комадина, Дервиш бег Миралем, Бећир бег Ибрахимбеговић-Градашчевић, Рагиб бег Џинић, Али бег Алајбеговић, Адемага Мешић.

- од римокатолика: др Никола Мандић, Мијат Мерцо, Анте Бабић, Марко Алауповић, др Јозо Сунарић.

- од Јевреја: Јешуа Д. Салом.

„Сарајевски лист“ бр. 20, 14. фебруар 1909. године

она једина представница српског народа. Ми као њезини чланови нећемо, нити можемо, без одобрења њених надлежних фактора предузимати никаквог политичког чина. Ради тога не можемо учествовати ни у овој анкети без овлашћења и упутства од наше Организације...“¹⁵² Одбацујући предложене уставне одредбе Стојановић је нагласио да СНО неће одступати од принципа наведених у њеном програму.¹⁵³ Организација је у свом званичном листу „Српска ријеч“ изнела став и о начину формирања будућег народног представништва. Наиме, полазећи од тога да изабрани народни посланици треба да представљају цели народ, а не само поједине конфесије, конфесионални принцип је одбачен као неодговарајући. Осим тога, залагали су се и за тајно гласање.¹⁵⁴ Иако је организација изразила спремност да учествује у проширеној анкети влада је то одбила.¹⁵⁵

Међу позваним муслиманима тројица њих су били чланови Муслиманске народне организације, док су остали били промонархијски оријентисани. Изговарајући се различитим разлозима сва тројица – Фирдус, Миралем и Карабег су одбили да се појаве на првој седници, чиме је постало јасно да и МНО одбија било какво учешће у анкети.¹⁵⁶ Тим поводом у листу „Мусават“ је наведено да се „*влада није обратила на легитимирани народне заступнике из наших организација, него је позвала већином људе које она има увијек и у сваком послу у својим рукама*“. Осим тога, наглашено је и то да је влада требала доставити нацрт устава појединим организацијама, па „*да те организације послуже студирања нацрта писмено или усмено преко својих изасланика заузму у тој ствари своје становиште*“.¹⁵⁷

Осим чланова СНО и МНО и остали учесници анкете су током њене прве седнице изнели највише негодовања управо на чињеницу да им није достављена копија нацрта будућег устава с обзиром да је било тешко расправљати о било

¹⁵² Н. Стојановић, *Босанска криза...*, 62.

¹⁵³ „1. Потпуна аутономија Босне и Херцеговине; 2. Вршење законодавне и контролне власти по народном представништву, изабраном општим, директним, једнаким и тајним правом гласа. Влада је израз скупштинске већине. Једнакост државне администрације. Потпуна независност судова. Отварање управног суда; 3. Бесплатна и обавезна основна школска настава. Измјена школског система у националном и слободном духу; 4. Самостално царинско подручје. Измјена порезног система, олакшавајући плаћање slabим и ослобађајући минимум egzистенције.”

„Српска ријеч“ бр. 19, 9. фебруар 1909. година

¹⁵⁴ „Српска ријеч“ бр. 30, 23. фебруар 1909. година

¹⁵⁵ Х. Капићић, „Припремање уставног периода...“, 64.

¹⁵⁶ М. Имамовић, *Правни положај и унутрашњо-политички развитак...*, 248.

¹⁵⁷ „Мусават“ бр. 5, 8. фебруар 1909. година

чему само на основу усменог излагања барона Бенка. Такође, затражено је и проширење анкете (Есад еф. Куловић, др Никола Мандић).¹⁵⁸

Друга седница анкете одржана је 11. фебруара (29. јануара). На захтев Есада еф. Куловића барон Бенко је учесницима детаљније објаснио питање избора посланика и расподеле мандата. Према његовим речима сабор су требале да чине две групе посланика: вирилите и изабрани народни представници, при чему би припадништво одређеној конфесији било основа за бирање. Један посланик би био биран на 25.000 становника. Према статистичким подацима из 1907. године у Босни и Херцеговини је било 782.831 становника српско-православне вере, 602.200 муслимана, 400.481 римокатолика, 11.007 Јевреја и 6.747 евангелиста. Самим тим, српско-православни би добили 32 народна посланика, муслимани 24, а римокатолици 16, што значи да би укупан број народних посланика био 72. Како је број Јевреја недовољан за избор посланика они би добили само једног вирилисту, док су евангелисти углавном странци, те се не би ни узимали у обзир. Број од 72 народна посланика био би подељен на три курије.¹⁵⁹

Иницијатива да се прошири број учесника у анкети дала је жељене резултате већ на трећој седници, када је барон Бенко саопштио да су у анкету позвани још фра Марин Дуић, Ђуро Цамоња, др Мориц Роткопф (Moritz Rotkopf) и два сељака из околине Сарајева. Пре него што се прешло на претресање дневног реда др Халид бег Храсница је поднео декларацију о жељама муслимана: да се у уставу јасно истакне начело слободe и равноправности свих конфесија, да власништво поседа буде неповредиво и да се у старим власничким односима ништа не мења, да Босна и Херцеговина остану неподељене земље, да шеријатско право муслимана буде изузето из надлежности сабора, да се превођење малолетника у другу веру казни као злочин и да велепоседници добију властиту курију. Остале тачке декларације односиле су се на грађанска права, управне послове и надлежност сабора. Након изношења муслиманских захтева прешло се на претресање основних уставних начела.¹⁶⁰

¹⁵⁸ „Сарајевски лист“ бр. 21, 17. фебруар 1909. година

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ „Сарајевски лист“ бр. 23, 21. фебруар 1909. година

Прва тачка се односила на питање једнакости босанскохерцеговачких припадника пред законом. Посебна пажња је посвећена питању земаљског припадништва, за које је речено да ће бити уређено посебним законом. Наглашено је и то да Босна и Херцеговина у оквиру Монархије представља посебно правно подручје и да нема атрибут државе, те да се самим тим и не може говорити о држављанству у Босни и Херцеговини. Такође, босанскохерцеговачко становништво не може имати ни аустријско, ни угарско, нити аустроугарско држављанство. У погледу могућности странаца да стичу земаљско припадништво, па самим тим и учествују на изборима, Бенко је објаснио да се ту ради о питањима која спадају у изборни закон и која ће Земаљска влада уредити понаособ за градске општине.¹⁶¹

У оквиру друге тачке расправљало се о заштити вере и слободе вероисповести, при чему је наглашено да су све постојеће конфесије у Босни и Херцеговини једнаке и заштићене законом. На предлог др Николе Мандића да се у уставу таксативно наведу све дозвољене вероисповести у земљи Бенко је одговорио да би то био апсолутистички поступак. За питање интерконфесионалних односа и преласка са једне вере на другу речено је да ће бити уређено посебним законом.¹⁶² Преостале тачке дневног реда треће седнице биле су посвећене питањима судства, слободи имања и неповредивости стана.¹⁶³

Четврта седница анкете одржана је 15. фебруара (2. фебруара). Том приликом речено је да ће уставом бити обезбеђена тајност писама, затим право подношења петиције, те право удруживања и састајања. За право петиције барон Бенко је истакао да оно неће прадстављати никакву новост с обзиром да је у одређеној мери већ постојало, те да ће у будуће бити загарантовано и уставом. У погледу права удруживања речено је да је, и упркос недостатку закона који би регулисао ту област влада била поприлично либерална, о чему сведочи постојање на стотине друштава у земљи.¹⁶⁴

Питање које је на четвртој седници изазвало посебно интересовање тицало се начина на који ће будући сабор бити организован. Став Земаљске владе био је да сабор треба саставити на конфесионалној основи, како би и они који су у мањини имали прилику да буду заступљени у њему. Учествујући у

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ „Сарајевски лист“ бр. 25, 26. фебруар 1909. година

¹⁶⁴ „Сарајевски лист“ бр. 27, 3. март 1909. година

дебати по овом питању др Лазар Димитријевић је истакао да је он против конфесионалне основе, те предложио опште право гласа и расподелу мандата по пропорционалном систему управо ради заштите мањина. Са друге стране др Иво Пилар и др Халид бег Храсница изјаснили су се као присталице конфесионалне основе с обзиром на конфесионалну подељеност становништва.¹⁶⁵

Током пете седнице (16. фебруар/3. фебруар) највише се расправљало о броју мандата који би свака конфесија добила, формирању изборних курија и активном и пасивном изборном праву. Јешуа Салом је том приликом изразио жаљење због чињенице да Јевреји, с обзиром на свој укупан број, неће добити заступника у сабору, те замолио да им се у градској курији ипак да право да бирају свог народног посланика. На то је барон Бенко одговорио да ће Јевреји у будућем сабору имати право на једног вирилисту који ће штитити њихове верске интересе, а да би у градској курији могли да дају свој глас било ком кандидату за кога сматрају да ће заступати њихове интересе. Жељу Јевреја за још једним мандатом подржали су и Адемага Меших и др Никола Мандић. На предлог Ђуре Цамоње да се радницима обезбеде два мандата Бенко је одговорио да ће радничка класа бити заступљена у сабору кроз вирилисте (председник и два подпредседника трговачке и обртничке коморе), а да ће поред тога радници као бирачи имати право да у градској курији кандидују и бирају онога ко ће најбоље заступати њихове интересе.¹⁶⁶

У погледу активног и пасивног бирачког права Бенко је објаснио да ће изборно право бити опште, али да с обзиром на постојање имовинског цензуса у појединим куријама неће бити једнако. Бирачко право би се стицало са 24 године, а то право би имале и жене велепоседнице. Такође, објаснио је и то да ће активно бирачко право за припаднике Монархије бити везано за три услова: да су рођени у Босни и Херцеговини, или да су у земаљској служби, или да у некој босанскохерцеговачкој општини имају активно право избора које је везано за цензус. Код колониста право избора би имали само они који плаћају порез. Када је реч о пасивном бирачком праву услови су били поседовање активног бирачког права и 30 година старости, с тим што је влада од овог права искључила државне чиновнике и учитеље. Иако свештенство није било

¹⁶⁵ „Сарајевски лист“ бр. 28, 5. март 1909. година

¹⁶⁶ „Сарајевски лист“ бр. 29, 7. март 1909. година

искључено од овог права Бенко је напоменуо да је курија у Риму забранила фрањевцима да буду бирани за саборске посланике.¹⁶⁷

Расправа о бирачком праву настављена је и током шесте седнице (17. фебруар/4. фебруар). Том прилоком је др Никола Мандић изнео своје негодовање на чињеницу да ће чиновници и учитељи бити искључени из пасивног бирачког права, те предложио да се то право ипак додели судијама с обзиром на њихово правничко образовање. Затражио је и да домаћем хрватско-католичком становништву у курији интелигенције буду гарантована четири мандата, како би се на тај начин спречила њихова мајоризација од стране католичког елемента из Монархије.¹⁶⁸ На Мандићев предлог да се судијама да пасивно бирачко право Шек је одговорио да би тиме судство доста трпило, те да би 5-10 котарских судова било затворено. Такође, нагласио је и то да искључење чиновника из пасивног бирачког права не представља никакву новину, те да ни у Угарској према закону из 1901. године чиновници немају то право.¹⁶⁹

У погледу оснивања изборних курија др Халид бег Храсница се придружио ставовима др Роткопа и др Пилара, те предложио да се формира шест курија и то: I курија са 15 мандата без обзира на конфесије, при чему би цензус био 120-200 К годишњег пореза; II курија великих порезника са 5 мандата; III курија за интелигенцију са 5 мандата; IV курија за трговачку и обртничку комору без обзира на конфесију са 4 мандата; V курија за градске општине са 24 мандата по конфесијама и VI курија за сеоске општине са 29 мандата по конфесијама. У последње две курије не би било цензуса. Дакле, према његовим ставовима било би укупно 82 мандата. Такође, Храсница се изјаснио против пасивног изборног права свештенства, што је образложио тиме да ће у сабору бити доста конфесионалних вирилиста који ће заступати верске

¹⁶⁷ „Сарајевски лист“ бр. 35, 21. март 1909. година

¹⁶⁸ „Сарајевски лист“ бр. 38, 28. март 1909. година Ова хрватска бојазан је била итекако оправдана с обзиром на број досељених католика. С тим у вези, хрватски представници у анкети су у представци поднетој барону Бенку 18. фебруара 1909. године изнели своје захтеве: *„Тражимо дакле и овдје, да се Хрватима католицима осигура 16 мандата као народни посјед, и то на тај начин да се 16 мандата додијели католичким изборним тијелима у градској и сеоској изборној курији. Ово је нужно, пошто ће Срби и муслимани имати додијељени им број мандата као свој осигурани народни посјед, дочим само нама Хрватима католицима пријети погибел, да усљед досељеног католичког пучанства из монархије које ће бити бројно заступано међу погодованим изборницима, велики дио својих мандата изгубимо.“*

Х. Капицић, „Припремање уставног периода...“, 67.

¹⁶⁹ „Сарајевски лист“ бр. 39, 31. март 1909. година

интересе.¹⁷⁰ Против пасивног бирачког права свештенства изјаснили су се и Лазар Милић и поп Милош Билбија.¹⁷¹

Питање надлежности будућег сабора на дневни ред је дошло током седме седнице (18. фебруара/5. фебруар). Говорећи о овом питању барон Бенко је напоменуо да ограничења предвиђена законима од 20. децембра 1879. године и 22. фебруара 1880. године и даље остају на снази, те да анексија у том погледу ништа није изменила. Након тога набројани су и они заједнички послови који неће бити у надлежности сабора. Према његовим речима Земаљски одбор од девет чланова изабраних из реда саборских посланика биће овлаштен да у свим пословима који не спадају у надлежност сабора чува и заступа интересе Босне и Херцеговине. Од послова који би спадали у надлежност сабора најзначајнији би била финансијска контрола, тј. „*одобравање прорачуна и испитивање закључних рачуна*“ (буџет).¹⁷² Залажући се за измену закона из 1879. и 1880. године др Никола Мандић је затражио да сабор директно, а не преко земаљског одбора, утиче на заједничке послове.¹⁷³ На питање Лазара Милића да ли ће се Његово Величанство заклети на устав, Шек је одговорио да „у *Аустрији постоји завјетовање пред парламентом, а у Угарској заклетва на устав. Но Босна и Херцеговина нијсу држава, него покрајина са веома великом аутономијом.*“¹⁷⁴

Осим тога, Бенко је присутнима објаснио да ће сабор имати председника и два подпредседника и то из три главне конфесије. Њих ће именовати Његово Величанство. Саборски мандат ће трајати пет година, а заседање ће отпочињати у јесен ради усвајања буџета за наредну годину. Сабор ће добити израђен пословни ред који ће по својој вољи моћи да мења. Сваки народни посланик, изузев вирилиста, добијаће 15 К дневнице. Круна ће сазивати и распуштати сабор. Након што се захвалио присутнима на учешћу, рад анкете је окончан.¹⁷⁵

Током маја 1909. године МНО је у „Мусавату“ изнела своје основне захтеве по питању будућег уставног уређења конципирајући на тај начин и свој уставни програм. Истичући потребу законског регулисања два важна питања као што су слобода збора и договора и слобода удруживања, МНО је указала на неопходност допуштања либералнијег страначког рада. Поред тога тражили су

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ *Ibid.*; „Сарајевски лист“ бр. 40, 2. април 1909. године

¹⁷² „Сарајевски лист“ бр. 41, 4. април 1909. година

¹⁷³ „Сарајевски лист“ бр. 42, 7. април 1909. година

¹⁷⁴ „Сарајевски лист“ бр. 44, 11. април 1909. године

¹⁷⁵ *Ibid.*

и забрану верске пропаганде, увођење пуног парламентаризма тј, да влада буде одговорна пред Сабором, затим да се пројектована надлежност Сабора прошири на сва питања која се тичу државних прихода и расхода, царина, изградње железница, војске, именовања чланова земаљског савета, као и проширивање надлежности овог тела.¹⁷⁶ Осим тога наглашено је да ће МНО наставити сарадњу са Србима због тога што „су и они за то да Босном и Херцеговином управља само и једино босанскохерцеговачки народ, односно наш земаљски сабор у којем ће сједити 31. православни, 24. муслимана и 16. католика...“¹⁷⁷

Осим СНО и МНО као две највеће политичке странке своје ставове у погледу устава изнела је и Социјалдемократска странка. Њени захтеви су ишли у правцу доношења демократског и слободоумног устава који би подразумевао и избор чланова Сабора по принципу општег, једнаког и непосредног гласачког права. Осим тога, међу њиховим демократским и прогресивним захтевима нашла се и одговорност владе пред Сабором, као и проширење саборске надлежности на сва питања која се тичу Босне и Херцеговине.¹⁷⁸

Велико интересовање за будући устав и народно представништво показали су и досељеници. Тако су колонисти евангелистичке конфесије већ 29. децембра 1908. године затражили да им се обезбеди посебна курија и један вирилни мандат. Представник босанских колониста Макс Брабец је, истичући њихове заслуге за развој привреде и оданост аустријском цару, 22. фебруара 1909. године поднео Земаљској влади протест због чињенице да представници колониста нису били позвани у анкету.¹⁷⁹

Анкета коју су спровеле аустроугарске власти међу одабраним представницима босанскохерцеговачког друштва требала је да створи привид о томе како се приликом израде устава слуша и поштује „*vox populi*“.¹⁸⁰ Чињеница је, међутим, да су у пракси главну улогу у уставотворном раду имали аустроугарски научни и политички кругови, док је учешће

¹⁷⁶ „Мусават“ бр. 15, 4. мај 1909. године; бр. 16, 10. мај 1909. године; бр. 17, 18. мај 1909. године; бр. 18, 26. мај 1909. године; бр. 19, 3. јун 1909. године.

¹⁷⁷ „Мусават“ бр. 15, 4. мај 1909. године. Због својих либералних уставних ставова уредништво овог часописа је кажњено новчаном казном од 1.599 круна. „Мусават“ бр. 17, 18. мај 1909. године

¹⁷⁸ Архив Комунистичке партије Босне и Херцеговине, том III, Сарајево 1951, 107.

¹⁷⁹ Х. Капицић, „Припремање уставног периода...“, 68-70.

¹⁸⁰ Иако је др Лазар Димитријевић тражио од Бенка да се и сељацима омогући учешће у анкети он је то одбио уз образложење да они због своје неукости нису у стању да прате рад анкете. Х. Капицић, „Припремање уставног периода...“, 66.

босанскохерцеговачких представника било релативно занемарљиво.¹⁸¹ Једина добра страна спроведене анкете била је та што је тим путем омогућено становништву да се ближе упозна са садржином будућег устава.¹⁸²

Један од проблема који се појавио приликом израде устава односио се и на његов назив. Наиме, са једне стране аустријска и угарска влада, као и Министарство рата, сматрали су као најприхватљивији назив „Landesstatut“, што би у преводу значило земаљски статут. Насупрот њима Министарство спољних послова се залагало за назив „земаљски устав“. Међутим, овај назив се у ширим политичким круговима саматрао крајње неприхватљивим због бројних политичких и државноправних разлога. До компромиса долази 12. фебруара 1910. године на седници заједничког министарског већа. На предлог заједничког министра финансија Иштвана Буријана договорено је да назив на њемачком језику буде „земаљски статут“, а на језику којим се служило босанскохерцеговачко становништво „земаљски устав“.¹⁸³

Скоро две године након анексије и датог обећања цар Фрањо Јосиф је 17. фебруара 1910. године у Бечу „одобрио уставне законске предлоге за Босну и Херцеговину“.¹⁸⁴ Тако је устав ипак донет путем октроја, упркос Буријановим речима да до тога неће доћи. Чак и да је устав усвојен од стране аустријског или угарског парламента он би се сматрао октроисаним, јер би и у том случају он био донесен од стране некога изван Босне и Херцеговине.

Поред Земаљског устава (штатута), како је гласио званичан назив тог акта, том приликом је санкционисано и неколико закона: Изборни ред, Саборски пословни ред, Закон о друштвима за БиХ, Закон о сакупљању за БиХ

¹⁸¹ Израда устава према принципима које су поставиле аустријска и угарска влада у договору са заједничким аустроугарским министрима поверена је Адалберту Шеку као најбољем правнику у Земаљској влади.

Ђ. Микић, „Босански устав...”, 311.

¹⁸² Т. Крушевац, „Политички оквири Босанског устава из 1910. године”, *Преглед*, бр. 10, Сарајево 1955, 191.

¹⁸³ Ђ. Микић, „Босански устав...”, 310-311.

¹⁸⁴ Иако је Буријан још 1908. године непосредно пред анексију Босне и Херцеговине истицао да устав неће бити донет путем октроја, Земаљски устав је ипак октроисан. Наиме, како се не би прејудицирало питање припадности Босне и Херцеговине једној или другој држави чланици Монархије, споразумно је донета одлука да се уставне одредбе не одобравају путем њихових законодавних власти тј. путем аустријског и угарског парламента, него да ступе на снагу владаревом одлуком.

Џ. Јузбашевић, „Извјештај Hermann von Sautera о односима Босне и Херцеговине и Монархије у свјетлу аустроугарских економских супротности“, *Политика и привреда у Босни и Херцеговини под аустроугарском управом*, књига CXVI, Сарајево 2002, 106.

и Закон о котарским вијећима.¹⁸⁵ Самим тим, новоуспостављени уставни поредак у Босни и Херцеговини био је регулисан са шест правних аката који су представљали једну целину.¹⁸⁶

Свечана прокламација устава и органских закона који су дати заједно с њим извршена је 20. фебруара 1910. године у целој Босни и Херцеговини. Проглашење у дворани земаљске владе у Сарајеву извршио је земаљски поглавар Маријан Варешанин који је том приликом прочитао одлуку Фрање Јосифа.¹⁸⁷ Објашњавајући садржину уставних закона барон Бенко је истакао да: *„Земаљски устав је посебним приликама и одношајима Босне и Херцеговине прилагођен и створен на начелу заступања интереса, те је по могућности вјеран одраз националних, конфесионалних и политичких прилика у овим земљама.“*¹⁸⁸

Реакције на устав су биле различите – од истинског прихватања и одобравања, преко изнуђене радости и пуне незаинтересованости, па све до оспоравања, па чак и исмевања. Упркос наводним изразима захвалности због подарених конституционалних установа које су бројне делегације исказивале пред представницима власти, у Мостару је ипак на дан проглашења устава

¹⁸⁵ Гласник закона и наредба за Босну и Херцеговину II / 1910, 21-70.

¹⁸⁶ У вези са Земаљским уставом и поменути органским законима у једном ондашњем листу објављен је занимљив чланак: *„И ови закони одишу оним истим апсолутистичким духом као и земаљски штатут. Читајући све ове законе човек се чуди, како је могао састављач овог дјела, да сабере све те застарјеле апсолутистичке установе и да их некако заодије у „уставну“ форму; све нам се при томе чини, да се тај састављач бавио доселе сакупљањем уставно-апсолутистичких антиквитета, па да је наш земаљски штатут неуспјела његова збирка тих антиквитета. Ну овакове збирке спадају у музеје, а не дају се народима, око којих сви сусједи већ од давна уживају уставне благодати.“*

„Муслиманска слога“ бр. 7, 25. фебруар 1910. године

¹⁸⁷ Превишње решење од 17. фебруара 1910. о увођењу уставних уредаба: *„Ми Фрањо Јосип I, Божјом милошћу Цар аустријски, краљ чешки и т.д. и Апостолски краљ угарски проглашујемо овиме и дајемо на знање – У нашим смо одредбама од 5. октобра 1908. наговјестили да смо Се одлучили Босни и Херцеговини подијелити уставне уредбе, како би се законски потпуно осигурало њихово правно стање и завео прикладан поредак у њиховим унутарњим пословима. Уједно смо унапријед назначили начела, по којима треба да буде припадницима Босне и Херцеговине ујемчено потпуно уживање грађанских права и осигурано примјерено учествовање у управљењу земаљских послова преко земаљског представништва. Испуњујући ове Наше намјере обнашли смо – не смећући с ума, да темељи управе Босне и Херцеговине, који су постављени законом од 22. фебруара 1880, држ. зак I. бр. 18, уг. зак. чл. VI 1880, морају дотле неокрњени на снази остати, док не буду ти закони на уставни начин преиначени, и да се уставним уредбама Босне и Херцеговине у њихове свезе с објема државама монархије, које су утврђене законима ових држава, не може никакo дирати – издати овај Земаљски устав за Босну и Херцеговину заједно са Изборним редом и Саборским пословним редом, Законом о скупљању и о друштвима, као и Законом о котарским вијећима, одобрити га и Нашу му потврду подијелити.“*

„Вечерњи сарајевски лист“ бр. 44, 21. фебруар 1910. године; Ц. Чаушевић, 245.

¹⁸⁸ „Вечерњи сарајевски лист“ бр. 44, 21. фебруар 1910. године

дошло до демонстрација.¹⁸⁹ За разлику од ових радничких демонстрација представници политичких партија нису организовали ни један протест упркос томе што се нису слагали са низом уставних одредаба.¹⁹⁰ Приговори које су износили углавном су се тицали броја вирилних или посланичких места које је добила одређена конфесија. Са друге стране штампа је устав дочекала „на нож“ истичући да је „*најгори, најмршавији и најштурји између својих колега у Европи*“, те да одредбе уставног статута „*немају карактер основних закона осталих земаља*“.¹⁹¹ Свакако једна од најзанимљивијих била је реакција песника Алексе Шантића, који је у исмевању „конституционалних установа“ и аустроугарског режима отишао тако далеко да је чак написао и песму о томе.¹⁹²

Без обзира на наведене реакције, Земаљски устав је заједно са ораганским законима од 1910. године започео свој босанскохерцеговачки живот. Октроисање устава, а након тога и почетак саборског рада означили су нову етапу у политичком животу Босне и Херцеговине. При томе се новоуспостављени уставни поредак заснивао на тзв. концепту „пирамидалне уставности“. Суштина овог концепта била је у томе да се права гарантована Земаљским уставом и органским законима временом проширују и као поклон дају народу. Као разлог због кога се приступило овој пирамидалној изградњи босанскохерцеговачке уставности доносиоци устава су истицали то што народ у Босни и Херцеговини услед своје верске поцепаности и културне заосталости још увек није био довољно зрео за уживање политичких права и демократских установа.¹⁹³

¹⁸⁹ „Политика“ бр. 2179, 10. фебруар 1910. године: „У недељу поподне извршена је у Босни и Херцеговини прокламација устава. Војска и полиција била је изведена свуда само да би прокламовање испало што „свечаније“, али је у Мостару ипак дошло до великих демонстрација и сукоба са полицијом“.

¹⁹⁰ Социјалдемократска странка је додуше већ за 13. фебруар заказала протестну скупштину, али је власт забранила њено одржавање. Осим тога, странка је кроз свој лист „Глас слободе“ повела и жестоку кампању против наметнутог устава истичући да: „*проглашени устав не може задовољити наш народ, да се од њега не може никакву добру надати и да ће народ морати повести борбу за измјену овог устава и да извојује бољи, који би одговарао народним интересима.*“

„Глас слободе“ бр. 9, 25. фебруар 1910. године

¹⁹¹ „Српска ријеч“ бр. 33, 15. фебруар 1910. године.

¹⁹² „... Ранама су стигле љековите биљке, / У тамници својој при сјају свјетљице / Сад видимо боље дуги ланац свој... / Јоште једну чашу брзо амо, Густав! / Добили смо устав! / Сад ипијуна нема... / Под заштитом правде / Слободна је ријеч (отишла одавде). / Ако нас што тишти, то рецимо само, / Па господи одмах позваће нас тамо, / За наше ће боле лијека да справе –(С ону страну браве)...“

¹⁹³ Т. Крушевац, „Политички оквири...“, 189-190.

Иако је устав пројектован по вољи дуалистичке Монархије несумњиво представљао израз њених интереса у Босни и Херцеговини, не може се занемарити чињеница да је и као такав био бољи од апсолутистичког режима који је постојао до његовог октроисања. Уносећи елементе демократије и законитости устав је становништву Босне и Херцеговине загарантовао макар минимална грађанска и политичка права. Међутим, и поред новоуспостављеног уставног поретка у односу на поједина питања ипак је задржан апсолутистички однос. Еклатантан доказ томе било је право монарха да измени или чак укине устав без икакве сагласности Сабора.

2.3. Структура и садржина Земаљског устава

2.3.1. Преамбула

Преамбула Земаљског устава претходи његовом нормативном делу и као таква представља засебну целину. Она гласи:

„Ми Фрањо Јосип I, Божјом милошћу Цар аустријски, Краљ чешки итд. И Апостолски Краљ угарски, проглашујемо овиме и дајемо на знање:

У Нашим смо одредбама од 5. октобра 1908. наговијестили, да смо се одлучили Босни и Херцеговини подијелити уставне уредбе, како би се законски потпуно осигурало њихово правно стање и завео прикладан поредак у њиховим унутарњим пословима. Уједно смо унапријед назначили начела, по којима треба да буде припадницима Босне и Херцеговине ујемчено потпуно уживање грађанских права и осигурано примјерено учествовање у управљању земаљских послова преко земаљског представништва.

Испуњујући ове Наше намјере обнашли смо – не смећући с ума, да темељи управе Босне и Херцеговине, који су постављени законом од 22. фебруара 1880, држ. зак. I. бр. 18, уг. зак. чл. VI: 1880, морају дотле неокрњени на снази остати, док не буду ти закони на уставни начин преиначени, и да се уставним уредбама Босне и Херцеговине у њихове свезе с објема државама монархије, које су утврђене законима ових држава, не може никако дирати – издати овај Земаљски устав за Босну и Херцеговину заједно с Изборним редом и Саборским пословним редом, Законом о скупљању и о друштвима и Законом о

котарским вијећима, одобрити га и Нашу му потврду подијелити, на одређујемо овиме, како слиједи: ...“

Дакле, као што се из наведеног може видети текст преамбуле Земаљског устава је написан у стилу свечане изјаве, при чему она није систематизована на одређени начин (путем чланова или параграфа), него је дата у континуитету. У две опширне реченице које представљају њену садржину наведено је ко је доносилац устава, који су разлози за његово доношење (при чему се доносилац позива на садржину прокламације о анексији), циљеви који се том приликом желе постићи, начела на којима ће уставни поредак бити заснован, као и називи органских закона који су заједно са уставом требали да представљају јединствену целину. Посебно занимљив део преамбуле јесте онај који је у другој реченици од остатка текста одвојен посебним цртицама. У њему се доносилац кроз навођење оних аустроугарски закона којима је утврђен и на којима се заснивао систем босанскохерцеговачке управе на неки начин позива на историју односа Монархије и Босне и Херцеговине. Наглашавајући неопходност њиховог поштовања овај део доводи у питање и однос правне снаге тих закона и уставних одредаба. Чињеница да су уставне одредбе морале бити у сагласности са наведеним аустроугарским законима давала је тим законима надуставну снагу.

2.3.2. Нормативни део

Нормативни део носи назив „Земаљски устав (штатут) за Босну и Херцеговину“. Његова садржина је систематизована у три дела, од који је први посвећен грађанским правима, а преостала два Сабору. Делови се састоје од параграфа, а ови од ставова. Број ставова унутар параграфа варира у зависности од сложености материје која се њиме уређује. Због одређених набрајања која су извршена унутар њих поједини параграфи су подељени на тачке (§3, §8, §22, §41, §42).

У првом параграфу Земаљског устава регулисано је питање вишестепености босанскохерцеговачке управе која је настала као последица анексионог укључивања Босне и Херцеговине у дуалистичку структуру Монархије. Приликом формулисања ове уставне одредбе дошло је до размимоилажења ставова аустријске и угарске владе у погледу ознаке заједничког органа који је био надлежан да управља овим покрајинама. Основно

питање које се тим поводом поставило било је да ли у уставу треба да буде наведено заједничко министарство као колегијум тројице заједничких министара, или је било довољно навести само заједничког министра финансија. Разлог тој дилеми била је чињеница да је са једне стране у првом члану Закона о управи Босном и Херцеговином из 1880. године било наведено да провизорну управу води заједничко министарство, док је са друге стране аустроугарски владар још 26. фебруара 1879. године на предлог тројице заједничких министара донео одлуку да се вођење босанскохерцеговачке управе повери заједничком министру финансија. Аустријска влада је чврсто стајала на становишту да се у погледу решавања овог проблема треба поштовати закон, те да у складу с тим управа треба да припадне заједничком министарству као колегијалном телу. Насупрот томе, председник угарске владе Шандор Векерле (Sandor Wekerle) је истицао да заједничко министарство не представља засебан орган као што су то аустријска или угарска влада. Следствено томе, он је захтевао да се у тексту устава не помиње заједничко министарство, него само заједнички министар финансија. Компромис је постигнут на састанку заједничких министара 6. септембра 1909. године, када је прихваћен Еренталов предлог да се термин „заједнички министар“ у уставу употребљава за означавање централне инстанце којој је поверена управа над Босном и Херцеговином, а да се израз „ц. и к. заједничко министарство“ наводи у оним случајевима када се говори о врховном вођству босанскохерцеговачке управе. Уз залагање Ерентала на аустријској и Буријана на угарској страни овај предлог је и усвојен од стране обе владе на седници Заједничког министарског већа 15. септембра 1909. године.¹⁹⁴

Дакле, на најнижој лествици у систему босанскохерцеговачке управе налазила се Земаљска влада која је непосредно управљала овим засебним подручјем. Она је била подређена и за свој рад одговорна Заједничком министру финансија, коме је према уставу било поверено вођство целокупне управе. Поред заједничког министра у наведеној уставној одредби помиње се и царско и краљевско заједничко министарство, као орган који је имао право врховног надзора над вођењем управе. Наведеним параграфом је било предвиђено и то да

¹⁹⁴ Ц. Јузбашевић, „Аустроугарско заједничко министарство и управљање Босном и Херцеговином након анексије (Државноправни аспект)“, *Политика и привреда у Босни и Херцеговини под аустроугарском управом*, књига CXVI, Сарајево 2002, 251-258.

је у свим оним пословима који нису били у надлежности Земаљске владе, а који су се тicali интереса Босне и Херцеговине, било нужно саслушати представнике управе.

2.4. Карактеристике Земаљског устава

Када говоримо о карактеристикама Земаљског устава пре свега имамо у виду она обележја на основу којих је извршена класична подела устава на писане и неписане, кодификоване и некодификоване, чврсте и меке. Осим тога, с обзиром на предмет проучавања у овом раду итекако је значајна и подела устава према критеријуму његовог доносиоца.¹⁹⁵

Дакле, имајући у виду наведено Земаљски устав се пре свега може сврстати у категорију писаних устава. Затим, чињеница да је овај устав настао као израз потребе, али не и воље, босанскохерцеговачког становништва даје му обележје октроисаног. Дакле, устав није настао као резултат рада домаћих органа власти које чине изабрани представници народа, јер у том тренутку такав орган није ни постојао. Напротив, устав је био резултат аустроугарских интереса који је наметнуо аустроугарски монарх. Чињеница да је уставна материја у целини била уређена путем Земаљског устава упућује на то да се ради о кодификованом уставу. Већ смо поменули да је истовремено са Земаљским уставом санкционисано и пет закона. Путем тих закона у одређеној мери била су регулисана и питања која се тичу органа власти, њиховог избора, начина рада, међусобног односа итд, што у крајњој линији и представља уставну материју. Самим тим те законе и означавамо као органске. Када је реч о подели устава према тежини њихове промењивости, тешко је одредити у коју категорију се сврстава овај устав. Разлог томе лежи у чињеници да нигде није била предвиђена процедура за његову измену. Међутим, уколико узмемо у обзир специфичан положај Босне и Херцеговине, промена устава је вероватно зависила од воље његовог доносиоца, тј. аустроугарског монарха.

¹⁹⁵ Више о поделама устава види: Д. Батављевић, 26-29.

2.5. Органски закони

Приликом доношења Земаљског устава санкционисано је још пет закона: Изборни ред, Саборски пословни ред, Закон о друштвима за БиХ, Закон о сакупљању за БиХ и Закон о котарским вијећима. Како су ови закони имали за циљ да заједно са уставом уреде уставни поредак у Босни и Херцеговини називамо их органским законима.¹⁹⁶ С обзиром да ће о законима о изборном реду, саборском пословном реду и котарским већима бити више речи у делу који се односи на организацију власти, овде ћемо пажњу посветити првенствено Закону о друштвима и Закону о сакупљањима.

2.5.1. Закон о друштвима за Босну и Херцеговину

Земаљски устав за Босну и Херцеговину у свом §19. указује на допуштенос оснивања друштава, те упућује на примену одговарајућег закона. У 28. параграфа колико их има Закон о друштвима прописани су услови за оснивање друштава, начин њиховог рада, као и санкције за непоштовање наведених законских одредаба.¹⁹⁷ Закон је ступио на снагу тридесет дана након објављивања.

На самом почетку (§2. и §3.) таксативно су побројана она друштва на која се одредбе овог закона нису примењивале: *„Друштва и удружења, која иду за добитком, затим друштва за банковне и вересијске послове и за послове осигурања, као и рентни заводи, штедионице, залагаонице и котарске припомоћне закладе изузимају се испод снаге тога закона и потпадају под нарочите законе, који се на то простиру. Овај се закон надаље не примењује: а) на духовне редове и братовштине, затим уопће на вјерска удружења, и поименице на удруге (корпорације) предвиђене у којем Превизише одобреном вјерском штатуту, које треба просуђивати по законима и прописима, дотично по штатутима, што за њих постоје; б) на обртне задруге као и на обртне припомоћне благајнице и благајнице за осигурање; ц) на рударске дружбе и*

¹⁹⁶ М. Пајванчић, 15.

¹⁹⁷ Уколико се није радило о повреди која спада у област кривичног законодавства надлежне власти су за повреду Закона о друштвима могле да изрекну казну 5-1000 К. У случају немогућности извршења новчане казне она је замењивана казном затвора у трајању 1-30 дана. §27.

братства, основана на рударском закону; д) на управне савезе основане за становите сврхе на темељу нарочитих наредаба као: господарске задруге и задруге за воде и сл.“

а) Оснивање и рад друштва

Приликом оснивања оних друштава која нису била изузета од примене овог закона било је неопходно да оснивачи поднесу писмену пријаву Земаљској влади о чему им се на њихов захтев издавала одоварајућа потврда. Уз пријаву су се прилагала и тзв. „правила“ или „штатути“ у којима су морали бити наведени основни подаци о друштву: начин и сврха његовог оснивања, начин финансирања, седиште и органи управе, права и дужност чланова, заступање друштва у јавности, начин решавања евентуалних спорова, спољни знакови друштва по којима ће оно бити препознатљиво у јавности (застава, печат, одевање чланова), распуштање друштва, као и начин поделе друштвене имовине. Ова правила (штатути) су се подносила у пет примерака и сва заинтересована лица су имала право увида у њихов садржај.¹⁹⁸

Уколико би Земаљска влада утврдила да је неко друштво по својој сврси противно закону, правном поретку или државним интересима, имала је право да забрани његово оснивање, при чему је била дужна да наведе разлоге за такву одлуку. Против те одлуке се могао „*управити уток*“ (изјавити жалба – *прим.аут.*) Заједничком министарству финансија, у чијој надлежности је иначе било вођење босанскохерцеговачке управе. Рок за подношење жалбе био је тридесет дана. У случају да Земаљска влада у року од шест недеља од подношења пријаве није издала овакву забрану, друштво је могло да започне са својим радом.¹⁹⁹

Управа друштва је имала одређене обавезе према властима и у погледу свог чланства. Наиме, она је морала у року од три дана од избора чланова управе обавестити власти о томе која лица су изабрана, која је њихова функција, као и где се налази њихово боравиште. Осим тога, постојала је и обавеза да се

¹⁹⁸ §4. и §6. Закона о друштвима (ЗОД)

¹⁹⁹ §7-9. ЗОД. Према §10. иста правила су важила и у случају преиначења „правила“, односно приликом оснивања подружница једног друштва или савеза више друштава.

води попис чланства, при чему су власти у сваком тренутку имале право да траже увид у тај попис, или чак његов препис.²⁰⁰

Када је реч о раду друштва, управа је била дужна да писменим путем пријави властима одржавање главне годишње скупштине и то најкасније три дана пре њеног одржавања. Уз пријаву се морао приложити и дневни ред скупштине, као и подаци о времену и месту њеног одржавања. У случају да се наведене одредбе не испоштују власт је могла забранити њено одржавање. Осим тога, власти су имале право да интервенишу и у погледу скупштинског дневног реда и то тако што ће „скинути“ оне предмета који нису били допуштени. Иако је на овакво поступање власти управа друштва могла изјавити жалбу Земаљској влади, рок за њено подношење није био предвиђен законом. За разлику од опште скупштине, друштвени састанци или забаве су пријављивани само полицијским органима.²⁰¹

Осим права да буду обавештене, власти су могле на све друштвене скупштине слати свог заступника. Његов задатак је био да води рачуна о томе да се скупштина одржи у складу са законом, правилима и пријављеним дневним редом. У вези с тим, он је могао и мимо председника да опомиње на поштовање истих, па чак и да распусти скупштину уколико његове опомене не буду уважене. Чак и у случају да поменути представник није био присутан на скупштини, она је под наведеним условима могла бити распуштена и непосредно од стране власти. Након распуштања сви присутни су били дужни да се удаље, при чему се евентуално могла применити и сила. Такође, како би се што потпуније упознале са радом одређеног друштва власти су имале и право увида у све записнике са скупштинских седница. Осим тога, сви закључци председништва или опште скупштине су могли бити суспендовани уколико би се утврдило да су противни закону или „правилима“. Против такве одлуке се могла изјавити жалба Земаљској влади у року од четрнаест дана.²⁰² Овако висок степен контроле рада друштава од стране власти указује на то да се одређени степен апсолутизма у Босни и Херцеговини задржао и након увођења уставности.

²⁰⁰ §11. ЗОД

²⁰¹ §12. ЗОД

²⁰² §14,15,16. ЗОД

б) Престанак постојања друштва

До престанка рада друштва могло је доћи на два начина: распуштањем од стране Земаљске владе или вољом његових чланова.

Земаљска влада је приступала распуштању друштва уколико је оно прекорачило опсег свог рада који је предвиђен „правилима“, усвојило закључке који су противни закону, или је његов рад био противан јавном поретку. На такву одлуку владе чланови управе друштва су могли изјавити жалбу Заједничком министру финансија. Рок за њено подношење био је тридесет дана. Жалба је имала одложно дејство само у оном делу који се тичао расподеле имовине, тј. са деобом друштвене имовине се морало причекати све док се не донесе одлука по жалби.

Други начин престанка друштва био је вољом његових чланова. Председништво друштва је било дужно да о томе одмах обавести власти, које су у том случају требале да контролишу да друштвена имовина буде подељена у складу са „правилима“.²⁰³

в) Политичка друштва

Као посебна категорија у закону су издвојена тзв. политичка друштва (политичке партије). У односу на њих су поред општих одредаба о оснивању и раду друштава важила и посебно дефинисана правила.

Посебност политичких друштава састојала се пре свега у томе што је њихово председништво, за разлику од осталих друштава, морало имати између пет и десет чланова. Осим тога, ова друштва су имала обавезу да пријаве своје чланство у року од три дана од оснивања, при чему је сваки нови члан накнадно пријављиван. Такође, друштво је морало једном годишње да подноси на увид властима списак својих чланова, чиме је обезбеђивана потпуна контрола над политичким ангажовањем босанскохерцеговачког становништва. За разлику од осталих друштава, странци, жене и малолетници нису могли бити чланови политичких друштава.²⁰⁴

²⁰³ §17-18. ЗОД

²⁰⁴ §20-22. ЗОД

Специфичност политичких друштава састојала се и у томе што она нису смела да оснивају своје подружнице (филијале), да носе друштвене знакове, као и да ступају у међусобне савезе. Члан председништва једног политичког друштва није смео исту функцију да обавља у неком другом политичком друштву.²⁰⁵

Дакле, иако је законом било допуштено политичко удруживање, слобода деловања политичких друштава је била ограничена. Као прво, чињеница да су политичка друштва морала пријављивати своје чланство сигурно је утицала на грађане, који су због страха да би могли бити означени као чланови одређеног друштва избегавали да користе то своје право. Осим тога, друштво које није могло оснивати своје подружнице у другим местима би практично било сведено на деловање само у једном одређеном подручју, чиме се слобода удруживања опет суштински ограничава.

Закон је допуштао могућност да неко друштво које није било политичко прошири свој рад и на политичке послове. Једини услов је био да се испоштују сва правила која су важила за оснивање политичког друштва. У случају сумње да ли је неко друштво политичко или не, одлуку је доносила влада. На такву одлуку се могла изјавити жалба заједничком министарству финансија.²⁰⁶

2.5.2. Закон о сакупљању за Босну и Херцеговину

У деветнаест параграфа колико је имао Закон о сакупљању²⁰⁷ било је регулисано питање јавног окупљања грађана, на шта је указано и у §18. Земаљског устава. Дозвољавајући такве скупове законом су детаљно прописани услови за њихово одржавање, као и санкције за незаконито поступање организатора. Закон је ступио на снагу тридесет дана након објављивања.

Према одредбама овог закона за јавно окупљање грађана било је неопходно да се испоштују одређени услови. Наиме, организатор је био дужан

²⁰⁵ §23-24. ЗОД

²⁰⁶ §25. ЗОД

²⁰⁷ „Овако јасно изреченог, уставом зајемченог, а законом уређеног грађанског права није до сада било у Босни и Херцеговини... Могућност и право да се групе, странке и масе једнога народа јавно сакупљају и изражују своја мишљења... свакако је једна од најважнијих појава у политичком животу... Наши закон је грађен по модерним либералним начелима сличних закона у монархији, сувише напреднији је него ли онај у Хрватској...“
„Вечерњи сарајевски лист“ бр. 49, 25. фебруар 1910. године

да надлежним политичким властима писмено пријави одржавање скупа и то најкасније три дана пре његовог одржавања. У пријави се морала навести сврха због које се скуп одржава, као и место и време његовог одржавања. О поднетој пријави власти су издавале одговарајућу потврду.²⁰⁸

Према месту одржавања разликовали су се скупови који су одржавани „*под ведрим небом*“ и скупови у затвореним просторијама. За одржавање скупова на отвореном, нарочито уколико је то подразумевало употребу јавних цеста и тргова, организатор је био дужан да прибави дозволу надлежне политичке власти првог степена. У молби се морала навести сврха окупљања, место и време одржавања, евентуална употреба јавних путева и траса којом ће се учесници кретати.²⁰⁹ У случају да се скуп одржава у затвореном лице које уступа своје просторије било је дужно да провери да ли организатор поседује доволу за његово одржавање.²¹⁰

По поднетој молби власти су могле донети позитивну и негативну одлуку. Скупови су по сили закона забрањивани уколико је њихова сврха била противна одредбама кривичног закона или би њихово одржавање довело у опасност јавну сигурност, односно јавна добра. Осим тога, ни у току саборског заседања нису се смела одржавати никаква јавна окупљања у његовом седишту, нити у кругу од двадесет километара. У случају да власти не дозволе одржавање скупа одлука је морала бити образложена и у писменој форми достављена организатору најкасније 24 часа пре најављеног одржавања скупа. Против такве одлуке могла се изјавити жалба Земаљској влади у року од осам дана.²¹¹

Обавеза прибављања дозволе за одржавање скупа представљала је ограничење слободе окупљања грађана. Дакле, није било довољно само пријавити скуп, као што се то чини данас, него се морала добити и дозвола за његово одржавање. Ова обавеза је нарочито опасна уколико се има у виду да се као разлог за одбијање издавања ове дозволе могла навести опасност по јавну сигурност, односно јавна добра. Овако формулисана норма је пружала могућност бројним злоупотребама од стране надлежних власти, с обзиром да се под њу могло подвести било шта. Дакле, било је довољно да власт оцени да је одређени скуп опасан по јавну сигурност и да тиме забрани његово одржавање.

²⁰⁸ §2. Закона о сакупљању (ЗОС)

²⁰⁹ §3. ЗОС

²¹⁰ §16. ЗОС

²¹¹ §3-5. ЗОС

Законом је направљена разлика између општих скупова, тј. оних којима су могла присуствовати сва заинтересована лица, и скупова који су имали ограничен карактер с обзиром да су њима могла присуствовати само позвана лица. Скуп се сматрао ограниченим уколико су организатору скупа унапред била позната имена позваних лица, при чему њихов број није прелазило стотину.²¹² Занимљиво је и то да је странцима било забрањено да сазивају, учествују или председавају оним скупштинама на којима су претресани јавни послови.²¹³

Како би јавно окупљање протекло у складу са законом и правилима које је поставила власт, организатор скупа (*управитељ или равнатељ*) је морао да спречи незаконите изјаве и поступке, као и да забрани сваку расправу о предметима који нису били на распореду. Уколико не би успео у томе био је дужан да распусти скуп. По окончању скупа организатор је морао у року од 48 сати писменим путем да обавести власти о закључцима, односно резолуцијама које су усвојене на скупу.²¹⁴ Осим наведеног, у параграфу 14. је било предвиђено да нико од учесника скупа није смео долазити наоружан. Наведене одредбе су пре свега имале за циљ да обезбеде сигурност учесницима скупа.

Као додатни вид контроле јавних окупљања власти су имале право да на сваки од њих пошаљу једног или више својих заступника. Заступници су том приликом могли тражити обавештења о свим лицима која су на скупу говорила или нешто предлагала. Осим тога, уколико би уочили какве неправилности имали су право да на то опомену организатора, па чак и да распусте скуп уколико опомена буде неуспешна.²¹⁵

Право да распусте скуп имале су и власти, односно органи сигурности. До тога је долазило уколико је скуп сазван, односно уколико се одржавао на незаконит начин, као и онда када би окупљање постало опасно по јавни поредак. Након распуштања сви присутни су били дужни да се разиђу.²¹⁶

Окупљања грађана која нису потпадала под одредбе овог закона била су таксативно набројана у §18: „1. Скупштине бирача за изборне договоре, затим за договоре са изабраним посланицима, ако се буду држале за вријеме

²¹² §2-3. ЗОС

²¹³ §6. ЗОС

²¹⁴ §7,9,10. ЗОС

²¹⁵ §8,11. ЗОС

²¹⁶ §12-13.

расписаних избора, а не под ведрим небом; 2. спроводи, црквене скупштине, црквене опходње, црквени зборови и литије; 3. јавне забаве, друштвени састанци (сијела, теферичи и др.), свадбене поворке, славе и поворке у народу обичајне.“

Законом су биле предвиђене и санкције за његово непоштовање. Наиме, уколико се није радило о повреди која спада у област кривичног законодавства, првостепена власт (месни котарски уред, односно владин повереник за град Сарајево) је могла изрећи новчану казну у износу 5-1000 К. У случају да се новчана казна није могла извршити замењивана је казном затвора до тридесет дана. Против ових санкција била је допуштена жалба.²¹⁷

²¹⁷ §17. ЗОС

ГЛАВА III

ИЗБОРНИ СИСТЕМ

Избори у Босни и Херцеговини након доношења Земаљског устава обављани су на два нивоа: централном и локалном. У првом случају радило се о избору саборских посланика, док су у другом бирани чланови котарских већа. Начин избора и једних и других био је регулисан путем два закона: Закон о изборном реду и Закон о котарским већима.

У 52. параграфа колико садржи Закон о изборном реду детаљно су објашњена основна питања која се тичу избора: активно и пасивно бирачко право, начин на који су расписивани и провођени избори, поступак по жалби на изборне резултате, као и расподела мандата. Са друге стране, Законом о котарским већима регулисани су не само услови и поступак избора чланова овог локалног органа власти, него и начин на који је он функционисао у пракси.

3.1. Избор саборских посланика

3.1.1. Конфесионално – куријални изборни систем

Избор саборских посланика вршен је по компликованом конфесионално-куријалном систему.²¹⁸ Наиме, према законским одредбама постојале су три курије, с тим што се прва курија састојала од два изборна разреда. У оквиру тих курија се гласало по конфесијама у посебним и међусобно одвојеним изборним

²¹⁸ Овакав изборни систем је у потпуности одговарао ставовима цара Фрање Јосифа које је изнео у писму министру Буријану: „... наређујем да се удовољи потребама народа у погледу извјесног учествовања у управи земље посредством земаљског заступства, али у таквом облику који ће одговарати вјерским приликама и чувати од старине наслеђени друштвени ред.“ Х. Капицић, „Припремање уставног периода...“, 52.

телима.²¹⁹ Од укупно 72 посланика, у првој курији је бирано њих 18 (први разред 5 и други разред 13), у другој 20, а у трећој 34.²²⁰

Право да бирају у првом изборном разреду прве курије имали су муслимански земљопоседници који су плаћали најмање 140 К земљарине. Земљопоседници друге вероисповести који су плаћали исти износ земљарине имали су могућност да бирају да ли ће своје право остваривати у првом или у другом изборном разреду. Дакле, док су муслимански велепоседници имали обавезу да гласају у првом разреду прве курије, велепоседницима других конфесија је дата могућност избора да ли ће своје право остваривати у овом, или пак у другом разреду прве курије. Осим њих у другом изборном разреду прве курије право да бирају имали су грађани који су плаћали порез у износу од 500 К, високообразована лица, свештеници, чиновници и официри (у мирнодопским условима).

Другу курију су чинили становници градова који су имали право да бирају, а нису припадали првој курији. И на крају, у трећу курију су била сврстана сва она лица која су живела на селу, а нису бирала у првој курији.²²¹

Овако постављен изборни систем је почивао не само на национално-конфесионалној, него и на класној и социјалној основи. Он је у суштини фаворизовао две категорије становништва: економску и интелектуалну мањину босанскохерцеговачког друштва, као и странце који су као чиновници били итекако присутни у јавној управи. Осим тога, имовно стање је битно одређивало постојање и стварни домашај бирачког права, а тиме и представљеност у сабору.

Приликом остваривања свог права бирачи нису били ограничени у погледу припадности одређеној конфесији или курији, те су тако могли да гласају и за лица друге вероисповести, односно припадника друге курије. Оним бирачима који нису припадали ни једној од три главне конфесије дата је могућност да своје право врше у једном од верских изборних тела у месту свог пребивалишта, а у зависности од тога којој курији су припадали.²²²

²¹⁹ Идеја о изборном систему који подразумева куријалну поделу и конфесионална изборна тела преузета је из Устава за Моравску (тзв. Моравска нагодба).

Ц. Јузбашић, „Земаљски устав – састав и дјелокруг Сабора“, *Национално-политички односи у босанскохерцеговачком Сабору и језичко питање (1910-1914)*, књига LXXIII, Сарајево 1999, 40.

²²⁰ §5. Изборног реда (ИР)

²²¹ §6-8. ИР

²²² §11-12. ИР

Због своје специфичности овај изборни систем је привлачио пажњу и ондашње штампе која је истицала да *„посланици који сачињавају тај сабор нису, као у осталим државама представници народа; они не представљају цио народ, већ само онај дио народа коме по својој вјери припадају.“*²²³ Чак је и француски лист „Temps“ овакав изборни систем окарактерисао као *„интересантан покушај компромиса између разних вјероисповиједи“*.

3.1.2. Изборне јединице

Формирање изборних котара (изборне јединице) било је регулисано §9, у коме се каже: *„За избор посланика 1. изборног разреда I курије саставља сва земља један муслимански котар, док се за избор посланика 2. изборног разреда I курије саставља сва земља један изборни котар за сваку од трију вјероисповијести... За избор посланика II и III курије раздијелиће се сва земља у вјерске изборне котаре, од којих ће бирати сваки по једног посланика.“*²²⁴

Дакле, приликом избора посланика у првом разреду прве курије цела земља је представљала једну изборну јединицу. Исто правило је важило и када је реч о другом разреду, с тим изузетком да се избор вршио одвојено за сваку конфесију. Избор посланика у другој и трећој курији је вршен унутар конфесионалних изборних јединица, при чему је у свакој од њих биран по један посланик. С обзиром да је у другој курији биран и један представник Јевреја, за његов избор цела земља је представљала једно изборно тело.

У складу са наведним, бирачи прве курије су бирали у главном месту оног политичког котара где се налазило њихово пребивалиште, бирачи друге курије су бирали у градовима у којима су имали пребивалиште, док су бирачи треће курије бирали у оном месту које је котарски уред одредио у политичком котару њиховог пребивалишта као биралиште за одређену вероисповест.²²⁵ Тим поводом је сваки котарски уред био дужан да за сваку вероисповест формира једно или више биралишта и то тако да највише хиљаду бирача једне вероисповести долази на једно биралиште. Осим тога, морало се установити и

²²³ „Српска ријеч“ бр. 33, 15. фебруар 1910. године

²²⁴ Детаљан приказ начина на који су формиран и ови верски изборни котари дат је у табеларном додатку који је чинио саставни део Закона о изборном реду.

²²⁵ §12-14. ИР

из којих сеоских општине ће припадници одређене вероисповести бирати у дотичном изборном месту.²²⁶

3.1.3. Активно и пасивно бирачко право

Према одредбама §1. Закона о изборном реду право да бирају на изборима имали су сви босанскохерцеговачки припадници који су на дан избора навршили 24 године, који су били самовласни и становали у земљи најмање годину дана. Овде се првенствено мислило на домаће мушко становништво. Женама је активно бирачко право било доступно само уколико су поред општих наведених услова плаћале најмање 140 К пореза на име поседовања земљишта. Осим тога, док су мушкарци своје право остваривали лично, жене су то могле чинити само преко пуномоћника који је гласао у истој курији. Дакле, за жене је у погледу уживања и остваривања активног бирачког права постојало двоструко ограничење. Као прво, право да бирају имале су само имућније жене које су као земљопоседнице плаћале одређени износ пореза. Осим тога, оне то своје право нису могле вршити лично него само преко пуномоћника. Иако право жена да гласају није било опште, чињеница да је једна категорија жена (велепоседнице) уопште добила то право представљала је значајан напредак.

Посебно занимљивим чини се други став првог параграфа који је допуштао аустријским и угарским држављанима да у Босни и Херцеговини остварују активно бирачко право. Наиме, ова лица су то право могла уживати само уколико су били запослени као чиновници, учитељи и радници на босанскохерцеговачким железницама. Поред тога, морали су испуњавати и напред поменуте опште услове.

Дакле, у креирању политичке сцене у Босни и Херцеговини поред домаћег становништва могли су да учествују и „дошљаци“. С тим у вези, не сме се никако занемарити чињеница да се за време аустроугарске владавине доселио знатан број становника из Аустрије, Угарске и Њемачке. Због неповерења према домаћем становништву чиновнички кадар су углавном и чинили досељеници.²²⁷ Ова одредба о активном бирачком праву странаца је занимљива и дискутабилна

²²⁶ §21. ИР

²²⁷ Ђорђе Пејановић, *Становништво Босне и Херцеговине*, Српска академија наука – посебна издања, књига ССХХХХ, Београд 1955, 41.

и са становишта реципроцитета права и обавеза. Наиме, аустријски или угарски држављани који би стекли својство земаљског припадника могли су путем свог активног бирачког права утицати на формирање власти у Босни и Херцеговини. Са друге стране, чињеница да ни након анексије становништво ових покрајина није стекло држављанство ни једне државе чланице Монархије упућује на закључак да на територијама тих држава није ни могло остваривати поменуто право, а самим тим ни утицати на избор носилаца власти.

Имаоци активног бирачког права су Законом били одређени не само на позитиван (ко може да врши то право), него и на негативан начин. У складу с тим, право да бирају нису имале четири категорије лица:

1. лица над чијом имовином је проглашен стечај,
2. војна лица за време активне службе (изузев војних чиновника),
3. лица против којих се водила истрага због злочина или преступа почињеног из похлепе,
4. лица која су била осуђена због злочина или преступа почињеног из похлепе, док трају правне последице осуде.²²⁸

Пасивно бирачко право је регулисано §4. Право да буду бирани имали су само мушкарци са активним бирачким правом који су навршили 30. година и уживали сва грађанска права. Као што видимо, жене нису имале право да буду биране. Осим њих то право нису имали ни *„чиновници и намјештеници, који активно служе у грађанској управној служби Босне и Херцеговине, као и код босанско-херцеговачких земаљских жељезница, надаље учитељи и намјештеници на јавним школама.“*²²⁹

Видели смо да су аустријски и угарски држављани као земаљски припадници у Босни и Херцеговини уживали активно бирачко право, па се у вези с тим само по себи намеће и питање шта је са њиховим пасивним бирачким правом? Иако то није изричито поменуто, одредбе о стицању земаљског припадништва дају макар теоријску могућност да и страни држављанин буде биран на изборима.

Наиме, према §3. Земаљског устава један од начина стицања својства земаљског припадника јесте и позаконење по оцу земаљском припаднику. Уколико би нпр. мушкарац, земаљски припадник признао за свог законитог

²²⁸ §2-3. ИР

²²⁹ §4. ИР

сина лице које има аустријско или угарско држављанство, то лице би самим тим стекло и својство земаљског припадника. Како стицање тог својства није условљено одрицањем од ранијег држављанства то лице би могло да задржи и држављанство које је до тада имало. Даље, стичући својство земаљског припадника оно је стицало и сва права која из тога произилазе. Самим тим уколико би такво лице испуњавало услове у погледу старосне доби и уживања грађанских права не би било никаквих, барем не теоријских, препрека да ужива и пасивно бирачко право. Посматрано на овај начин, а уз чињеницу да у закону нису били изричито поменути аустријски и угарски држављани као лица која немају пасивно бирачко право, могао би се извести закључак да су неки од њих то право у пракси и имали.

Дакле, када је реч о бирачком праву можемо констатовати да оно у Босни и Херцеговини након доношења Земаљског устава није било опште. Постоји неколико разлога за такву тврдњу.

Наиме, за уживање активног бирачког права босанскохерцеговачки припадници мушког пола нису били ограничени тзв. имовинским цензусом. То што се у §6 помињу одређени износи пореза није представљало услов за остваривање активног бирачког права, него критеријум за расподелу бирача према куријама и изборним разредима. Са друге стране, жене су могле уживати активно бирачко право само уколико би испуњавале услов имовинског цензуса. Дакле, ово право је било ограничено и доступно само одређеној групи жена (велепоседнице). Даље, постојао је и тзв. резиденцијални цензус. Наиме, за остваривање активног бирачког права узимала се у обзир и дужина боравка у земљи (најмање годину дана). Такође, и одређене професије су биле искључене од уживања овог права. Реч је пре свега о војним лицима која су била у активној служби. Са друге стране, странци (аустријски или угарски држављани) су активно бирачко право могли уживати само уколико су поред општих услова испуњавали и услов рада у државној служби (учитељи, државни чиновници). Дакле, ово право нису имали сви странци, него само одређена категорија.

Ни пасивно бирачко право није било доступно свим босанскохерцеговачким припадницима. Као прво, то право нису имале жене, што значи да је и за уживање пасивног бирачког права постојао тзв. цензус по полу. Осим тога, од уживања овог права биле су искључене и целе професије.

Бирачко право не само да није било опште, него није било ни једнако. Једнакост бирачког права у суштини подразумева да сваки бирач има један глас, те да глас сваког бирача вреди подједнако.²³⁰ Наиме, када се упореди број становника који је имао право да гласа у одређеној курији са бројем мандата који је отпадао на ту курију постаје јасно да је глас припадника појединих курија вредио више.²³¹

3.1.4. Расписивање избора

Према законској одредби саборски избори нису одржавани у једном дану, него су посланици три курије, укључујући и два разреда прве курије, бирани у различитим данима. При том су најпре бирани посланици треће курије, затим друге и напослетку прве курије. Одлуку о расписивању избора и датумима њиховог одржавања доносила је Земаљска влада.²³² Оно што је битно напоменути јесте да су избори били непосредни, тј. да су грађани сами бирали своје представнике у Сабору.

3.1.5. Бирачки спискови и бирачке карте

Након наредбе о расписивању избора сваки котарски уред, као и владин повереник за град Сарајево, био је дужан да састави списак оних лица која су имала активно бирачко право. Приликом састављања бирачких спискова бирачко тело је одмах бивало подељено по куријама, вероисповестима и изборним разредима када је реч о бирачима из прве курије. За оне бираче који нису припадали ни једној од три главне вероисповести, а имали су право да бирају, састављани су посебни бирачки спискови за сваку курију.²³³

Тако сачињени бирачки спискови излагани су у котарским уредима, односно код владиног повереника за град Сарајево, како би се јавност могла упознати са њима. Сваки бирач је у року од четрнаест дана од дана њиховог објављивања могао изнети приговоре по питању тачности података наведених у списковима. Приговори су се подносили писмено или усмено на записник код

²³⁰ Р. Марковић, 274.

²³¹ Више о неједнакости бирачког права види стр. 138-140.

²³² §15-16. ИР

²³³ §18. ИР

оног котарског уреда који је изложио списак, а о њима је решавала Земаљска влада. Сви приговори изнети након истека овог рока одбацивани су као закашњели и против такве одлуке се није могла изјавити жалба. Евентуалне исправке бирачких спискова учињене на основу изнетих приговора морале су бити објављене најкасније осам дана пре одржавања избора.²³⁴

Након истека овог рока сваки котарски уред, односно владин повереник за град Сарајево, је био дужан да припреми бирачке карте за све три курије. На тим картама су осим редног броја изборног списка навођени и лични подаци бирача (име, презиме, пребивалиште), време отпочињања и завршетка избора, као и број кандидата које је требало да именује дотично изборно тело. У првој и другој курији су сваком бирачу уз те бирачке карте достављане и неиспуњене гласовнице (гласачки лист). Бирачима треће курије бирачке карте су достављане без гласовница.²³⁵

3.1.6. Провођење избора

Према Закону о изборном реду поступак провођења избора био је истоветан за прву и другу курију, док су за трећу важила посебна правила. Како је по том питању и у закону направљена дистинкција између курија, тако ће и у раду бити најпре објашњена она правила која су важила за прву и другу курију, а затим и посебна правила треће курије.²³⁶

²³⁴ §19. ИР

²³⁵ §20. ИР

²³⁶ Превишњим решењем од 5. марта 1910. године новелиран је Кривични закон, при чему су се одредбе §§ 22-33. односиле на питање избора и њихову злоупотребу:

„§ 22. Ко намјерице: 1. понуди, даде или обећа неком бирачу или другоме коме неку имовну корист, да тако подмити бирача, да не врши свог права бирања или да га врши у неком одређеном правцу, или 2. за се или за кога другога затражи, прими или си даде обећати неку имовну корист, обећајућ при том или хинећи, да ће се тако дати подмитити, да не врши свог права бирања или да га врши у неком одређеном правцу, - казниће се због преступка строгим затвором од једнога мјесеца до шест мјесеци.

§ 23. Ко на дан избора у гостионицама или крчмама или на другим јавним мјестима бадава или тобоже уз неку цијену пружа бирачима или им даје пружати јело, пиће или друге ствари за уживање, казниће се због преступка новчаном глобом од 10 до 200 круна, ако у томе по § 22. овога закона нема учина подмићења код избора.

§ 24. 1. Ко зато, да склоне неког бирача, да не врши свог права бирања или да га врши у неком одређеном правцу, намјерице дигне руку на њега или на некога ко му је близак, или им оштети тијело, слободу, част, имање или доходак, или им нанесе штету у њиховом званичном или пословном раду, или им тиме пријети, или ко бирача или некога ко му је близак застраши тиме што им учини друго које повеће зло или што им тиме пријети, казниће се због преступка строгим затвором од једног мјесеца до шест мјесеци. Ако су по сриједи отежане околности, особито ако се постигне намјеравана сврха или ако је чин такав, да одатле може настати

а) Избори у првој и другој курији

За провођење избора у првој и другој курији била је надлежна изборна комисија коју су чинили председник и четири члана. Према законским одредбама председник комисије је био котарски предстојник (или чиновник кога он одреди), док су за чланове у првом реду именовани општински већници који су припадали одређеној конфесији. У случају да се на овај начин није могао

знатна штета у привреди за дотичног бирача или некога ко му је близак, онда треба судити на строги затвор до једне године; 2. Једнако ће се казнити ко зато што неки бирач није бирао онако како га је он настојао склонити прије избора, одмах послје избора намјерице дигне руку на њега или на некога ко му је близак, или им учини какву штету или квар од врсти назначене у 1. раставку.

§ 25. Ко намјерице јавно, и то онда, када бирачи или неки дио бирача не може више дознати шта је заправо по сриједи, шири какву лажну вијест о мјесту и времену избора, о одступању неког кандидата или о којој другој чињеници која би могла завести бираче, да не врше свог права бирања или да га врше у неком одређеном правцу, казниће се због преступка затвором од недељу дана до три мјесеца.

§ 26. Ко намјерице: 1. код избора искриви гласање или резултат гласања, 2. против дотичног налога испуни гласовницу коју му је неко дао да напише име онога ког он хоће да бира, или 3. побудивши заблуду о свом праву бирања, особито употребљавањем кривих или искривљених изборних легитимационих исправа, врши право бирања које му не припада, или врши право бирања које припада некоме другоме, не споразумјевши се с њиме, казниће се због преступка затвором или строгим затвором од једног мјесеца до шест мјесеци.

§ 27. Ко намјерице: 1. зато, да којему бирачу отежа вршење права бирања или да му то спрјечи, или да учини да он или неко други, ко нема права бирања могне бирати, против права себи присвоји или прибави туђу бирачку карту, гласовницу или коју другу изборну легитимациону исправу, или повјерене му изборне легитимационе исправе не даде ономе ко има право на њих, или удеси да се такве исправе даду некоме другоме, а не ономе ко је у њима назначен; 2. зато, да у одређеном правцу утјече на вршење права бирања отежа којем бирачу слободно вршење права бирања тиме што самовољно испуни гласовницу коју је власт издала за дотичног бирача, или 3. зато, да стане на пут вршењу права бирања, спрјечи неког бирача да не може гласати – казниће се због преступка затвором од недељу дана до три мјесеца.

§ 28. Ко код избора намјерице против прописа што су на снази: 1. врши право бирања којег другог лица у споразуму с њиме, или 2. узрочи или допусти да неко други врши његово право бирања, казниће се због преступка затвором од недељу дана до три мјесеца.

§ 29. Ко намјерице и то зато да спрјечи установљење успјеха избора сасвим или дјеломице уклони, распе или неупотребљивим учини гласачки списак или гласовнице, казниће се због преступка строгим затвором од недељу дана до шест мјесеци.

§ 30. Ко намјерице код тајног избора незаконитим начином дозна за гласање појединих бирача, казниће се због преступка затвором од недељу дана до три мјесеца.

§ 31. Ко намјерице и то зато да некога одврати да се не натјече за мандат за којегод од заступства, назначених у § 33, или да га склоне да напусти натјечање за мандат, дигне руку на њега или му против права повриједи тијело, слободу, част или имање или доходак, или му тим пријети, казниће се због преступка затвором или строгим затвором од једног мјесеца до шест мјесеци.

§ 32. Предсједника и чланове изборне комисије и њене перовође треба сматрати чиновницима према § 176. к.з; њима припада у вршењу њихове службе она заштита што је кривични закон даје обласним лицима.

§ 33. Одредбе §§ 22-32. вриједје за изборе у сабор, општинска и котарска заступства и у сва ина тијела и заступства која су законом одређена да врше јавне послове...

Новела је проглашена наредбом земаљске владе за Босну и Херцеговину од 24. марта исте године (бр. 56.047/III).

„Сарајевски лист“ бр. 85, 9. април 1910; Гласник закона и наредаба, 30. март 1910.

обезбедити довољан број лица котарски уред је могао недостајући број допунити именовањем угледних личности одређене конфесије за чланове комисије.

Чланови комисије су били дужни да се на дан избора појаве у изборној просторији. У супротном, председник комисије је имао право да именује и позове њихове заменике. Уколико се ни на тај начин не би могло обезбедити присуство потребног броја лица избори би били одржани са оним бројем чланова који се појавио.²³⁷

Изборе је отварао председник комисије и то тако што се руковао са члановима, чиме их је уједно и заклињао на поштено и савесно обављање дужности. Пре него што би гласање званично отпочело морале су бити обављене и одређене припремне радње како би се обезбедила ваљаност самих избора. У вези с тим, уколико би неко од присутних имао приговор на бирачки списак, а поводом права одређеног лица да се нађе на њему, изборна комисија је била дужна да донесе одлуку о том питању. Осим тога, председник комисије је био дужан да објасни сам поступак гласања, као и да одреди задужења која ће чланови комисије имати у току гласања. Тако је он из реда чланова бирао двојицу којима је повераван задатак перовође. За перовођу је могло бити именовано и неко лице изван комисије, које би на тај начин било придодато комисији. Основни задатак перовође био је да води записник о свему што се дешавало током избора. Чланови комисије су такође морали да се увере да ли је кутија у коју ће бити убациване гласовнице потпуно празна.²³⁸

Након што су припремне радње обављене приступало се гласању, при чему су чланови комисије први предавали своје гласовнице. Процедура гласања одвијала се на следећи начин. Сваки бирач је предавао своју бирачку карту и гласовницу оном члану комисије који је за то био одређен. Гласовница је морала бити пресавијена како се не би видела имена која су на њој написана. Након тога је дотични члан комисије стављао гласовницу у изборну кутију, а бирачку карту враћао њеном власнику. Перовођа је при том морао на бирачком списку да забележи имена свих оних бирача који су предали своје гласовнице.

²³⁷ §23. ИР

²³⁸ §23-25, §27. ИР

Осим тога, комисија је водила и тзв. „*попис гласовања*“ (гласања – прим.аут.) у који су уписивани сви бирачи који су дошли на изборе.²³⁹

Током трајања избора председник комисије је био дужан да се стара о реду и миру у просторији у којој се гласање одвијало. Самим тим сва она лица која нису имала право да бирају у дотичном изборном телу морала су бити удаљена, као и они који су својим присуством ометали ток избора. Председник је такође морао обезбедити да приступ просторији за бирање увек буде слободан како би се гласовнице могле предавати без проблема.²⁴⁰ На тај начин он је обезбеђивао заштиту бирачког права.

Након истека времена предвиђеног за гласање председник изборне комисије је закључивао изборе, при чему оним бирачима који су се у том тренутку затекли у просторији за гласање није могло бити ускраћено право да гласају. Тек након тога просторија је затварана и у њој су остајали само председник и чланови комисије.²⁴¹

Пре него што би се приступило бројању гласова председник изборне комисије је био дужан да измеша гласовнице у бирачкој кутији, а потом да их извади и изброји. Након тога је одређени члан комисије сваку гласовницу отварао, прегледао њену ваљаност, а потом је предавао председнику. Председник је наглас читао оно што је на гласовници било написано, а затим је уручивао осталим члановима комисије како би се уверили у веродостојност прочитаног. При том су перовође имале задатак да сваки за себе води списак оних лица која су добила гласове (гласачки списак). Списак је вођен на тај начин што је свако лице које је добило један глас уписивано поименично, а затим је поред његовог имена дописиван број један. Кад то лице добије други глас уписиван је број два и тако редом. Оба списка су се на крају морала подударати и њих су потписивали председник комисије и сви чланови. Уколико се на гласовници налазило више имена него што их је бирало дотично изборно тело онда се имена написана иза тог броја нису узимала у обзир. У супротном случају, тј. ако је било написано мање имена од потребног броја гласовница није

²³⁹ §28. ИР

²⁴⁰ §26. ИР

²⁴¹ §29. ИР

губила свој значај и у обзир су узимана само написана имена. Ако је име једног лица било написано више пута, том лицу се рачунао само један глас.²⁴²

По окончању ове фазе изборног поступка председник комисије је објављивао резултате, уз примедбу да коначни резултати зависе од одлуке („скрутинија“) главне изборне комисије. Наравно, приликом установљавања изборног резултата нису се узимале у обзир неваљане гласовнице. То су биле оне гласовнице на којима није било написано никакво име, или је пак написано име било нечитко, затим оне из којих се није могло недвосмислено утврдити о ком лицу се ради, као и гласовнице на којима су били написани одређени протести. О исправности гласовница одлучивала је изборна комисија, што је морало бити поменуто у записнику.²⁴³

По завршетку избора закључиван је и записник који је том приликом вођен. Записник, попис гласања („гласовања“) и гласачки списак потписивали су председник комисије, њени чланови и перовође. Уз то су прилагани бирачки списак и све гласовнице, при чему су морале бити одвојене ваљане од неваљаних. Све то је бивало запечаћено и предавано председнику изборне комисије. Он је био дужан да преко надлежног котарског уреда пошаље изборне списе о изборима у првој курији Земаљској влади, а о изборима у другој курији оном котарском уреду у чијем се подручју налазило седиште Главне изборне комисије. Председник оне изборне комисије која је требало да у другој курији уједно буде и главна изборна комисија за сав изборни котар предавао је изборне списе своје изборне комисије котарском уреду, док се не састане главна изборна комисија.²⁴⁴

Како би се утврдили укупни резултати избора за оба разреда прве курије при Земаљској влади је формирана Главна изборна комисија. Њу је чинило шест општинских већника, при чему је тројицу именовала Земаљска влада, а тројицу општинско веће. Такође, Земаљска влада је именовала и председника комисије („пероводног“ чиновника), коме су додељивана и двојица (манипулационих) чиновника као перовође. Уколико се чланови комисије не би појавили примењивана су иста правила као и претходном случају.²⁴⁵

²⁴² §30-31. ИР

²⁴³ §32-33. ИР

²⁴⁴ §34. ИР

²⁴⁵ §35. ИР

Након што главна изборна комисија буде формирана приступало се отварању изборних списа који су пристигли из изборних котара, те утврђивању коначних изборних резултата. Том приликом главна изборна комисија се није упуштала у испитивање ваљаности рада претходних комисија. Изабраним су сматрана она лица која су у одређеном котару добила највише гласова. Уколико би се десило да је више лица добило подједнак број гласова о томе које од њих је изабрано одлучивано је путем жреба.

Коначно утврђене изборне резултате саопштавао је председник главне изборне комисије, након чега је сваком изабраном посланику издаван и одговарајући сертификат о избору. Записник који је том приликом вођен закључиван је и потписиван од стране председника главне изборне комисије, њених чланова и перовођа. Тако потписан записник је заједно са свим изборним материјалом предаван на чување у архив земаљске владе.²⁴⁶

За разлику од прве курије где је за утврђивање коначних изборних резултата формирана само једна главна изборна комисија, у другој курији је сваки изборни котар имао засебну главну изборну комисију. При томе је главна изборна комисија у оним изборним котарима који су били састављени од свих градова једног окружног подручја била изборна комисија окружног града. У другим изборним котарима главном је сматрана изборна комисија оног котарског места које је било наведено у табличном додатку тог изборног реда као први град дотичног изборног котара. Уколико су два окружна подручја чинила један изборни котар била је главна изборна комисија окружног града оног окружног подручја које је у табличном додатку тог изборног реда најпре именовано код дотичног изборног котара. Тамо где је град Сарајево био једини изборни котар није се морала постављати главна изборна комисија, него је оно што је дотична комисија утврдила вредило као коначан изборни резултат сарајевског изборног котара. За јеврејски изборни котар главна изборна комисија је била изборна комисија града Сарајева.²⁴⁷

Након што пристигну изборни списи од свих изборних комисија изборног котара котарском уреду који се налазио у седишту главне изборне комисије, котарски уред је сазивао месну изборну комисију. Она је била главна изборна комисија за сав изборни котар. У случају да се чланови комисије не

²⁴⁶ §36. ИР

²⁴⁷ §37. ИР

појаве председник је могао позвати њихове заменике или целокупан посао обавити само са присутним члановима.

Када се састане главна изборна комисија приступало се отварању како властитих, тако и оних изборних списа који су пристигли од осталих изборних комисија. Том приликом је главна изборна комисија утврђивала коначне резултате избора без упуштања у рад претходних изборних комисија. Изабраним се сматрало оно лице које је добило више од половине свих ваљаних гласова. Уколико се таква већина није постигла, председник главне изборне комисије је био дужан да без одлагања позове бираче да се за један дан унутар десетодневног рока обави ужи избор.²⁴⁸

Приликом провођења ужег избора важила су иста изборна правила и примењиване су исте изборне радње као и у случају пређашњих избора. Једина разлика била је у томе што су у овом случају бирачи били ограничени на двојицу кандидата који су у првом избору добили највише гласова. Уколико би и након ужег избора два кандидата добила подједнак број гласова, о томе ко је од њих изабран одлучивано је путем жреба.²⁴⁹

Коначно утврђене резултате објављивао је председник главне изборне комисије, при чему је сваком изабраном посланику додељиван и изборни сертификат. Поступак са записником и осталим изборним материјалом био је истоветан као у претходном случају.²⁵⁰

б) Избори у трећој курији

Приликом провођења избора у трећој курији за свако биралиште је постављана засебна изборна комисија коју су чинили председник и четири члана. За председника комисије котарски уред је именовао неког чиновника или општинског званичника, док су за чланове комисије бирани сеоске старешине које припадају одређеној конфесији. У случају да дотична конфесија није имала довољно својих чланова у Већу сеоских старешина дотичног биралишта, котарски уред је недостајући број чланова комисије попуњавао бирачима те конфесије. Осим председника и чланова комисије котарски уред је именовао и

²⁴⁸ §38. ИР

²⁴⁹ §39. ИР

²⁵⁰ §38. ИР

двојицу перовођа чији је задатак био вођење бирачког и гласачког списка. За случај да се именовани чланови комисије не појаве важила су иста правила као за прву и другу курију.²⁵¹

Избори су отворани на исти начин као у првој односно у другој курији – руковањем председника са члановима комисије. На тај начин они су симболично заклињани на савесно обављање поверене им дужности.²⁵²

По отварању избора приступало се гласању. Право да гласају први имали су чланови изборне комисије, након чега су прозивани остали бирачи оним редоследом који је наведен у бирачком списку. Специфичност избора у трећој курији састојала се управо у начину на који су њени бирачи остваривали своје право. Наиме, прозвани бирач је изборној комисији предавао своју бирачку карту, а затим је јасно наводио за кога гласа. Један од перовођа је поред његовог имена у бирачком списку уписивао име лица које је добило глас, док је други перовођа уписивао наведено име у посебан гласачки списак и поред тог имена додавао број један. Када исто лице добије други глас поред његовог имена је уписиван број два и тако редом. Дакле, док су избори у првој и другој курији били тајни, јер су бирачи комисији предавали своје гласовнице на којима су била написана имена оних за које гласају, овде су бирачи морали наглас да изговоре име лица коме дају свој глас. Осим тога, док су бирачи прве и друге курије имали право да гласају за више лица, овде је та могућност била сведена само на једно лице. Уколико би се десило да бирач приликом гласања наведе више имена, узимало се у обзир само право наведено име.²⁵³

Након што сви бирачи буду прозвани два пута остављао се допунски рок од два сата за случај да се појави неко од бирача ко до тада није остварио своје право. По истеку тог рока председник комисије је закључивао изборе.²⁵⁴

Дужност изборне комисије по закључењу избора била је да утврди да ли се подаци унети у бирачки и гласачки списак подударају, као и да преброји гласове. Потом је председник комисије објављивао резултате гласања на том изборном месту, уз напомену да ће коначне резултате саопштити Главна изборна комисија. По окончању избора закључиван је и записник који је том приликом вођен. Председник комисије, њени чланови и перовође били су дужни

²⁵¹ §40. ИР

²⁵² §41. ИР

²⁵³ §42-43. ИР

²⁵⁴ §44. ИР

да потпишу записник, као и бирачки и гласачки списак. Све изборне списе председник комисије је запечаћене предавао оном котарском уреду у чијем подручју се налазило седиште главне изборне комисије. Председник оне изборне комисије која је уједно требала да буде и главна изборна комисија за цео изборни котар предавао је изборне списе своје комисије котарском уреду док се не састане главна изборна комисија.²⁵⁵

Како би се утврдили коначни резултати гласања за сваки изборни котар у трећој курији у сваком од њих је формирана по једна главна изборна комисија. У поступку утврђивања коначних резултата избора, чувања изборних списка, издавања сертификата изабраним посланицима, као и у случају евентуалног спровођења ужег избора, главна изборна комисија је примењивала иста правила која су важила за прву и другу курију.²⁵⁶

Уколико би се десило да једно лице буде изабрано за посланика у два или више изборних котара оно је морало у року од осам дана од потврђивања његовог избора у Сабору да изјави ког избора се прихвата. У супротном, саборско председништво је жребом одлучивало за који изборни котар је важио његов избор. Како би се упражњено место попунило у дотичном изборном котару су расписивани нови избори.²⁵⁷

3.1.7. Жалба на изборне резултате

Изабрани посланици су по окончању избора добијали изборне сертификате који су им обезбеђивали место и глас у Сабору. О евентуалним жалбама на ваљаност избора ког посланика одлучивао је новоформирани Сабор на основу прегледа изборних списка свих курија које му је доставила Земаљска влада.²⁵⁸ Верификацијом изборних сертификата Сабор је обезбеђивао и заштиту бирачког права.

Право да поднесу жалбу имали су сви бирачи дотичног изборног котара, као и сва она лица која су у том котару добила гласове. Жалба се предавала саборском председништву и то у року од три дана од закључења избора,

²⁵⁵ §45-46. ИР

²⁵⁶ §47-48. ИР

²⁵⁷ §52. ИР

²⁵⁸ §49-50. ИР

односно отварања Сабора. Код накнадних избора тај рок је износио четрнаест дана од окончаних избора.

Уз жалбу се морао поднети и доказ о томе да је у земаљску благајну у Сарајеву, или код неког пореског уреда у земљи, положена свота од 300 К. Реч је о новцу који је требао да послужи као гаранција за подмирење евентуалних трошкова који су се могли појавити приликом решавања о жалби и утврђивању ваљаности проведених избора. Уколико би се у поступку утврдило да је жалба основана, тј. да избори нису проведени ваљано, положени новац се морао вратити депоненту. У супротном, уколико би се показало да је жалба била неоснована, од положеног новца су одбијани трошкови проузроковани провером жалбених навода, а остатак је враћан. Ако су, међутим, трошкови провере превазилазили износ положеног новца разлика се морала надокнадити само уколико се радило о неоснованој жалби на изборе у првој или другој курији. Недостајући износ новца равноправно су надокнађивали сви подносиоци жалби. Све провере неопходне да се реши по жалби вршила је Земаљска влада.²⁵⁹

Дакле, провера коју је Сабор вршио имала је за циљ да се установи да ли је одређени посланик заиста изабран, односно да провери ваљаност његовог мандата. Уколико би се установило да се ради о ваљаном мандату посланик је стицао сва права и дужности које из тог мандата произилазе.

3.1.8. Расподела мандата

Мандати су дељени на три главне вероисповести сразмерно броју њихових бирача. Према §5 у првој курији католицима је припадало 4, муслиманима 6 (5 у првом и 1 у другом разреду), а српско-православнима 8 мандата. У другој и трећој курији католици су добили 12, муслимани 18 и српско-православни 23 мандата. Такође, Јевреји су у другој курији добили један мандат.

Као што се из наведеног може приметити број мандата по куријама је био прецизно дефинисан само када се радило о првој курији, док је за другу и трећу курију био наведен само збиран број мандата сваке конфесије. Међутим,

²⁵⁹ §51. ИР

анализом табеларног додатка овом закону (Закон о изборном реду – прим. аут.) може се утврдити и прецизан број мандата за сваку конфесију у другој односно трећој курији. Тако су у другој курији муслимани имали 9, католици 5, српско-православни 5 и Јевреји 1 мандат. У трећој курији муслиманима је припадало 9, католицима 7 и српско-православнима 18 мандата. Дакле, укупан број мандата које је добила одређена конфесија у све три курије био је: 31 српско-православни, 24 муслимани, 16 католици и 1 Јевреји.²⁶⁰

Мандат посланика је трајао пет година. По истеку тог периода, или у случају да сабор буде распуштен пре тога, расписивани су нови избори и то најкасније у року од шест месеци. У случају да се посланик одрекне мандата, умре, изгуби својство које је потребно да би могао бити изабран или престане бити члан сабора из било ког законом предвиђеног разлога, за преостали мандатни период морали су бити расписани избори у року од шест недеља. Уставом је била допуштена могућност да бивши посланици буду поново бирани.²⁶¹

3.2. Избор чланова котарског већа

3.2.1. Активно и пасивно бирачко право

Право да бирају чланове котарског већа имали су представници како сеоских, тако и градских општина. Испред сеоских општина право да бирају имали су сви чланови сеоских меџлиса који су према Закону о управи сеоским општинама од 8. фебруара 1907. године били постављени по котарима. Са друге стране, у градским општинама су се појављивале две категорије бирача: чланови општинских већа градских општина и највише опорезована лица. Том приликом број највише опорезованих лица која су имала право да бирају морао је бити три пута већи од броја градских већника.²⁶²

²⁶⁰ Упркос томе што је сабор формиран тако да буде одраз националних и конфесионалних прилика које су постојале у Босни и Херцеговини, овакав изборни систем није значајно и увођење принципа конститутивности народа. Више о томе види: Горан Марковић, *Босанскохерцеговачки федерализам*, Београд/Сарајево 2012, 331.

²⁶¹ §24. ЗУ

²⁶² §12-15. Закон о котарским већима (ЗКВ)

Листу највише опорезованих лица порески уред је сачињавао сваке године на основу увида у пореске књиге. Том приликом се узимао у обзир целокупан порез који је једно лице плаћало без обзира на основ по ком је то чинило. Приликом формирања ове листе морала су се поштовати одређена правила. Као прво, одређеним категоријама пореских обвезника порез је рачунат у двоструком износу. Реч је о лицима која су завршила средњу школу у Босни и Херцеговини или некој од држава Монархије, члановима трговачких и обртничких комора и љекарима. Уколико је муж, односно отац, управљао имовином своје жене или деце, онда је порез који се плаћао на то имање урачунават њему. Ако је више лица плаћало исти износ пореза свако од њих је имало право да се нађе на листи, изузев уколико се радило о последњем месту. У том случају на листу је долазило лице које је плаћало двоструки износ пореза. Уколико таквог није било, последњи на листи је одређиван путем жреба. Лице која је плаћало порез у више котара морало је да изабере у ком од њих ће вршити своје бирачко право, те да о томе обавести остале котарске уреде. Осим тога, лица која су имала право да гласају као представници сеоских или градских општина нису могла бити уписана на листу највише опорезованих, с обзиром да су своје право остваривали по другом основу. Приликом састављања листе нису се узимала у обзир лица млађа од 24. године, лица која су се налазила под старатељством, лица која су била под стечајем док је трајао стечајни поступак, као ни лица која су због злочина или престапа почињеног из похлепе на добит проглашена кривим све док трају правне последице осуде, односно док се не оконча поступак.²⁶³

Мушкарци су своје бирачко право вршили лично, док су жене то чиниле преко мужа, односно овлаштеног заступника. Правна лица, трговачка друштва и задруге су своје право такође вршила преко пуномоћника, који је с обзиром на своју вероисповест морао бити уписан у одговарајуће изборно тело.²⁶⁴

Пасивно бирачко право, тј. право да буде биран за члана котарског већа имао је сваки мушкарац који је био босанскохерцеговачки припадник и имао активно бирачко право. Такође, ово право је припадало и држављанима неке од држава чланица Монархије.²⁶⁵

²⁶³ §15-19. ЗКВ

²⁶⁴ §24. ЗКВ

²⁶⁵ §28. ЗКВ

3.2.2. Бирачки спискови и позивне карте

Пред сваке изборе објављиване су листе највише опорезованих лица, као и спискови осталих бирача који су своје бирачко право вршили по другом основу (као представници сеоских или градских општина). Листе су биле доступне јавности на увид четрнаест дана. Евентуални приговори на садржину објављених листа могли су се поднети у току овог четрнаестодневног рока или најкасније три дана након његовог истека. Рок за предају приговора је био преклузиван, тако да се са његовим истеком наведено право губило. О поднетим приговорима је решавала окружна област у року од осам дана од њиховог пријема. Против одлуке окружне области није се могао користити ниједан правни лек. Исправке бирачких спискова учињене на основу поднетих приговора објављиване су најкасније четрнаест дана пре првог изборног дана.²⁶⁶

Котарски уред је најкасније четрнаест дана пре избора објављивао и поделу бирача у бирачке скупове (сеоски или градски) и изборна тела, затим број чланова котарског већа који треба да буде изабран од стране сваког изборног тела, као и дан и место одржавања избора за свако изборно тело. О свему наведеном бирачи су обавештавани путем тзв. позивне карте, која им је уједно служила и као изборна легитимација. У свакој позивној карти је навођен број кандидата који бирач треба да именује. Уколико се радило о првим изборима тај број се поклапао са укупним бројем мандата који је одређена конфесија требала да добије, док је код свих наредних избора навођен само онај број кандидата који је био неопходан да та конфесија одржи њој одређени број мандата.²⁶⁷

3.2.3. Провођење избора

На основу пописа бирача за сваку конфесију којој је припадао мандат оснивана су засебна изборна тела како у градским, тако и у сеоским општинама. Док је у сеоским општинама један мандат долазио на 1500 припадника одређене конфесије, у градским је тај број износио 750. Градска општина Сарајево која је са истоименим котаром бирала котарско веће представљала је изузетак у том

²⁶⁶ §20-23. ЗКВ

²⁶⁷ §30-31. ЗКВ

погледу с обзиром да је у њој један мандат долазио на 2000 припадника одређене вероисповести. У случају да одређеној конфесији због њене малобројности не западне ни један мандат, њени бирачи су имали могућност да своје право остварују у изборном телу неке друге конфесије истог бирачког скупа. Ако у једном бирачком скупу ни једној вероисповести не западне ни један мандат, онда су сви бирачи из тог скупа чинили једно изборно тело без обзира на њихову вероисповест.²⁶⁸

За свако изборно тело формирана је изборна комисија коју су чинили котарски предстојник (или чиновник кога је он одредио) као председник комисије и највише четири члана која су морала бити писмена. При томе је двојицу именовано председник комисије, а другу двојицу су бирали присутни бирачи дотичног изборног тела. Председник комисије је именовано и двојицу перовођа из реда лица дотичног котарског уреда.²⁶⁹

Право да гласају први имали су чланови изборне комисије (изузев председника), након чега су поименично прозивани остали бирачи. Сваки прозвани бирач је предавао своју изборну карту председнику комисије коју је овај прилагао изборним списима. Након тога бирач је наглас наводио име, презиме и боравиште лица за које гласа, што значи да је гласање за чланове котарских већа било јавно. Наравно, при томе је могао навести само онолико лица колико је било одређено у његовој изборној карти. Све преко тога није узимано у обзир. У случају да бирач наведе мањи број лица од потребног, позиван је да тај број допуни. Један од перовођа уписивао је у бирачком списку имена лица које је дотични бирач навео. Задатак другог перовође био је да засебно води исти списак, при чему су се на крају оба списка морала подударати. Уколико би се током избора појавила сумња у право одређеног лица да гласа, одлуку о томе је на лицу места доносила изборна комисија већином гласова. На ту одлуку се није могла изјавити жалба. Бирачи који су се на бирачком месту појавили након завршеног првог поименичног прозивања имали су могућност да своје право остваре у другом кругу, тј. приликом другог прозивања. По окончању другог прозивања остављан је накнадни рок од два сата у коме се такође могло гласати. Они бирачи који су се појавили након

²⁶⁸ §25-27. ЗКВ

²⁶⁹ §32. ЗКВ

истека тог рока нису имали право да гласају. Након што гласање буде окончано изборна комисија је приступала пребројавању гласова.²⁷⁰

О проведеним изборима је вођен и записник у који је уписиван састав изборне комисије, поступак при избору, спорни случајеви који би се евентуално појавили и одлуке о њима, као и резултат самог избора. Потписан и запечаћен записник је заједно са осталим изборним материјалом предаван котарском уреду.²⁷¹

3.2.4. Приговори на изборни поступак

Приговори на изборни поступак су се могли поднети котарском уреду у року од три дана од окончања избора. О њима је на основу свих изборних списа одлучивала окружна област. Уколико она утврди основаност приговора избори су понављани, док су у супротном избори проглашавани ваљаним.²⁷²

3.2.5. Изборни резултати

Након истека поменутог рока, односно након што буду решени сви поднети приговори, котарски уред је објављивао резултате избора у свим изборним телима. За изабране су проглашавани они који су у границама броја мандата одређеног изборног тела добили највише гласова. Уколико би се десило да се на последњем месту налази више лица која имају исти број гласова, о томе ко је изабран одлучивано је путем жреба. Лице које је изабрано у два или више изборних тела морало је у року од три дана од тренутка када буде обавештено о томе да се изјасни ког избора ће се прихватити. У оном изборном телу у ком се не прихвати избора на његово место је ступао кандидат који је после њега добио највише гласова. Ако таквог кандидата није било у том изборном телу би се поново проводили избори. Изабраним кандидатима су додељивани сертификати на основу којих су могли да учествују у раду котарских већа.²⁷³

²⁷⁰ §33-37. ЗКВ

²⁷¹ §38. ЗКВ

²⁷² §40-41. ЗКВ

²⁷³ §39, §42. ЗКВ

3.2.6. Мандати чланова котарског већа

Иако су изабрани чланови котарских већа начелно били дужни да се прихвате мандата, законом су била предвиђена и три разлога због којих се то могло одбити: уколико је изабрано лице обављало ту функцију у протеклих шест година, уколико се радило о лицу које је старије од 60 година и ако је реч о трајно болесном лицу. На први разлог за одбијање мандата изабрано лице се могло позвати само у року од четрнаест дана од састава котарског већа. Уколико то не би учинило сматрало се да је мандат прећутно прихваћен. Са друге стране, уколико би у току мандатног периода за неког члана већа наступио неки од преостала два разлога због којих се мандат могао одбити, то лице је имало право да тражи да га котарско веће разреши дужности. У случају одбијања већа да то учини жалба се могла изјавити у року од четрнаест дана окружној области. Ако би неко мимо предвиђених разлога одбио да се прихвати мандата или исти вратио, кажњаван је новчаном казном од 200 К и губљењем мандата.²⁷⁴

За разлику од ситуације када изабрани члан није желео да се прихвати мандата, постојали су и случајеви када је мандат одузиман. До тога је долазило када би члан котарског већа дошао под истрагу због почињеног злочина или престапа учињеног из похлепе, односно ако би над његовом имовином био отворен стечај. У тим случајевима он није могао вршити своју дужност члана котарског већа све док траје истрага, тј. док се не оконча стечајни поступак.²⁷⁵

Мандат је био бесплатан и трајао је шест година, с тим што се сваке три године веће обнављало за половину својих чланова. Том приликом се морало водити рачуна да новоизабрани чланови котарског већа долазе из истог бирачког скупа као и они који одлазе из њега. Имена лица која иступају из већа одређивана су путем жреба. Међутим, уколико би у току трајања мандатног периода број чланова котарског већа из неког разлога био умањен (одузимање мандата, одбијање мандата, смрт члана), за поуну упражњених места расписивани су накнадни избори. Новоизабрани чланови већа су добијали мандат само за преостали мандатни период.²⁷⁶

²⁷⁴ §6. ЗКВ

²⁷⁵ §7. ЗКВ

²⁷⁶ §5, §8-9. ЗКВ

ГЛАВА IV

ОРГАНИЗАЦИЈА ВЛАСТИ

Питању организације власти посвећени су други и трећи део Земаљског устава. Наиме, након доношења устава власт у Босни и Херцеговини је била организована на два нивоа – централном и локалном. Са једне стране остали су и даље они „аустроугарски“ органи власти који су постојали и у предуставном периоду – Заједнички министар финансија, коме је било поверено вођство босанскохерцеговачке управе, и њему подређена Земаљска влада. Они су именовани од стране Монархије и задатак им је био очување аустроугарских интереса. Како је о њима већ било речи у првом делу овде ћемо посебну пажњу посветити само оним органима власти који су уведени Земаљским уставом – Сабор, Земаљски савет и котарска већа.

4.1. Сабор

Највећу новину у политичком животу Босне и Херцеговине након доношења Земаљског устава представљао је Сабор, који се по правилу састајао на „превишњи позив“ једном годишње у Сарајеву.²⁷⁷ Осим права да сазове сабор аустроугарски монарх је једини био овлаштен да одложи или закључи његов рад. Дакле, иако је Сабор требао да буде у служби „домаћих“ интереса његов рад је у великој мери зависио од воље аустроугарског монарха.

²⁷⁷ §26. Земаљског устава (ЗУ)

4.1.1. Унутрашња организација Сабора

а) Председник Сабора

На почетку сваког годишњег заседања аустроугарски монарх је из реда посланика именовано једног председника и двојицу подпредседника чији је задатак био да управљају радом Сабора. Именовање је вршено тако да у председништву буду равноправно заступљене свака од три главне конфесије, при чему су се њихови представници код сваког наредног именовања смењивали у погледу функција које су обављали.²⁷⁸ Редослед који се том приликом морао поштовати био је следећи – муслиман, православни, католик. Пре ступања на дужност председник и подпредседници су били дужни да положе заклетву. Разлог због кога избор председништва није био поверен сабору оправдан је државним интересима.²⁷⁹

Председник сабора је одлучивао о одржавању саборских седница при чему су посланици морали благовремено бити обавештени о датуму одржавања седнице, времену отпочињања њеног рада и садржају дневног реда. Осим што је отварао и закључивао седнице председник сабора је имао одређена задужења и у току самог заседања: председавао је седницама, одлучивао је о давању речи посланику који то затражи, стављао је одређена питања на гласање, објављивао резултате гласања, старао се о одржавању реда и мира, при чему је могао посланицима да изриче и одређене санкције итд. Председник сабора је управљао и радом саборске писарнице. Након закључења заседања, или истека саборског периода, председник сабора је водио све његове послове до почетка следећег заседања или саборског периода. Такође, он је представљао сабор у јавности.

Председнику су у раду помагала оба подпредседника. Осим тога они су и замењивали председника у случајевима када је он био спречен да обавља своју дужност. Том приликом су на њих прелазила сва права и дужности које је имао председник.²⁸⁰

²⁷⁸ §23. ЗУ

²⁷⁹ Х. Капицић, „Припремање уставног периода...“, 83.

²⁸⁰ §5-11. Саборски пословни ред (СПР)

б) Саборски посланици

Поред 72 изабрана посланика у сабор је према одредбама Земаљског устава улазило и 20 посланика по положају (вирилни посланици), тако да је укупан број саборских посланика био 92. Вирилни чланови су представљали конзервативнији елемент и разлог за њихово увођење у сабор вероватно је била потреба одржавања равнотеже у односу на изабране посланике, за које се претпостављало да ће тежити променама. Како су услови и начин избора посланика већ објашњени у претходној глави овде ћемо пажњу посветити само оним посланицима који су у сабор улазили на основу свог положаја.

Према §22. вирилни посланици су били:

1. реис-ел-улема, вакуфско-меарифски директор, сарајевски и мостарски муфтија и најстарији муфтија по именовану;
2. четири српско-православна митрополита и подпредседник великог управног и просветног савета Српске православне цркве;
3. римско-католички надбискуп и два римско-католичка дијецезанска бискупа, као и оба редодржавника фрањевачког реда;
4. сефардијски надрабин сарајевски;
5. председник врховног суда;
6. председник адвокатске коморе у Сарајеву;
7. начелник главног земаљског града Сарајева;
8. председник трговачке и обртничке коморе у Сарајеву.²⁸¹

У вези са структуром вирилних чланова може се приметити да су три највеће конфесије биле подједнако заступљене, док је за јеврејску конфесију било предвиђено само једно место. Међутим, и то једно место је остало упражњено, што је др Вита Алкалај образложио запостављеношћу јеврејске заједнице приликом доделе субвенција. У сабору се као вирилни члан ипак нашао један Јевреј – др Мориц Роткопф (Moritz Rotkopf). Он је међутим у сабор ушао као председник Адвокатске коморе, а не као представник јеврејске заједнице.

²⁸¹ Избор председника Врховног суда, Адвокатске и Трговачке коморе за вирилне посланике објашњен је тиме што они, с обзиром на своје способности, могу користити Сабору у стручним питањима. Са друге стране, када је реч о начелнику Сарајева, његов избор за вирилисту је у ствари представљао посебно признање главном граду у земљи. Х. Капицић, „Припремање уставног периода...“, 82.

Због неслагања са начином на који је извршена расподела вирилних места у сабору, 19. јануара је испред православних Срба у Босни и Херцеговини упућена представка аустроугарском монарху. Представку су потписали Глигорије М. Јефтановић, Ристо Х. Дамјановић, Васо Црногорчевић и др Милан Јојкић. Истичући да приликом расподеле броја вирилних места није поштована размера 2:3:4, која је иначе била примењена приликом расподеле мандата изабраних посланика. У вези с тим, они су тражили да се наведена размера примени и у овом случају, или да се Србима да још пет вирилиста. Осим тога, указали су и на проблем конфесионалне припадности оних вирилиста који су у сабор улазили не као представници својих конфесија, него с обзиром на функцију коју су обављали: *„као вирилисти долазе у Сабор: председник врховног суда, за кога се знаде сигурно да уз овакове прилике неће за више деценија моћи бити Србин православно: начелник сарајевски, који по закону мора сада бити муслиман... Председник адвокатске коморе и председник трговачке и обртничке коморе за сада нису Срби православно, а нема изгледа ни да ће скоро постати.“*²⁸² Такође, наведено је и то да је на штету Срба одређен и један вирилни представник Јевреја, па су у циљу исправљања те „неправде“ тражили да се њима додели још један мандат.

в) Одбори

На почетку саборског рада формиран су и одговарајући одбори. Разликовале су се две врсте одбора: редовни и *ad hoc*. У прву групу сврставани су одбор за „овјеровање“ и дисциплински одбор.²⁸³ Сваки од њих је имао по девет чланова од чега два католика, три муслимана и четири представника српско-православне конфесије. *Ad hoc* одбори формиран су по потреби у

²⁸² „Српска ријеч“ бр. 22, 1. фебруар 1910. године

²⁸³ На другој седници сабора одржаној 16. јуна/3. јуна изабрани су чланови верификационог и дисциплинског одбора. Чланови верификационог одбора били су: Диоген Петровић, Ристо Божић, Милан Максимовић, Љубо Симић, Ахмед Мехмедбашић, Мустајбег Халилбашић, Мустајбег Мутавелић, Лука Чабрајић и Коста Ђебић-Марушић. За чланове дисциплинског одбора изабрани су: Коста Р. Кујунџић, Милан Сршкић, Васиљ Грђић, Симо Ераковић, Дервишбег Миралем, Исметага Мерхемић, Мурад Шарић, Доминик Мази и Мирко Ђурковечки. „Бошњак“ бр. 24, 18. јун 1910. године; „Сарајевски лист“ бр. 145, 16. јун 1910. године.

случајевима када се тражило претходно разматрање неког предлога.²⁸⁴ Број њихових чланова одређивао је Сабор.

Сваки посланик је имао обавезу да се прихвати чланства у најмање два одбора, осим уколико га председник сабора због оправданих разлога није ослободио те дужности. Изабрани чланови су били дужни да редовно учествују у раду одбора. Уколико неко од њих није био у прилици да врши своју дужност због одобреног допушта, болести или ког другог разлога, председник сабора је на његово место именовао другог посланика.

Одбор је из реда својих чланова бирао прочелника и његовог заменика. Дужност прочелника била је да сазива седнице одбора и води одборске расправе. Осим тога, он је одређивао и који чланови одбора ће иступати пред сабором као известиоци по одређеним питањима. У случају када је прочелник био онемогућен да врши своју дужност то је уместо њега чинио његов заменик.

За пуноважно одлучивање седници одбора је морало присуствовати више од половине његових чланова, а одлуке су доношене простом већином гласова. При томе је прочелник гласао само у случају када су гласови били подељени. Приликом расправа у одбору право да присуствују имали су само чланови одбора, представници земаљске владе и председник сабора. О резултату расправе по предмету који му је достављен одбор је извештавао сабор путем писменог поднеска или преко свог известиоца. Уколико се радило о писменом извештају он је потписиван од стране прочелника и известиоца, предаван председнику сабора, а потом умножаван и дељен посланицима пре почетка

²⁸⁴ Тако је нпр. на трећој саборској седници одржаној 18. јуна/5. јуна формиран прорачунски (буџетски) одбор за чије чланове су изабрани: Сафветбег Башагић, Никола Берковић, Коста Божић, Шефкија Глухић, Шћепан Грђић, Мустајбег Халилбашић, Глигорије Јефтановић, Хамдија Карамехмедовић, Милан Ковачевић, Урош Круљ, Јозо Сунарић, Рифатбег Сулејманпашић, Јово Симић, Милан Сршкић, Суљага Вајзовић, Перо Тодоровић, Никола Мандић и Доминик Мази.

„Вечерњи сарајевски лист” бр. 147, 18. јун 1910. године

Затим, на четвртој седници сабора одржаној 22. јуна формиран је и контролни одбор чији би задатак био да контролише извршавање буџета. За чланове одбора изабрани су: Глигорије Јефтановић, Никола Стојановић, Шћепан Грђић, Јово Симић, Лука Чабрајић, Коста Ђебић-Марушић, Мустајбег Мутавелић, Мустајбег Халилбашић и Хасан еф. Смаилбеговић.

„Вечерњи сарајевски лист” бр. 149, 22. јун 1910. године;

На петој седници одржаној 10. јуна формиран су имунитетни и правни одбор. У имунитетном одбору били су: Милан Сршкић, Диоген Петровић, Љубо Симић, Ристо Божић, Осман бег Пашић, Махмудбег Фадилпашић, Осман еф. Прцић, Доминик Маци и Алекса Цвијетић, а у правном: Никола Стојановић, Милан Максимовић, Живко Њежић, Диоген Петровић, Шефкија Глухић, Мустајбег Мутавелић, Хасан еф. Смаилбеговић, Јозо Сунарић и Доминик Маци.

„Сарајевски лист“ бр. 150, 23. јун 1910. године.

седнице. Осим тога, о одборским расправама је вођен и записник који је потом предаван председнику сабора.²⁸⁵

4.1.2. Овлаштења Сабора

а) Законодавна власт Сабора

Све до доношења Земаљског устава право да законодавним путем уређује унутрашње односе у Босни и Херцеговини имао је искључиво аустроугарски монарх као носилац фактичког суверенитета. Изузетак су представљали само они случајеви у којима се због финансијских или привредних интереса Аустрије или Угарске захтевало и учешће њихових парламената.²⁸⁶ Увођењем Сабора у политички живот Босне и Херцеговине долази и до извесних промена у погледу вршења законодавне власти. Наиме, параграфом 21 је предвиђено да „*на законима сарађиваће сабор*“. Дакле, Земаљским уставом сабор није стекао законодавну власт, него је његова улога дефинисана искључиво као сарадничка. Међутим, упркос томе ова одредба је била значајна из простог разлога што је босанскохерцеговачко законодавство престало да буде искључиво право аустроугарског монарха, чиме се на неки начин ограничава његов до тада постојећи апсолутизам. Могућност учешћа у процесу доношења закона коју је сабор стекао Земаљским уставом била је двоструко ограничена.

Први вид саборске ограничености тицао се послова у погледу којих је могао да одлучује, при чему се његова надлежност односила искључиво на босанскохерцеговачке послове. Сви они послови који се нису тицали само Босне и Херцеговине, него и једне или обе државе Монархије били су изузети из могућности његовог одлучивања. У вези с тим, у §41 Устава таксативно су наведена питања о којима сабор није могао одлучивати.²⁸⁷ Осим ове негативно

²⁸⁵ §24-31. Саборски пословни ред (СПР)

²⁸⁶ Ц. Јузбашећ, „О настанку паралелног аустријског и угарског закона...“, 42.

²⁸⁷ „Напосе не може босанско-херцеговачки сабор да закључује: 1) *О пословима, који су на основи закона од 21. децембра 1867, држ. зак. I бр. 146, уг. зак чл. XII: 1867. заједнички краљевинама и земљама заступаним у царевинском вијећу и земљама свете угарске круне, као и о пословима, те се између обију држава монархије утаначују заједничким споразумом у смислу споменутих закона; надаље о законодавству, које се тиче војне дужности, дозвољавање новака и установљавања новачког континента, затим о одредбама о становима и издржавању оружане силе и о свим осталим пословима, који се тичу оружане силе.* 2) *О свим пословима,*

дефинисане саборске надлежности у Земаљском уставу су побројана и питања о којима је сабор уз ограничења предвиђена овим параграфом могао да одлучује: буџет (уз одређене изузетке), кривично правосуђе, грађанско право²⁸⁸, трговачко и менично право, штампа, здравство, аграрни односи, градња железница итд.²⁸⁹ Она питања која нису била у надлежности сабора, а ни аустријског, односно угарског парламента остала су и даље под непосредном ингеренцијом монарха.²⁹⁰ Дакле, упркос томе што је уставом добио право да сарађује у процесу доношења закона, сабор то своје право није могао да врши у пуном обиму, него је своју делатност морао да ограничи на уставом предвиђене оквире.

Други вид ограничености сабора тицао се самог поступка доношења закона. Наиме, према §37 Земаљског устава било је предвиђено да сваки законски предлог који потиче од Земаљске владе мора добити сагласност влада обе државе Монархије пре него што буде предат на разматрање Сабору.²⁹¹

Приликом формулисања ове уставне одредбе угарска влада је захтевала да се предвиди обавеза прибављања претходне сагласности аустријске и угарске владе за све законске предлоге који се упућују сабору, неовисно о томе од кога они долазе. Међутим, заједничко министарство иностраних послова је овакав захтев оценило као противан сврси самог устава јер би се на тај начин обећана аутономија учинила потпуно илузорном. Ипак, у коначном тексту устава

који се уређују у уговору углављеноме између краљевина и земаља заступаних у царевинском вијећу и земаља свете угарске круне на основи закона од 21. децембра 1867, држ. зак. 1. бр. 146, уг. зак. чл. XII: 1867. о уређењу међусобних трговачких прометних свеза (закон од 30. децембра 1907, држ. зак. 1. бр. 278, уг. зак. чл. XII: 1908.) или који ће у будуће у уговорима те врсте уредити. 3) О свим пословима, који су били уређени законом од 20. децембра 1879, држ. зак. 1. бр. 136, уг. зак. чл. LI: 1879. о оснивању заједничког царинског савеза са Босном и Херцеговином. 4) О свим пословима, који могу бити и у Босни и Херцеговини уређени по закону од 22. фебруара 1880, држ. зак. 1. бр. 18, уг. зак. чл. VI: 1880, само на основи закона сложено постављених у обим државама монархије или на начин прописан у § 3, раставку 2. поменутог закона.“

²⁸⁸ Изузетак од саборског права да одлучује о питањима која спадају у област грађанског права био је чл. 10. Устава, по коме је предвиђено да ће се у областима брачног и породичног права, као и наслеђивања приватне својине међу муслиманима примењивати одредбе шеријатског права.

²⁸⁹ §42. ЗУ

²⁹⁰ У меморандуму о босанскохерцеговачкој војној и цивилној управи које је Јозеф Бернреитер (Joseph Baernreither) упутио у марту 1910. године Фрањи Фердинанду наведено је да она права која нису нигде изричито наведена као царска припадају круни на основу „*саме природе и смисла неограниченог суверенитета цара*“.

А. Малбаша, 54.

²⁹¹ У вези са наведеном одредбом и њеним утицајем на босанскохерцеговачку управу аустријски посланик Ј.М. Ваернреитер је 1910. године истакао да ће се она негативно одразити на положај Земаљске владе, те да ће још више ограничити управу.

Ibid, 56.

угарски захтев је прихваћен утолико што је предвиђено да се претходна сагласност морала прибавити само уколико се радило о предлозима који потичу од владе.²⁹² Осим тога, постојао је и начелан договор да заједнички министар финансија упућује предлоге закона на одобравање не само владама Аустрије и Угарске, него и другој двојници заједничких министара. Међутим, у пракси се овај договор често није поштовао што је изазивало оштре реакције заједничких министара иностраних послова и рата. Након што је на положај заједничког министра финансија почетком априла 1912. године дошао Леон Билински (Leon Bilinski) заузет је став по коме се у погледу подношења законских предлога треба поштовати искључиво уставна одредба по којој је било неопходно прибавити сагласност само аустријске и угарске владе. Разлог томе према његовом мишљењу била је чињеница да је водство босанскохерцеговачке управе поверено заједничком министру финансија, те да не постоји никакво законско упориште за такво поступање. Међутим, Билински је на крају ипак попустио и пристао да се законски предлози који потичу од владе упућују и другој двојници министара како би се и они на тај начин упознали са законодавном делатношћу у Босни и Херцеговини.²⁹³ Иако ни то није било предвиђено уставом, у пракси се тражио и пристанак аустроугарског монарха.²⁹⁴ Дакле, пре него што би сабор дошао у прилику да расправља о неком владином законском предлогу он је морао проћи како уставом предвиђену, тако и праксом уобичајену процедуру добијања вишеструке сагласности.

За разлику од владиних законских предлога овако компликована процедура није примењивана у случајевима када су законски предлози долазили од неког другог овлаштеног подносиоца. Иако на први поглед делује да су посланици на тај начин могли усвојити закон који би био више у домаћем, а мање у аустроугарском интересу, у пракси је ситуација била потпуно другачија. Наиме, параграфом 38 било је предвиђено да законима које усвоји сабор треба потврда односно санкција монарха. Последица ове одредбе била је та да ни

²⁹² Ц. Јузбашић, „Извјештај Hermann von Sautera...“, 106.

²⁹³ Ц. Јузбашић, „Аустроугарско заједничко министарство...“, 260-262.

²⁹⁴ Ц. Јузбашић, „Земаљски устав...“, 52.

један предлог закона који су поднели посланици и који је био усвојен у сабору није добио санкцију владара.²⁹⁵

Дакле, и након што би одређени закон био усвојен у сабору он се није могао примењивати у пракси све док заједнички министар финансија на предлог Земаљске владе не обезбеди пристанак аустријске и угарске владе, као и потврду (санкцију) аустроугарског монарха. Потврђени закони су објављивани у име „његовог царског и Апоштолског краљевског Величанства“ уз супотпис заједничког министра финансија.²⁹⁶ Иначе, приликом израде устава ова одредба о супотписивању усвојених закона наишла је на противљење министра Ерентала. Истичући да је наведена одредба противна Закону о управи из 1880. године, те да одређени закони треба да буду потписивани и од стране заједничког министра иностраних послова, односно рата. Иако је Еренталов предлог првобитно био прихваћен, услед чега је дошло и до измене наведене одредбе у нацрту устава, на инсистирање министра Буријана у коначно формулисаном тексту се ипак нашла одредба по којој је само заједнички министар коме је било поверено водство босанскохерцеговачке управе супотписивао усвојене законе.²⁹⁷

Дакле, двострука саборска ограниченост у процесу доношења закона састојала се у следећем. Као прво, сабор је могао да одлучује само о уставом предвиђеним питањима, при чему су она била дефинисана и позитивно (шта јесте у његовој надлежности) и негативно (шта није у његовој надлежности). Друго, сама процедура доношења закона подразумевала је прибављање претходне сагласности (на законске предлоге који потичу од владе), као и накнадне потврде (на усвојени закон) одређених чинилаца. То значи да се у пракси улога сабора у доношењу закона сводила само на расправљање и усвајање поднетих законских предлога при чему од њега није зависило да ли ће

²⁹⁵ Управо из тог разлога су посланици настојали да се у договору са Заједничким министарством финансија и Земаљском владом они предлози које подноси влада мењају и допуњавају ради постизања одређених уступака. *Ibid.*

²⁹⁶ §38. ЗУ

²⁹⁷ Исти проблем се јавио и по питању супотписивања Земаљског устава и органских закона. Док је председник угарске владе сматрао да је супотпис заједничког министра финансија био довољан јер се на тај начин обавезивало и целокупно заједничко министарство, председник аустријске владе је имао потпуно другачије мишљење. Међутим, упркос израженом противљењу он је од својих захтева у том питању одустао из политичких разлога. Ц. Јузбашевић, „Аустроугарско заједничко министарство...”, 259-260.

ти закони на крају и ступити на снагу. Управо из тог разлога је у §21 Земаљског устава и речено да ће сабор само сарађивати на доношењу закона.

Иако је овако компликована законодавна процедура у пракси у многоме отежавала законодавни рад она је посматрано са гледишта Аустро-Угарске била итекако добра. Захваљујући уставом предвиђеној обавези прибављања сагласности свака од наведених инстанци имала је право вета на законски предлог, чиме је могла спречити његово усвајање. Самим тим се и вршила контрола саборског деловања.

Да законодавство није било једина област у којој је сабор био ограничен показује и то што он није имао право да самостално општи са другим представничким телима, да прима какве депутације у току заседања или да шаље сопствене представнике на царски двор без претходног одобрења монарха.²⁹⁸

Када се узме у обзир све наведено, као визионарске могу се схватити речи објављене у ондашњој штампи: *„Босанско-херцеговачки сабор биће једно бесправно тијело, коме ће да прописују послове заједничко министарство, аустријска и угарска влада.“*²⁹⁹ Разлоге за овакав став треба тражити у чињеници да Аустро-Угарска није желела истинску аутономију за Босну и Херцеговину, јер би она угрожавала њене колонијалне интересе.

б) Контрола владе

Иако је Босна и Херцеговина након доношења Земаљског устава добила ограничено право да путем сабора учествује у вршењу легислативне власти, егзекутива је и даље остала у рукама Земаљске владе, која је као орган била потчињена Заједничком министру финансија. Да се тај однос потчињености и зависности временом све више повећавао сведочи и одлука министра Буријана из марта 1911. године којом је забранио представницима Земаљске владе да у сабору делују самостално по питању пристанка на измене одређених законских предлога или чак брисање појединих његових делова. Њихова једина дужност

²⁹⁸ §35 ЗУ

²⁹⁹ „Муслиманска слога“ бр. 4, 15. фебруар 1910. године

била би да те предлоге бране и подржавају, а на евентуалне измене су могли пристати само уз дозволу министра.³⁰⁰

Питање односа Сабора и Земаљске владе начелно је регулисано §31 устава: „У извршној власти немају дијела ни сабор ни поједини саборски посланици, па се с тога сабор или поједини саборски посланици не могу ни лично уплетати у званични рад владиних области или појединих званичних лица нити могу уопће непосредно утјецати на рад или одредбе поменутих власти и лица.“ Дакле, прокламовањем принципа поделе власти сабору је било изричито забрањено да се меша у рад владе и њених званичника. Међутим, поставља се питање шта је са контролом тог рада? Да ли је и пред ким Влада сносила одговорност за свој рад?

Иако босанскохерцеговачки сабор није представљао државни парламент него само покрајинско представничко тело он је према одредбама Земаљског устава и Закона о саборском пословном реду ипак располагао одређеним инструментима парламентарне контроле. Реч је о буџетском праву и интерпелацијама.

Наиме, једно од питања које је према §42 Земаљског устава било у надлежности сабора јесте усвајање буџета. С тим у вези, сабор је морао без одлагања узети у разматрање буџет који би поднела Земаљска влада како би он могао ступити на снагу пре почетка наредне године. При томе он није имао право да расправља о одређеним ставкама буџета. Реч је о редовним и ванредним издацима за босанскохерцеговачке чете и заводе, као и о оним пословима који су у државама Монархије били уређени заједничким споразумом. Уколико би у току буџетске године наступиле неке непредвиђене потребе влада је имала право да сабору предложи допуну буџета. Ако у том тренутку сабор није био у заседању накнадна средства је на предлог владе могао одобрити и владар уз претходну сагласност аустријске и угарске владе. Међутим, већ приликом следећег заседања сабору су морали бити саопштени разлози за такво поступање. За случај да буџет не буде усвојен на време стари би остајао на снази све до усвајања новог. Самим тим, за владу је било битно само да први буџет буде усвојен, док се за остале није морала бринути. Дакле, сабор није имао могућност да усвајање буџета условљава одређеним

³⁰⁰ Ц. Јузбашић, „Земаљски устав...”, 53.

понашањем владе, па самим тим ни његово неусвајање није доводило у питање њен опстанак.³⁰¹

Поводом буџетског права сабора народни посланик др Милан Сршкић је већ на четвртој седници одржаној 9. јуна 1910. године предложио да се формира посебан одбор који би имао задатак да контролише провођење буџета. Према његовим речима саборско право да одобрава буџет не би ништа значило уколико не би постојала могућност контроле над његовим спровођењем. Имајући у виду да уставом није било предвиђено посебно тело које ће вршити ту контролу, а да је право на њу предвиђено уставом, Сршкић је предложио да се за цели изборни период бира један одбор који ће се бавити тим питањем. Одбор би имао девет чланова од којих би четири била Србина, три муслимана и два Хрвата. Овај предлог је усвојен већином гласова. Једино питање око којег се повела расправа јесте да ли одбор треба бирати на пет година како је то предложио Сршкић или на годину дана како је сматрао надбискуп Штадлер.

Други инструмент путем којег се иначе врши контрола владе јесу интерпелације. Њихово подношење било је регулисано Законом о саборском пословном реду.³⁰² Право да у писменој форми упути интерпелацију земаљској влади имала је група од најмање десет посланика. Интерпелација се предавала председнику сабора који ју је потом прослеђивао влади. Том приликом њена садржина није читана пред сабором, али је по одлуци председника у целини или изводу уношена у стенографски извештај. На упућену интерпелацију влада је могла одговорити усмено или писмено, при чему су писмени одговори уношени у записник без читања. Влада је такође имала могућност да уз навођење разлога одбије да да одговор на интерпелацију. Ни интерпелација ни одговор земаљске владе нису могли бити предмет расправе у сабору.

Имајући у виду наведено можемо закључити да институти интерпелације у правом смислу те речи није постојао, него да се у овом случају ради само о тзв. *quasi* интерпелацији. Она је то по имену, али не и по правном дејству. Разлог за овакву тврдњу лежи у томе што подношење интерпелације подразумева две ствари. Једна је расправа поводом интерпелације, а друга могућност изгласавања неповерења влади. Осим тога, интерпелација је институт

³⁰¹ §44-48. ЗУ

³⁰² §47. Саборски пословни ред (СПР). Осим влади, посланици су могли да постављају питања и председнику Сабора. Питања су постављана усмено или писмено на крају седнице.

парламентарног система власти, а такав систем није био установљен Земаљским уставом.

Дакле, захваљујући наведеним инструментима сабор је, условно говорећи, могао да контролише рад владе, али таква контрола у пракси није могла резултирати њеном сменом. Разлог томе је била специфичност извршне власти у Босни и Херцеговини. Наиме, Земаљска влада није представљала „домаћи“ орган власти, него само продужену руку аустроугарске политике. Пошто није произилазила из воље сабора (он није имао ништа са персоналним избором и именовањем њених чланова), влада за свој рад и није одговарала пред њим него пред оним аустроугарским органом од кога је добила мандат и коме је била подређена. Дакле, једини резултат који је могао да произађе из саборске контроле владиног рада био је његово задовољство или незадовољство истим.

4.1.3. Рад Сабора

Начин на који је Сабор као орган власти требао да ради прописан је Законом о саборском пословном реду. Закон садржи 59 параграфа подељених у једанаест делова. На самом почетку закона је наведено да право сазивања сабора, одлагања и закључивања његовог рада има само аустроугарски монарх. Иако је то већ предвиђено уставним одредбама (§28, §40) законодавац је вероватно осећао потребу да и овом приликом нагласи како сабор није био самосталан, већ да је његов рад зависио искључиво од воље аустроугарског монарха. Такође, монарх је имао право да у сваком тренутку распусти сабор. Чињеница да је монарх могао по сопственом нахођењу и без икаквих уставних или законских ограничења да одлаже или пак закључује саборски рад, па чак и да распусти сабор, говори у прилог томе да се са аустроугарском апсолутистичком традицијом у Босни и Херцеговини није у потпуности раскинуло ни након што је она постала уставно уређена покрајина. Тако је апсолутна воља монарха и даље остала неприкосновени ауторитет босанскохерцеговачког политичког живота.

а) Заседање Сабора

Сабор се према уставу „*на превишњи позив*“ састајао једном годишње у Сарајеву. При томе је одлуку о одржавању саборских седница доносио председник сабора о чему су посланици морали бити благовремено обавештени. Осим права да буду обавештени о датуму и времену одржавања седнице посланицима је најкасније дан пре одржавања седнице морао бити достављен и дневни ред. Његов садржај, као и редослед по коме ће предмети бити расправљани утврђивао је председник сабора. Он је могао и у току самог заседања да врши одређене корекције по питању садржине дневног реда и то тако што би одређене тачке додавао или уклањао.³⁰³

Сабор је имао кворум за рад уколико је била присутна половина његових чланова, при чему се за доношење одлука тражила апсолутна већина гласова присутних. Изузетак су представљали предмети који су се односили на верска питања. У том случају се тражило присуство четири петине посланика, док је за доношење одлука била потребна двотрећинска већина.³⁰⁴ Чињеница да се за одлучивање о верским питањима тражио већи кворум него у другим случајевима довољно говори о значају који се придавао том питању у једној мултиконфесионалној заједници каква је била Босна и Херцеговина. Оваквим начином одлучивања хтела се обезбедити равноправност и избећи прегласавање конфесионалних група. Наиме, прегласавање је тешко постићи уколико се одлуке доносе квалификованом већином, имајући у виду да ниједна конфесионална група није била у толикој мери представљена у Сабору да је могла сама одлучивати.

Седнице сабора су по правилу биле јавне. До потпуног или делимичног искључења јавности из саборског заседања је могло доћи по одлуци председника сабора, или уколико то захтева Земаљска влада, односно најмање двадесет посланика.³⁰⁵

Након отварања заседања председник је извештавао сабор о оним стварима које је сматрао битним, а потом се прелазило на претресање дневног реда и расправе о појединим предметима. Том приликом председник је могао

³⁰³ §26. ЗУ; §34,36. СПР

³⁰⁴ §36. ЗУ

³⁰⁵ §32. СПР

одредити да ли ће о одређеном предмету бити вођена само општа расправа, или ће се поред ње водити и специјална расправа. У првом случају расправљало се и гласало о предмету као целини, док се у другом случају расправљало и гласало и о појединим деловима тог предмета. Приликом специјалне расправе председник сабора је одлучивао о томе које делове расправног предмета треба засебно или заједно изнети на претресање и гласање. По њеном окончању гласало се и о предмету као целини. Председник сабора је могао прекинути и општу и посебну расправу и предмету упутити одбору на већање и извештај. У случају да се одбор тиме већ бавио, предмет је могао бити упућен понови истом или неком другом одбору.³⁰⁶

Посланици који су желели да говоре о питању које је предмет расправе били су дужни да се пријаве код председника сабора. Осим тога, морали су нагласити да ли желе говорити за или против расправљане ствари. Разлог због кога су то чинили био је тај што се, наравно уколико је то било могуће, приликом формирања листе говорника требало водити рачуна о томе да се за говорницом наизменично смењују они који су подржавали предмет расправе и они који су били против њега. Посланици који су се пријавили за говор могли су и заменити своје место у реду говорника. Уколико пријављени посланик није био присутан у тренутку када је прозван да говори губио је реч.³⁰⁷

Осим посланика право да учествују у раду сабора имали су и Земаљски поглавар, помоћник за грађанске послове (цивилни адлатус), начелници одељења, као и одређени званичници земаљске управе. Представници владе који присуствују саборском заседању имали су право да се обрате сабору у сваком тренутку, при чему су само они имали право да читају написане говоре. Одборски известиоци су такође могли да говоре о предмету који заступају. Међутим, док су остали посланици о расправном предмету могли да говоре само једном у току опште или специјалне расправе одборски известиоци су то могли чинити и више пута. При томе су и једни и други били дужни да то чине са говорнице. Само у посебним случајевима председник сабора је могао дозволити да се говорник обраћа са места.³⁰⁸

³⁰⁶ §35, 37-38. СПР

³⁰⁷ §40, 43. СПР

³⁰⁸ §29. ЗУ; §41-42, 44. СПР

Предлог о закључењу расправе могао се изнети после сваког говорника и председник сабора је био дужан да такав предлог стави на гласање. У случају да предлог буде усвојен они посланици који још увек нису искористили своје право да говоре могли су између себе изабрати главног говорника који је тада добијао реч. Приликом избора главног говорника одлучивала је релативна већина, а у случају да гласови буду подељени говорник је одређиван жребом.³⁰⁹

По окончању расправе приступало се гласању, при чему је о начину гласања одлучивао председник. Најчешћи начин на који се гласање обављало био је путем устајања односно седања посланика. Том приликом су нпр. устајали сви они који су гласали за, док су они који су били против седели или обрнуто. У случају сумње у резултат овог начина гласања председник сабора је могао одлучити да посланици гласају путем поименичног прозивања. Гласање је могло бити и тајно, при чему је сваки поименично прозвани посланик убацивао у кутију папир на коме је писало „да“ или „не“. Посланици који у тренутку гласања нису били присутни у саборској просторији нису могли то учинити накнадно. Председник сабора у принципу није гласао. Међутим, уколико би се након проведеног гласања установило да су гласови подељени, тј. да од једног гласа зависи да ли ће одлука бити усвојена или не, односно уколико би за постизање квалификоване већине недостајао један глас, председник је имао обавезу да гласа. По логици ствари том приликом је он гласао последњи.³¹⁰

У случају да закон који је сабор усвојио није добио потврду монарха, или уколико је сабор одбио предлог неког закона, о њему се није могло поново расправљати у истом саборском заседању. Исто тако, уколико је сабор усвојио резолуцију, а земаљска влада је није прихватила, није се смело по други пут у истом заседању расправљати о стварима које су предмет те резолуције.³¹¹

О саборским седницама је вођен записник.³¹² По завршетку седнице записник је потписиван и овераван од стране председник сабора, након чега је предаван у саборску писарницу. У записнику су се по правилу наводили датум

³⁰⁹ §43. СПР

³¹⁰ §39, 46. СПР

³¹¹ §23. СПР

³¹² Приликом отварања Сабора В. Шола који је уместо А. Фирдуса вршио дужност председника именовано је за записничаре: Љубу Симића, Васиља Грђића, Милана Сршкића, Ђуру Цамоњу, Хамдију Карамехмедовића и Мустајбега Мутевелића. На свакој наредној седници председник је из реда именованих бирао двојицу која ће за ту седницу водити записник. „Вечерњи сарајевски лист“ бр. 144, 15. јун 1910. године

одржавања седнице, број присутних чланова, предлози владе и осталих овлаштених предлагача, интерпелације, писмени и усмени одговори на њих, као и закључци које је сабор усвојио. Посланици су имали право да дан након седнице прегледају записник. Евентуалне приговоре на његову садржину саопштавали су председнику који је могао или да их уважи, или да их изнесе пред сабор да он реши о њима. Такође, право да у сваком тренутку прегледа записнике имала је и Земаљска влада. Осим записника током седница су вођени и стенографски извештаји који су у потпуности осликавали саборске расправе. Такви извештаји су штампани и дељени посланицима.³¹³

Иако сабор у свом раду није могао да излази из уставом наметнутих оквира и да доноси одлуке које су биле противне интересима Монархије, ипак се за решавање свих оних питања која су била у његовој надлежности морао обезбедити његов пристанак. Са друге старне и Монархија је морала уважавати саборске одлуке како би у очима међународне заједнице обезбедила легалност свог рада у Босни и Херцеговини.

б) Подношење предлога

Право да излазе са предлозима пред сабор имали су влада, одбори и посланици. Појединци изван сабора имали су могућност да се обраћају сабору, али само преко његових чланова. Оне предлоге који су се тицали послова који нису били у надлежности сабора председник је одбацивао.

Од изнетих предлога сабор је морао најпре да узме у разматрање предлоге који су потицали од владе. Однос сабора према тим предлозима могао је да буде двојак – или су упућивани одговарајућем одбору на претходно разматрање или су одмах узимани у саборску процедуру. Уколико је предлог упућен одбору председник сабора је одређивао рок у коме је одбор морао предати свој извештај о разматраном предлогу владе. Након истека тог рока сабор је узимао у претрес дотични предлог без обзира да ли је одбор предао свој извештај или не.

³¹³ §56-59. СПР

Приликом саборске расправе о владином предлогу посланици су под одређеним условима могли тражити његово преиначење или допуну. Први услов је био да је предлог о томе предат председнику сабора у писменој форми, а други да је подржан од стране десет посланика, укључујући и предлагача.

Осим владе право да упућују предлоге сабору имали су посланици и одбори. Да би се расправљало о таквом предлогу било је потребно да он испуњава исте оне услове који су се тражили за измену и допуну владиног предлога у сабору. Дакле, предлог је морао бити поднет у писменој форми председнику сабора и подржан од стране десет посланика, укључујући и предлагача. Док су предлози одбора одмах изношени на расправу пред сабор, председник сабора је у погледу посланичких предлога могао поступити на исти начин као и у случају владиног предлога. То значи да је могао посланички предлог или одмах изнети пред сабор, или га упутити одбору на претходно разматрање. У сваком случају посланик који је поднео предлог имао је право да исти образложи пред сабором.

Приликом саборске расправе о неком од ових предлога, такође, су се могле предложити измене и допуне. Такви предлози су предавани у писменој форми председнику сабора, а узимани су у претресање само уколико их је подржало пет посланика, укључујући и предлагача. Дакле, док се у случају предлога за измену и допуну владиних предлога тражила подршка десет посланика, овде је било неопходно да само њих пет подржи такав предлог. Самим тим, било је много теже изменити или допунити неки владин предлог, него предлог који је потицао од неког другог овлаштеног предлагача.³¹⁴

Лица која нису чланови сабора имала су могућност да се обраћају сабору путем молби односно петиција. Да би оне биле прихваћене од стране сабора тражило се да буду потписане и предане од стране неког посланика. Председник сабора је упућивао молбе неком од одбора који је о њима подносио извештај. Такви извештаји су затим претресани у сабору.³¹⁵

Из наведеног јасно произилази да предлози који су потицали од владе и предлози који су потицали од других овлаштених предлагача нису једнако третирани. Као прво, право законодавне иницијативе владе и других субјеката није имало једнак значај. Владино предлози су били фаворизовани у смислу да

³¹⁴ §14-22. СПР

³¹⁵ §49. СПР

су први узимани у разматрање. Затим, право законодавне иницијативе које је припадало посланицима било је ограничено и у том смислу што се тражило да предлог буде подржан од стране десет посланика, укључујући и предлагача. Дакле, посланик као појединац није имао могућност да сам изнесе одређени предлог пред Сабор. И чињеница да се за измену и допуну владиног предлога тражила подршка двоструко већег броја посланика него за измену и допуну неког предлога који потиче од посланика или одбора довољно говори о томе колики значај се придавао којим предлозима.

в) Права и дужности посланика

Сваки посланик је имао право да за свој рад у сабору прима дневницу у износу од 15 К и тог права се није могао одрећи. Исплата дневнице је обустављана у случајевима када посланик неоправдано одсуствује са седнице или се налази на допусту који није додељен због болести.³¹⁶

Поред права саборски посланици су имали и одређене дужности. Тако су већ приликом првог појављивања у сабору били дужни да положе заклетву којом су се аустроугарском монарху обавезивали на верност, послушност, и савесно обављање дужности. Процедура полагања заклетве подразумевала је да најпре председник сабора прочита њен текст, након чега су посланици поименично прозивани и заклињани. Накнадно изабрани посланици заклетву су полагали приликом првог појављивања у сабору. Уколико би који посланик одбио да положи заклетву губио би мандат.³¹⁷

Осим полагања заклетве посланици су били дужни да председнику сабора предају своје изборне сертификате. Сертификати су затим достављани саборској писарници која је имала задатак да испита њихову ваљаност. У случају сумње у формалну исправност неког сертификата, као и уколико се изјави жалба на ваљаност избора неког од посланика, председник сабора је био дужан да све изборне списе преда верификационом одбору. Задатак одбора био

³¹⁶ §13. СПР

³¹⁷ §27. ЗУ; §2 СПР. Текст заклетве је гласио: „*Ви ћете се завјерити својом части и задати вјеру, да ћете бити непоколебљиво вјерни и послушни Његовоме царском и Апостолском краљевском Величанству, нашем премилостивоме Господару, да ћете све законе и наредбе, издане за Босну и Херцеговину, непоколебљиво извршавати и да ћете вјерно и по савјести испуњавати своје дужности као: председник босанско-херцеговачког сабора, потпредседник босанско-херцеговачког сабора, босанско-херцеговачки саборски посланик.*“

је да испита све наводе тог предмета, извести сабор о томе и изнесе свој предлог у погледу даљег поступања. Коначну одлуку о ваљаности избора на који је уложена жалба доносио је сабор. У случају да избор неког посланика буде проглашен неваљаним упражњено посланичко место је морало бити попуњено избором новог посланика.³¹⁸

Посланици су такође били дужни и да редовно присуствују седницама сабора. Од те обавезе су били изузети само у случају болести, или уколико су добили одобрење да изостану (тзв. допуст). О допусту у трајању до осам дана одлучивао је председник сабора, док је о дужем трајању допуста одлучивао сабор. Прекорачење одобреног допуста се морало оправдати председнику сабора. У супротном, посланику је обустављано исплаћивање дневница.³¹⁹

г) Правни положај посланика

У току свог мандата посланици су уживали одређене имунитете. Реч је о имунитету неодговорности и имунитету неповредивости. У првом случају посланици нису сносили никакву одговорност у погледу свог гласања и говора изреченог у сабору, односно његовим одборима. Имунитет неповредивости подразумевао је да без пристанка сабора ни један посланик у току заседања није смео бити притворен, нити се против њега могао покренути судски поступак. Изузетак је представљао случај када је посланик ухваћен на делу, али је и тада суд морао одмах обавестити председника сабора о притварању посланика.³²⁰

Однос између бирачког тела и посланика био је регулисан на начин да бирачи нису могли порећи избор посланика, а са друге стране посланици нису смели примати никаква упуства и могли су само лично гласати.³²¹ То значи да је мандат био слободан и да је припадао посланику.

³¹⁸ §3-4. СПР

³¹⁹ §11-12. СПР

³²⁰ §34. ЗУ

³²¹ §25. ЗУ

д) Дисциплинска одговорност посланика

Током заседања председник сабора је био дужан да се стара о одржавању унутрашњег реда и мира. У вези с тим он је на располагању имао и одређене санкције које је могао изрећи онима који тај ред нарушавају. Најблажа санкција била би одузимање речи. До тога је по правилу долазило у оним ситуацијама када би говорник злоупотребљавао своје право да говори пред сабором. Уколико се посланик у свом говору не би држао предмета расправе председник сабора је имао право да га три пута опомене, а након тога и да му одузме реч. На исти начин се поступало и у случајевима када је говор посланика био увредљив, противан моралу и добрим обичајима, или су његове изјаве нарушавале саборски ред. Осим тога, сви писмени поднесци (интерпелације, предлози, молбе) који су у својој садржини имали нешто што је противно наведеним узусима понашања бивали су одбачени.

Осим одузимања речи председник сабора је имао право да на одређени временски период искључи из сабора оног посланика који би грубо нарушио ред и мир, односно који би својим изјавама повредио одредбе Кривичног закона. У таквим случајевима посланик је искључиван из саборског рада на 24 часа и био је дужан да напусти саборске просторије. Уколико санкционисани посланик не би добровољно напустио зграду сабора присилно је удаљаван из ње при чему се могла тражити и помоћ органа власти. У случају понављања непримереног понашања следило је искључење на четрнаест дана. Ако би и након тога посланик наставио са нарушавањем реда и мира председник сабора је могао или поново изрећи исту санкцију, или по одлуци сабора искључити дотичног посланика из саборског рада за сво време док траје заседање. Такав предлог председник је морао поднети на првој седници која се одржавала након посланиковог непримереног понашања. О њему се одлучивало одмах и без расправе. Искључени посланик није примао дневнице за оно време на које је искључен. Ова санкција би губила снагу у случају да сабор буде одложен или заседање закључено.

Поред председника сабора право да изриче санкције имао је и дисциплински одбор. Наиме, уколико би посланик својом изјавом или поступком увредио неког члана сабора или представника владе, увређени се могао жалити председнику сабора и захтевати да се случај изнесе пред

дисциплински одбор. Жалба се могла поднети у току седнице на којој је дошло до вређања или у року од осам дана. Дисциплински одбор је имао задатак да испита случај и по потреби да саслуша обе стране, након чега је доносио одлуку. Одлуком се утврђивало непостојање, односно постојање увреде, као и санкција за увредљиво поступање. Уколико се утврди постојање увредљивог понашања посланик је могао бити санкционисан на различите начине. Најблажа санкција је била укор председника сабора за време јавног заседања. Осим тога одбор је могао донети одлуку да се посланику у одређеном временском периоду који није могао бити дужи од четири недеље обустави исплата дневница, или да се поред обустављања дневница искључи из сабора на период од четрнаест дана. Одлука дисциплинског одбора је одмах ступала на снагу и сабор није имао право да расправља о њој.

Поступак је био исти и у случају да посланик усменим или писменим путем окриви неко лице које није имало право да учествује у раду сабора за одређено кривично дело, или износи нешто о његовом приватном или породичном животу. Увређени је могао у року од четири недеље да поднесе писмену жалбу председнику сабора. Жалбе које су пристигле у датом периоду упућиване су дисциплинском одбору који је испитивао случај и доносио одлуку.³²²

4.2. Земаљски савет

Друга новина уведена у босанскохерцеговачки политички живот био је Земаљски савет. До његовог увођења дошло је на иницијативу министра Буријана. По његовом мишљењу савет је требао да представља неку врсту компензације грађанима Босне и Херцеговине за ограничену надлежност сабора и чињеницу да нису имали право да учествују у раду Делегација. На тај начин био би отклоњен, или бар ублажен, њихов осећај да су грађани другог реда.³²³

³²² §50-55. СПР

³²³ Ц. Јузбашић, „Земаљски устав...”, 51.

Земаљски савет је имао девет чланова изабраних од стране сабора.³²⁴ Чланови су бирани на начин да све конфесије буду заступљене сразмерно броју становника. Председник сабора је уједно био и председник савета. Улога савета била је да даје одговоре Земаљској влади на сва она питања која се тичу јавних послова у којима учествује Босна и Херцеговина, као и да преко заједничког министарства одржава контакт са владама држава чланица.³²⁵ Међутим, упркос помпезно представљеној надлежности Земаљски савет у пракси није имао никаквог значаја.

Током прве половине 1914. године Земаљски савет је упутио меморандуме објема владама путем којих је затражено либералније поступање у погледу закона усвојених у сабору, те да би се њихов утицај требао ограничити само на то да пазе да се саборско учешће у вршењу законодавне делатности одвија у духу постојећих закона. С тим у вези, Земаљски савет је чак послао и једну делегацију која је требала да посредством заједничког министра финансија замоли за одговор председнике аустријске и угарске владе.³²⁶

³²⁴ На другој седници сабора одржаној 16. јуна/3. јуна за чланове Земаљског савета изабрани су: Никола Стојановић, Јово Симић, Урош Круљ, Ристо Божић, Шефкија Глухић, Савфетбег Башагић, Мурад Сарић, Никола Мандић и Јозо Сунарић.

„Вечерњи сарајевски лист” бр. 145, 16. јун 1910. године

³²⁵ У јануару 1912. године чланови Земаљског савета су разговарали у Бечу са министром Буријаном и члановима влада обе државе Монархије. Том приликом поднели су две представке: о градњи железница и о војним питањима. У погледу друге представке изнет је предлог да се октроише закон којим ће Земаљски штатут бити измењен на следећи начин:

„1. §41. бр.1. ал.2. штатута имаде отпасти те се надлежност бос.-херц. Сабора има протегнути и на законодавство које се тиче војне дужности, дозвољавање новака и установљавања новачког контингента, затим на законодавство о одредбама у погледу станова и издржавања оружане силе и о свим осталим пословима који се тичу оружане силе у Босни и Херцеговини, уколико овакви послови спадају у дјелокруг легислативе у Монархији.

2. §45. зем. штат. имаде се посве елиминирати те установљавање годишњег земаљског прорачуна и на редовне као и изванредне издатке за ц. кр. босанско-херцеговачке чете и војничке заводе према истим начелима која се уопће примјењују код израчунавања истоврсних издатака за ц. и кр. војску проширити.

3. Да се наредбеним путем што прије предаде завод поште и брзојава из војне у земаљску грађанску управу.

4. Да се за сада макар наредбеним путем што прије укину станарски доплатци које примају часници и војне снаге за вријеме њиховог боравка у Босни и Херцеговини.

5. Да нам се из заједничких актива дозначи или нашем дугу одобри једна примјерена свота, којом би смо могли покривати камате и амортизацију на зајмове склопљене за стратешке пруге Сарајево-источна граница, те Габела-земаљска међа Хум-Требиње...”

Ову представку министру рата Ауфенгеру предао је ужи одбор земаљског савета који су чинили: Војислав Шола, Јово Симић, Никола Мандић и Мурад Сарић.

„Нови мусават“ бр. 2, 6. јануар 1912. године

³²⁶ Ц. Јузбашкић, „Усвајање језичког закона у Сабору и политички односи до краја саборске дјелатности”, *Национално-политички односи у босанскохерцеговачком Сабору и језичко питање (1910-1914)*, књига LXXIII, Сарајево 1999, 201.

4.3. Котарска већа

У сваком котару је као локални орган власти формирано котарско веће. Задатак котарског већа био је да учествује у вођењу јавних послова, при чему се његова надлежност протезала на цео котар.³²⁷ Како је начин формирања котарског већа, тј. избор његових чланова већ објашњен у делу посвећеном изборном систему, овом приликом ће бити сагледана остала питања везана за положај и рад овог органа.

4.3.1. Надлежност котарског већа

Приликом одређивања послова који су требали да буду у надлежности котарских већа законодавац се одлучио за два приступа. Са једне стране, правећи дистинкцију између локалних и оних органа власти који су деловали на нивоу целе Босне и Херцеговине законодавац је врло јасно поставио границе у оквиру којих су котарска већа у свом раду могла да се крећу: *„политички, вјерски и народносни послови као и опћи закони и наредбе, које се тичу цијеле земље, искључене су од расправљања и одлучивања котарског вијећа“*.³²⁸ На овај начин су из надлежности котарских већа били искључени сви они послови који су имали општи карактер, тј. нису се тicali само датог котара него босанскохерцеговачке заједнице као целине.

Други начин одређивања надлежности котарских већа подразумевао је таксативно набрајање свих оних послова о којима су ова већа могла да одлучују. Тако је котарско веће било дужно да се стара о питањима развоја образовања и привреде у дотичном котару, затим о предузимању јавних радова у котару, организовању јавне наставе, оснивању завода за помоћ сиромашним и болесним итд. У њиховој надлежности била је и брига о сеоским општинама, па је у складу с тим вршен надзор над трошењем средстава у тим општинама, увећању или умањењу подручја одређене општине, оснивању нових општина, као и прерастању сеоске општине у градску. Котарско веће је било овлаштено и да *„управља котарским имањем и разним закладама, заводима и предузећима која ће се њему дозначити или тек основати, да саставља котарски прорачун и*

³²⁷ §1, §3. Закон о котарским већима (ЗКВ)

³²⁸ §43. ЗКВ

*испитује котарске рачуне, да купује и продаје непокретности, да узима зајмове, да закључује и разрешује уговоре и да установљује (систематизује) нова службена мјеста или укида она која постоје у његовим заводима.*³²⁹

4.3.2. Рад котарског већа

Котарско веће се по правилу састајало на позив котарског предстојника два пута годишње. Првом седницом за састав котарског већа председавао је котарски предстојник или његов заменик кога је одређивала земаљска влада. Том приликом су чланови већа из својих редова на период од три године бирали председника, подпредседника и двојицу перовођа. За њихов избор се тражила присутност најмање половине свих чланова котарског већа, а бирани су тако што је сваки члан већа именовано једно лице за председника и једно за подпредседника. Изабраним су сматрана она лица која би том приликом добила највише гласова. У случају да више од четвртине бирача није припадало истој вероисповести којој је припадао и изабрани председник, подпредседник се могао бирати само из реда осталих конфесија. Ако би председничко или подпредседничко место остало упражњено због законитог одрицања од мандата, његовог одузимања или смрти, онда је за остатак мандатног периода на ту функцију бирано друго лице.³³⁰

Председник котарског већа је био овлаштен да отвара и закључује седнице, води расправе, пази на поштовање реда, даје и одузима реч говорницима, ставља питања на гласање, саопштава резултате гласања итд. У случају да дође до нарушавања реда председник је могао да прекине седницу. Том приликом је сваки члан већа имао право да предложи да се ономе ко је својим поступцима повредио углед и достојанство самог већа или увредио неко лице изрекне укор. Председник већа је позивао означено лице да се удаљи са седнице, а затим је предлог стављао на гласање. Уколико изгредник не би поступио по захтеву или се не би извинуо за учињено председник је могао прекинути седницу и предложити да се на идућој седници поменуто лице искључи из свих преосталих расправа. Максимум трајања овог искључења је

³²⁹ §43-54. ЗКВ

³³⁰ §10-11. ЗКВ

био ограничен трајањем самог заседања и није искључивао могућност судског гоњења због истог чина.³³¹

У случајевима када је председник из оправданих разлога био спречен да обавља своју дужност замењивао га је подпредседник. Уколико би и он био онемогућен да обавља ту функцију котарско веће је из реда својих чланова бирало једно лице које би привремено председавало већем. Задатак перовођа био је да воде записнике са седница, списак гласања, да бележе предлоге чланова, као и имена оних који су тражили реч.³³²

Иако су седнице котарског већа по правилу биле јавне, постојала је могућност да се по наредби председника или по предлогу једне четвртине, а по одлуци апсолутне већине чланова, седница затвори за јавност. За рад котарског већа тражила се присутност више од трећине целокупног броја чланова, а за доношење ваљаних одлука била је потребна апсолутна већина гласова присутних чланова.³³³

Сви чланови котарског већа су били дужни да присуствују седницама и учествују у расправама. У случају постојања оправданог разлога председник већа је могао ком члану одобрити да изостане са седнице, тј. дати му допуст.³³⁴

Рад у седницама котарског већа отпочињао је читањем записника са претходне седнице уколико је она била јавна. По исправљању евентуалних грешака у његовој садржини приступало се саопштавању предлога и извештаја који су дошли у скупштину. Иако је председник одређивао којим редоследом ће предмети бити узимани у разматрање, предност се ипак морала дати оним предлозима који су пристигли од котарског уреда. Самостални предлози чланова најпре су пријављивани председнику, након чега је он дозвољавао предлагачима да их укратко образложе. Да би се о таквом предлогу могло расправљати било је неопходно да га подржи најмање четвртина чланова.³³⁵

Чланови већа који су желели да говоре о одређеном предмету морали су пре почетка седнице то пријавити председнику уз назнаку да ли ће говорити у корист или против предмета. Редослед говорника је одређивао председник, при чему је он могао говорити у сваком тренутку. Ни један говорник изузев

³³¹ §61-62. ЗКВ

³³² §63. ЗКВ

³³³ §64, §72. ЗКВ

³³⁴ §65. ЗКВ

³³⁵ §66-67, §69. ЗКВ

предлагача и известиоца није смео говорити о истом предлогу више од два пута. У случају да пријављени говорник није био присутан у тренутку када је прозван да говори, губио је то право.³³⁶

Предлог за закључење расправе се могао поднети у сваком тренутку о чему се по председниковом одобрењу гласало одмах. Након закљученог претреса председник је објављивао о којим питањима ће се гласати. Пре гласања о главном предлогу, морало се гласати о оним предлозима којима се тражило одгађање или преиначење односно укидање или ограничавање главног предлога.³³⁷

По правилу се гласало устајањем или седањем. Уколико председник тако одлучи могло се гласати и усмено, при чему су чланови већа поименично прозивани. Том приликом имена гласача су уписивана у записник. Председник је гласао само у случају подељених гласова.³³⁸

По завршетку сваке седнице председник је одређивао дневни ред за наредну. На тај дневни ред су стављани пре свега они предмети о којима није донета одлука, а затим и поднесци котарског уреда и извештаји одбора.³³⁹

4.3.3. Одбори

Пре него што котарско веће узме у разматрање неки од приспелих предлога о њему је могао одлучивати и одговарајући одбор. Постојали су редовни и *ad hoc* одбори. Редовни одбори су по правилу били уско специјализовани и стручни за одређена питања, док су *ad hoc* одбори оснивани по потреби од случаја до случаја.³⁴⁰

Сваки члан котарског већа је био дужан да се прихвати рада у одбору, а председник је само у изузетним случајевима могао прихватити одбијање истог. Одбор је из реда својих чланова бирао прочелника. Иако су седнице одбора биле затворене за јавност, председник котарског већа и његов заступник су имали право да присуствују свим седницама одобра. Осим тога, сваки одбор је

³³⁶ §70-71. ЗКВ

³³⁷ §74-75, §78. ЗКВ

³³⁸ §72, §77. ЗКВ

³³⁹ §79. ЗКВ

³⁴⁰ §80. ЗКВ

могао са одобрењем владиног заступника да позове оне чланове котарског већа који добро познају предмет о коме се расправља у одбору.³⁴¹

4.3.4. Однос Земаљске владе и котарског већа

Одређену улогу у раду котарског већа имала је и Земаљска влада. Наиме, веће је било дужно да влади даје обавештења и мишљења о предметима за које је она била заинтересована. Поред тога да би закључци које је веће усвојило били ваљани морали су бити одобрени од стране владе. Уколико влада нађе да је то потребно могла је закључке са својим примедбама вратити већу на поновно расправљање и одлучивање. За провођење усвојених и одобрених закључака био је надлежан котарски уред. Земаљска влада је имала право да распусти котарско веће у случају да оно занемарује своје дужности, ако је његов рад противан одредбама закона или опасан за јавни интерес. У том случају су у року од три месеца од распуштања морали бити расписани нови избори за котарско веће.

Представник владе у расправама котарског већа био је котарски предстојник или његов заступник кога је одређивала земаљска влада. Он је имао право да присуствује седницама котарског већа и одбора, као и да износи своје мишљење о предметима расправе. Осим тога, преносио је саопштења котарског уреда, прегледао записнике са седница и својим потписом их оверавао.

Сваки члан котарског већа имао је право да пре почетка седнице преко председника упуту усмено или писмено питање владином заступнику о неком питању које је у надлежности котарског већа, а није на дневном реду. Владин заступник је на та питања могао одговорити одмах, на наредној седници или из оправданих разлога одбити да да одговор. О тим питањима и одговорима није била допуштена никаква расправа.

Владин заступник је имао право да прекине расправу у котарском већу, па чак и да прекине саму седницу у случају да дође до прекорачења надлежности. Осим тога, у случајевима када је рад котарског већа онемогућен

³⁴¹ §81-83. ЗКВ

од стране већег броја чланова он је могао закључити седницу или одложити заседање на неодређено време. Исто правило је важило и за одборе.³⁴²

³⁴² §55, §57-58; §84-88. ЗКВ

ГЛАВА V

ГРАЂАНСКА ПРАВА И СЛОБОДЕ

Једна од тековина вишевековне борбе обесправљених маса јесу и правно гарантована људска права и слободе, која су нашла своје место у свим савременим уставима.³⁴³ Изузетак у том погледу није био ни Земаљски устав из 1910. године. У деветнаест параграфа првог дела устава који носи назив „Општа грађанска права“ била су загарантована основна лична и политичка права. Осим тога уставом су заштићена и она права која се у науци означавају као економска. Начин на који ће бити остваривана заштита наведених права није био регулисан уставом.

Основна претпоставка за уживање наведених права јесте једнакост грађана. Тако је и у §2 Устава предвиђена једнакост босанскохерцеговачких припадника пред законом. С тим у вези може се поставити и питање да ли су права и слободе предвиђена Уставом и законима важила смо за њих, или су их уживали и други становници ове покрајине. Анализом уставних одредаба постаје јасно да је већина уставно гарантованих права и слобода била доступна свима. Само је у три случаја изричито наглашено да се одређена права односе само на земаљске припаднике. Реч је о §5, §11 и §18. Први случај се односи на слободу избора пребивалишта, односно боравишта, стицања и располагања непокретностима, као и бављења привредним делатностима. У параграфу 11 земаљским припадницима је гарантовано очување народне особености и језика, док је §18 посвећен праву окупљања. Такође, и бирачко право које није било регулисано Уставом него посебним законом, било је резервисано искључиво за она лица која су имала својство земаљских припадника.

³⁴³ Више о томе види: Д. Батавељић, 221-222.

5.1. Држављанство или земаљска припадност?

Основни услов за уживање одређених грађанских права и слобода јесте постојање одређене везе између појединца као носиоца тих права и државе као места где та права треба да се остварују. По правилу та веза се означава као држављанство. Међутим, како од сваког правила постоји изузетак тако је и појам држављанства у Земаљском уставу замењен термином „земаљског припадништва“.

Увођење ове термилошке новине дошло је као последица специфичног државноправног положаја у коме се Босна и Херцеговина нашла након анексије. Наиме, иако је анексијом Босна и Херцеговина постала саставни део Аустро-Угарске, она није инкорпорисана у ову сложену заједницу као њен трећи, равноправни члан. Напротив. Како се Фрањо Јосиф показао као верни присталица дуалистичког устројства анексијом је измењен једино међународноправни положај Босне и Херцеговине, док је њен државноправни положај и даље остао исти. Она је и даље представљала само засебно управно подручје (*corpus separatum*) које је било и остало под управом заједничког министарства финансија. Такав положај Босне и Херцеговине утицао је и на питање државне припадности њених становника. Домаће босанскохерцеговачко становништво није након анексије добило ни аустроугарско, ни држављанство неке од држава чланица Монархије, а по логици ствари није могло имати ни држављанство Босне и Херцеговине. Међутим, како се приликом израде устава морала употребити одређена ознака за везу између тог становништва и покрајине коју је оно насељавало решење је пронађено у „земаљском припадништву“.

Како је угарска влада због бојазни од евентуалног тријализма и увођења трећег држављанства у Монархији спречила да се донесе посебан закон којим би било регулисано питање босанскохерцеговачког земаљског припадништва, оно је делимично регулисано Земаљским уставом.³⁴⁴ Начин на који се постајало земаљским припадником прописан је §3 устава: *„Босанско – херцеговачки припадници јесу они, који су то својство стекли или ће га у будуће стећи: 1.*

³⁴⁴ Ц. Јузбашић, „Покретање језичког питања у Сабору – аграрно питање и појава хрватско-муслиманског блока”, *Национално-политички односи у босанскохерцеговачком Сабору и језичко питање*, књига LXXIII, Сарајево 1999, 63.

законитим рођењем од родитеља земаљских припадника или незаконитим рођењем од матере земаљске припаднице; 2. позакоњењем по оцу земаљском припаднику; 3. удајом за мужа земаљског припадника; 4. сталним намјештањем аустријског или угарског држављанина у јавној служби у Босни и Херцеговини; 5. нарочитим подјељењем по надлежном мјесту. Својство босанско – херцеговачког припадника, које је стекао муж, протеже се такође и на његову жену као и на његову малолетну закониту дјецу.“ Осим наведеног, земаљским припадницима су сматрани и сви они који су рођени или нађени и одгојени у Босни и Херцеговини, док се не докаже супротно.

Начин губитка својства земаљског припадника није регулисан уставом. Уместо тога §4. упућује на примену важећих прописа.³⁴⁵

Уколико се упореде права босанскохерцеговачких земаљских припадника са једне и аустријских, односно угарских држављана са друге стране видећемо да је земаљско припадништво доносило много мање бенефиција у односу на држављанство. Као прво, статус земаљског припадника су под одређеним условима могли стећи и аустријски и угарски држављани. Самим тим они су могли уживати и она права која би из тога произилазила, као што је нпр. било активно бирачко право. Насупрот томе, домаће становништво није анексијом Босне и Херцеговине стекло држављанство ни Монархије, нити неке од њених држава чланица. Следствено томе оно није било у прилици да ужива у Монархији сва она права која су била доступна аустријским, односно

³⁴⁵ Реч је о Нацрту правила којима је регулисано питање пријема и отпуста из земаљског припадништва, а које је Заједничко министарство финансија израдило 1880. године. Наиме, Земаљска влада је 29. маја 1880. године упутила два дописа Заједничком министарству финансија која су се тицала питања примања и отпуштања из земаљске припадности Босне и Херцеговине, те тражила упутства ради даљег поступања. Након што је заједнички министар финансија о томе обавестио друга два заједничка министарства одржано је саветовање 21. августа на коме је углавном разматрано примање у земаљску припадност. Ово питање је регулисано путем шест параграфа: 1. Странци стичу земаљску припадност или путем брака са земаљским припадником, или путем дозволе од стране власти. Дозволу издаје Заједничко министарство посредством захтева које упути Земаљска влада; 2. Путем земаљске припадности стичу странци сва права и дужности које имају и они који су рођењем земаљски припадници; 3. Земаљска припадност може бити додељена сваком странцу који отпуштање из свог ранијег државног савеза, или доказ о свом, према домовинском закону важећем, предузетом иступању из истог донесе; докаже пунољетство и изворе добара или прихода од чега се може издржавати његова породица, те ако је у моралном и политичком смислу беспрекорног понашања; 4. Пунољетство интересента је просуђено према закону оне државе којој је исти пре припадао; 5. Додела земаљске припадности ограничава се на супругу интересента као и на његову малолетну децу, уколико последњи према закону домовине нису искључени од исељавања; 6. Малолетни интересенти могли би према члану 3. стећи земаљску припадност преко својих законских представника. Аустријска влада је ова правила одобрила, али их је угарске одбацила. Амила Касумовић, „Земаљска припадност становника Босне и Херцеговине у првим годинама аустроугарске управе“, *Хисторијска трагања*, бр. 6, Сарајево 2010, 15 (ф.17).

угарским држављанима. Тако нпр. босанскохерцеговачко становништво није имало могућност да шаље своје представнике у Делегације, или један од парламената. Такође, аустријски односно угарски држављани су и у Босни и Херцеговини имали неких предности у односу на домаће становништво, нарочито када је реч о јавној служби.

Против овакве деградације домаћег елемента који је био сведен на грађанина другог реда свој глас су дизали и саборски посланици. Међутим, то није имало значајнијег одјека у ушима властодржаца. Такође, на неравноправан положај домаћег становништва указивали су и поједини инострани политичари. Тако је у Одбору за босанска питања аустријског прадставничког тела др Матко Лагиња, посланик из Истре, 20. јуна 1912. године предложио резолуцију по којој би се законски изједначила права и обавезе која произилазе из босанскохерцеговачког земаљског припадништва са онима која проистичу из држављанства. Међутим, такав захтев није прихваћен.³⁴⁶

5.2. Лична права и слободе

У корпусу личних права и слобода путем којих се у бити ограничава државна власт налази се више појединачних права и слобода, од којих су Земаљским уставом предвиђена следећа:

1. слобода настањивања – *„Сваки земаљски припадник може по вољи у земљи одабрати своје пребивалиште и боравиште...“* (§5). У вези са овим правом стоји и забрана протеривања земаљских припадника из земље.

2. лична слобода – *„Лична је слобода заштићена законом.“* (§6). Ова слобода значила је да се судски притвор могао одредити и одржати на снази само у законом предвиђеним случајевима.

3. право на суђење од стране законом предвиђеног судије – *„Никоме се не смије одузети његов законити судија.“* (§7)

4. слобода вере и савести – *„Слобода се вјере и савјести ујемчава.“* (§8). Нико није могао због исповедања своје вере бити прогоњен или ускараћен у својим грађанским или политичким правима. Међутим, исповедање вере се није могло користити као разлог за неизвршавање грађанских дужности. Призната

³⁴⁶ Ц. Јузбашић, „Покретање језичког питања у Сабору...“, 62-63.

верска удружења (муслиманско, српско-православно, римско и грчко-католичко, евангелистичко и јеврејско) су имала право да верске обреде врше јавно, наравно под условом да се то не противи јавним обзирима, док су остали то могли чинити само у кући.

5. право одређених категорија становника на посебан правни режим у појединим питањима – *„Ујемчава се, да ће се међу муслиманима примјењивати шеријатско право на породичне и женидбене послове, те на наслједство у мулку.“* (§10). Са доласком аустроугарске власти у Босну и Херцеговину дошло је и до промена у њеном правном систему. Међутим, уставом је загарантовано да ће се у односу на муслимане и даље примењивати шеријатско право у областима брачног, породичног и наследног права.

6. право на очување народне особености и језика – *„Свим земаљским припадницима ујемчено је чување народне особине и језика.“* (§12). У једној мултиетничкој и мултиконфесионалној заједници каква је била Босна и Херцеговина гаранција наведеног права је била итекако значајна. Она је на неки начин представљала и негацију вишегодишњег настојања Бењамина Калаја да створи босанску нацију и уведе босански језик.

На стилизацију ове одредбе утицао је познати аустријски правник и парламентарцац Јозеф Редлих (Josef Redlich). Упркос томе што је Редлих сматрао да особеност српско-православног дела становништва представља употреба ћириличног писма, те да је неопходна његова уставна гаранција, таква одредба није нашла своје место у Уставу.³⁴⁷ У Уставу такође није био прецизиран ни назив језика којим се користило становништво. Ово питање је регулисано тек Законом о језику из 1913. године.³⁴⁸

7. право на образовање – *„Знаност и њена наука јесу слободне. Око образовања младежи треба се довољно старати јавним школама.“* (§13). Иако је право да оснива наставне заводе и на њима предаје имао сваки земаљски припадник који је испуњавао одређене услове, врховни надзор над целокупном наставом имала је Земаљска влада.

8. неповредивост стана – *„Стан је неповредан.“* (§14). Услови и начин претресања стана регулисани су одговарајућим законом.

³⁴⁷ *Ibid*, 57.

³⁴⁸ Х. Капицић, „Припремање уставног периода...“, 81.

9. тајност писама – *„Тајна писма, поште и брзојава заштићена је законом.“* (§15). Дакле, услови под којима се смела прегледати садржина неког од наведених писмена регулисана је посебним законом.³⁴⁹

5.3. Политичка права и слободе

Под политичким правима подразумева се могућност учешћа појединаца у јавном животу земље. Земаљским уставом су загарантована следећа политичка права:

1. слобода изражавања мисли – *„Свако има право да слободно исказује своју мисао говором, писмом, штампом или у сликама, без повреде законских прописа против зла употребљавања тог права.“* (§12)

2. слобода штампе – *„Превентивна цензура штампе јест и остаје укинута.“* (§12)

3. право на подношење петиција – *„Свако је властан подносити молбе (петиције). Молбе под скупним именом смију подносити само признате удруге (корпорације).“* (§17)

4. право окупљања – *„Земаљски припадници имају право окупљати се.“* (§18). Услови и начин на који се наведено право могло остваривати били су

³⁴⁹ Према Новели кривичног закона која је одобрена Превишњим решењем од 5. марта 1910. године, а проглашена наредбом земаљске владе за Босну и Херцеговину од 24. марта (бр. 56.047/III) предвиђено је да се четврта глава трећег дела Кривичног закона допуњује следећим одредбама:

„§ 18. Јавни чиновник, који против права узапти или отвори затворене пошиљке, списе или писма, што су му повјерена службеним поводом, крив је преступку и казниће се затвором од једног мјесеца до шест мјесеци, ако у томе нема кажњива дјела, које се теже казни.

§ 19. Поштарски чиновник или слуга, који против права отвори или сакрије пошиљке или писма, повјерена пошти, или допусти другоме, да таква шта почини, или му при том помаже, крив је преступку и казниће се затвором од једнога мјесеца до шест мјесеци, ако у томе нема кажњива дјела, које се теже казни.

§ 20. Једнако ће се казнити брзојавни чиновници и слуге, који искриве или против права отворе или сакрију вијести, повјерене брзојавном заводу, или о њиховом садржају обавијесте лица, којих се то не тиче, другоме допусте, да таква шта почини, или му при томе помажу.

§ 21. Ко без овлаштења намјерице отвори туђе писмо, затворену пошиљку или вијест; надаље ко намјерице узме у посјед туђе затворено писмо или брзојав зато, да сазна њихов садржај, или их неовлаштено у сличну сврху преда коме другоме, крив је преступку и треба га казнити затвором од једнога до осам дана или новчаном глобом од десет до двјеста круна. Ко пак тајну, коју је на горњи начин дознао, објави или употреби на штету предаоца или насловника, казниће се затвором од једног до три мјесеца или новчаном глобом од педесет до хиљаду круна.“

„Сарајевски лист“ бр. 85, 9. април 1910; Гласник закона и наредаба за Босну и Херцеговину, 30. март 1910. године

регулисани Законом о сакупљању за Босну и Херцеговину, о чему је већ било речи у другом делу.

5. право на оснивање друштава – *„Друштва се могу оснивати само по законским одредбама, које о томе постоје.“* (§19). Питање оснивања и рада друштава, укључујући ту и политичка друштва (политичке пратије) било је регулисано Законом о друштвима за Босну и Херцеговину.

6. бирачко право – Иако бирачко право, као право грађана да бирају и буду бирани на изборима, није било изричито предвиђено одредбама Земаљског устава, оно је било регулисано посебним Законом о изборном реду.

5.4. Економска права и слободе

Земаљски устав је гарантовао следећа економска права:

1. право својине – *„Сваки земаљски припадник може ... тећи непокретнине сваке врсте и тиме слободно располагати...“* (§5). Иако то није изричито предвиђено из наведене одредбе се може закључити да је уставом било заштићено право својине.

2. слобода бављења привредним делатностима – *„Сваки земаљски припадник може ... бавити се под прописаним условима сваком граном привреде.“* (§5).

3. неповредивост власништва – *„Власништво је неповредиво.“* (§16). У вези са наведеним правом изричито се забрањује казна конфискације имања, док се експропријација дозвољава само уколико то захтева јавни интерес или је реч о случајевима предвиђеним законом. За извршену експропријацију гарантована је и примерена накнада у складу са важећим законима.

5.5. Ограничење грађанских права и слобода

Уживање поменутих права и слобода која су гарантована земаљским припадницима Земаљска влада је могла ограничити или потпуно обуставити у случају рата, немира или велеиздајничких активности (§20). Дакле, уколико влада процени да су наступиле неке ванредне околности она је могла ограничити или суспендовати важење ових права за целу земљу или поједина подручја. Међутим, чињеница да нигде није описано шта се подразумева под

„немиром“ или „велеиздајничком активношћу“ пружала је могућност разним злоупотребама и доводила у питање правну сигурност. Такође, није речено ништа ни о временском трајању тих ванредних мера. Иако се радило о ванредним околностима наведеном одредбом није предвиђена обавеза прибављања претходне сагласности од стране неког органа.

Према Закону о издавању изнимних одредаба који је одобрен Превишњим решењем од 5. марта 1910. године, а проглашен наредбом Земаљске владе од 24. марта (бр. 56.047/III) предвиђене су последице до којих би обустављање појединих уставних одредаба довело.³⁵⁰

Последица обустављања §5 Земаљског устава била је да су они земаљски припадници које је власт сматрала опасним за јавни поредак могли бити протерани из одређеног места, односно котара. Такође, власт је имала право да забрани земаљским припадницима да без одговарајуће дозволе напуштају одређено место.

У случају обустављања §6 последица је била та да се рок од 48 сати, у коме се према закону суду морало довести лице које су органи власти притворили без писменог судског налога, продужавао на осам дана. Није било допуштено ни да се лица која су ухапшена због неког кажњивог дела пуштају на слободу уз полагање јамчевине.

Обустављањем §7 (одељак 1) омогућено је проширивање војне надлежности и на грађанска лица. Такође, кривични поступак је могао бити пооштрен, а порота укинута.

Суспендовање §12 Земаљског устава имало је за последицу да је издавање и ширење штампаних списа могло бити забрањено. Осим тога Земаљска влада је била овлаштена да тражи да јој примерци штампаних списа буду предати на увид шест сати, односно осам дана, пре њиховог објављивања.

Право власти да без судског налога врше претрес куће била је последица обустављања §14, док је у случају обуставе §15 Земаљског устава власт могла и у оним случајевима који нису били предвиђени законом и без судског налога одузимати и отварати писма.

³⁵⁰ „Сарајевски лист“ бр. 85, 9. април 1910. године

Последица обустављања §18 и §19 тицала се друштава. Не само да је рад друштава могао бити обустављен на неко време, него су она могла бити и распуштена. Такође, и Закон о сакупљању се могао ставити ван снаге.

У случају обуставе §§5 (став 1 и 2), 6, 7 (став 1), 12, 14, 15, 18 и 19, Земаљска влада је била овлаштена да:

а) што се тиче произвођења, продаје, поседа и ношења оружја и стрељива, праскавих ствари и праскавих палила,

б) што се тиче прописа о путницима и о пријављивању,

ц) што се тиче владања на јавним местима и сакупљања људи,

д) што се тиче предузимања демонстрација,

е) што се тиче штампе и

ф) што се тиче прилика промета уопште, увоза, извоза и превоза животиња и предмета сваке врсте - изда оне прописе и ограничења које је у интересу јавне сигурности, као и из војних обавеза сматрала нужним. За случај да се не поступи према наведеним заповестима и забранама била је предвиђена новчана казна до 2000 круна, односно затвор до шест месеци.

До увођење ванредних мера у Босни и Херцеговини је дошло током скадарске кризе. Међутим, припреме за овај чин су отпочеле доста раније, још у октобру 1912. године. Разлог томе је била актуелност југословенског питања и његова опасност по интересе Монархије. Подршка коју су српски посланици у босанскохерцеговачком сабору исказали поводом изласка српске војске на Јадран крајем 1912. године довела је ражим у критичну ситуацију.

Како би решио унутрашњу кризу генерал Оскар Поћорек је затражио да се у земљи уведу ванредне мере. Иако у почетку није имао подршку аустроугарских званичника ситуација се убрзо променила. Тако је 30. децембра 1912. године министар Билински поднео цару на санкционисање законски предлог о изузетним мерама у Босни и Херцеговини. Овим предлогом, који је иначе добио цареву санкцију 8. јануара 1913. године, предвиђене су следеће ванредне мере: *„а) Суспендовање уставних одредаба; б) Ограничавање слободног кретања, дјеловања друштава и скупова; ц) Ограничавајућа одредба о производњи, продаји, посједовању и ношењу оружја, муниције и експлозива; д) Стављање цивилних лица под војну јурисдикцију за дјела која су наведена; е) Пооштравање судског казненог поступка и укидање пороте; ф) Одређују се извјесна ограничења у погледу штампе; г) Ограничење слања писмених и других*

пошиљки; х) Ограничење и надзор телеграфског и телефонског саобраћаја; и) Злоупотреба држања голуба писмоноша.³⁵¹

Већ 30. априла Поћорек је телефонским путем затражио од министра Билинског да му се због погоршавања унутрашње ситуације у земљи дозволи објављивање наведених ванредних мера. У споразуму са преосталом двојницом заједничких министара Билински је поднео предлог цару да се Поћореку дозволи објављивање ванредних мера, те да му се у том погледу да потпуна слобода у одлучивању да ли ће се те мере односити на целу земљу или ће бити ограничена на њене поједине делове, односно да ли ће се мере спроводити у целини или делимично. На овај предлог цар је позитивно одлучио 1. маја 1913. године.³⁵²

Одлука о увођењу ванредних мера у Босни и Херцеговини је објављена 3. маја 1913. године. Наредбом Земаљске владе (бр. 2519) суспендовано је важење параграфа 5 (1, 2 алинеја), 6, 7 (1 алинеја), 12, 14, 15, 18 и 19 Земаљског устава у целој земљи. Такође, издата је и наредба (бр. 2520) којом су регулисани прописи и ограничења за путничке исправе, пријављивање странаца, слободу кретања, друштва и сакупљање.³⁵³

Дакле, увођењем ванредних мера суспендована су следећа права и слободе:

1. Право збора и договора. Никакви састанци се нису смели одржавати без знања и одобрења полиције, па чак ни црквени. Такође, сва српска друштва су била распуштена.³⁵⁴ Прекршај ове наредбе кажњаван је глобом од 2000 круна.

³⁵¹ Х. Капицић, „Скадарска криза и изузетне мјере у Босни и Херцеговини у мају 1913. године”, *Босна и Херцеговина под аустроугарском управом (чланци и расправе)*, Сарајево 1968, 163.

³⁵² *Ibid*, 178-179.

³⁵³ „Српска ријеч“ бр. 85, 20 април (3. мај) 1913. године

³⁵⁴ „1. Ова се друштва распуштају: Сва гимнастичка, пјевачка, музичка и стручна друштва социјалних демократа заједно са савезима. Све српске народне организације. Сва српска соколска друштва заједно са друштвом „*Душан Силни*“, „*Обилић*“ и са „Српском соколском жупом“; Сва друштва „*Побратимства*“ и „*Трезвеност*“ заједно са савезима; „Удружење српско-православног свеиштенства Босне и Херцеговине“; „Друштво Светог Саве“ у Рељеву; Типографско друштво у Сарајеву; „Српско учитељско удружење за Босну и Херцеговину“; „Српско дилетантско позориште у Сарајеву“; „Српска сарајевска трговачка омладина“; „Српско тамбурашко друштво Југовић“ у Сарајеву; „Српско коло“ у Сарајеву; „Српски клуб“ у Сарајеву;

2. До даље се одредбе обуставља рад ових друштава: „*Просвјета*“ са свим њеним удружењима; „Савез добротворних задруга Српкиња за Босну и Херцеговину“ са свима његовим удружењима; Сва „Српска занатлишка удружења“ у земљи; „*Приверда*“ са свима окружним одборима; Сва српска пјевачка и забавна друштва и читаонице; Све друштвене

2. Право слободe кретања. Сваки одлазак на пут се морао пријавити, при чему су војне и политичке власти могле ограничити или у потпуности одузети слободу кретања. Странци, аустријски или угарски држављани, као и земаљски припадници Босне и Херцеговине су могли бити протерани из земље уколико би се утврдило да угрожавају сигурност и државу. Исте власти су имале право да ограниче или посве забране промет у извесним крајевима, на извесним путевима или између извесних места. Граница између Босне и Херцеговине са једне стране и Црне Горе, Турске и Србије са друге стране се могла прелазити само на тачно одређеним местима.

3. Свако оружје морало се предати у року од три дана, па макар власник имао и дозволу за ношење.

4. Уведени се војни судови над грађанским лицима за све злочине и преступе који су били усмерени против државе, владара, јавног реда и мира. Уједно је укинута и порота код казних судова, а полиција и војне власти су могле и без судске одлуке предузимати претресе станова.

5. Штампa је ограничена на тај начин што су се штампани периодични списи могле издавати само у периоду између 12 сати у подне и 9 сати увече. Затим, по један примерак периодичне штампе морао се шест сати пре њиховог издавања предати највишој војној, полицијској и политичкој власти оног места где лист излази. За непериодичну штампу овај рок је износио осам дана. Уколико се радило о штампаним списима који су излазили изван Сарајева примерак се морао послати и Земаљској влади, с тим да су списи који су излазили у Србији и Црној Гори били у потпуности забрањени. Периодични и непериодични штампани списи који су излазили у Аустрији или Угарској подвргавани су полицијском прегледу прије него што би били предати овлашћеном лицу.

6. Укинута је тајност писма, те су у складу с тим власти биле дужне да сваку сумњиву пошиљку зауставе и прегледају.

организације намјештеника босанско-херцеговачких земаљских жељезница са свима мјесним удружењима.

Садашње управе (одбори), дотично представници друштава споменутих под 2, смију у име тих друштава само оно чинити, што служи одржавању и чувању друштвене имовине и што је од пријекне потребе за даљу управу друштва. Ако се покаже потреба, да се држе одборске сједнице, треба их по §15 пријавити. Друге се скупштине тих друштава не смију држати. Кад год настане сумња о томе, колико је друштвени рад ограничен, треба да друштвена управа затражи рјешење власти.“

„Сарајевски лист“ бр. 92, 3. мај 1913. године

7. Сви брзојави и телефонски разговори су такође били подвргнути контроли.

8. Голубови писмоноше су се могли држати у Сарајеву само уз дозволу војног надзорника.³⁵⁵

Увођење ванредних мера у Босни и Херцеговини без реалног унурашњег повода изазвало је велико незадовољство и узнемиреност код грађана, а оставило је трагове и у политичком животу. Наиме, још 11. децембра 1912. године Билински је добио овлаштење од цара да може одгодити саборско заседање, те је на основу тога 18. децембра и донео одлуку о његовом одгађању. Приликом увођења ванредних мера сабор је распуштен.³⁵⁶

Како је опасност од избијања рата убрзо и отклоњена захваљујући утицају цара Николе II, Билински је већ након тринаест дана одлучио да ову меру стави ван снаге.³⁵⁷ Међутим, и након укидања ванредних мера 13. маја 1913. године политички систем је задржао извесне одлике војно-полицијског режима.³⁵⁸

Ванредне мере су представљале идеалну прилику и за обрачун са политичким неистомишљеницима. Распуштањем српских и социјалистичких друштава и организација, као и каснијим тешкоћама приликом њиховог обнављања аустроугарска власт је недвосмислено показала неједнак однос према становништву.³⁵⁹

Тим поводом је у Сабору поднето и неколико инитерпелација. Народни посланик Данило Димовић је поставио следећа питања: „*Зашто су српска друштва распуштена? Какву задовољштину мисли земаљска влада дати за ове одредбе против српских друштава? Какве гаранције мисли дати земаљска влада, да се у случају изванредних прилика неће више на овакав начин против српског народа поступати?*“ Са друге стране, Коста Кујунџић је кроз своју интерпелацију затражио од владе образложење наредбе (бр. 2519) којом су обустављене поједине установе земаљског устава, као и оправдање за издавање

³⁵⁵ „Српска ријеч“ бр. 85, 20. април 1913. године

³⁵⁶ Х. Капиџић, „Скарска криза...“, 180.

³⁵⁷ „Српска ријеч“ бр. 95, 3 мај (16. мај) 1913. године

³⁵⁸ Ц. Јузбашић, „Реформни планови – тешкоће у образовању саборске радне већине“, *Национално политички односи у босанскохерцеговачком Сабору и језичко питање (1910-1914)*, књига LXXIII, Сарајево 1999, 168.

³⁵⁹ „Слободна ријеч гуши се на сваком мјесту, ограничује се слобода кретања и води се једна нарочито акценуирана политика према Србима.“ „Народ“ бр. 314, 2. август 1913. године

наредби бр. 2520-2527 којим су распуштена српска културна или политичка друштва, или обустављен рад појединих српских друштава.³⁶⁰

На интерпелацију Данила Димовића одговорио је заменик земаљског поглавара Јулије Рохоњи. Према његовим речима ванредне мере су уведене због критичне спољне и војничке ситуације. Под таквим околностима било је нужно да се предупреди да поједине непромишљене особе почине дела која би се трајно уписала у грех читавом српском народу у Босни и Херцеговини. То је представљао једини разлог распуштања односно суспендовања српских друштава. Одмах после расплета спољашње кризе наведене мере су укинуте, а земаљска влада је настојала да се настале последице сасвим отклоне тиме што је свим српским друштвима допустила реституцију према старим штатутима. Осим тога, нагласио је и да лојално држања целокупног народа за време кризе пружа потпуно јемство против поновне употребе ванредних одредаба.³⁶¹

Посланик Живко Њежић је у име Клуба српских посланика око „Отаџбине“ изјавио да се они не задовољавају овом изјавом, те да се никаквим речима није могла изгладити велика увреда и неправда која је српском народу нанета овим мерама. Путем њих српски народ је стављен изван закона и проглашен унутрашњим непријатељем. Како би се последице нанете штете делимично ублажиле било је неопходно уклонити њиховог иницијатора - генерала Поћорекa и министра Билинског, те затим у земљи завести такав систем унутрашње управе који не би правио разлику између грађана према конфесијама.³⁶²

³⁶⁰ Архив Босне и Херцеговине, Стенографски извјештај са сједница босанскохерцеговачког Сабора, 1. сједница, 16. децембар 1913. године, 44-45. (У наставку АБХ, Стенографски извјештај)

³⁶¹ АБХ, Стенографски извјештај, 1. сједница, 16. децембар 1913. године, 42.

³⁶² *Ibid.*

ГЛАВА VI

ПРОБЛЕМИ ФУНКЦИОНИСАЊА УСТАВНОГ ПОРЕТКА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ (1910-1914)

Октроисањем Земаљског устава 17. фебруара 1910. године означен је почетак нове етапе у политичком животу Босне и Херцеговине. Иако незадовољни његовим одредбама, босанскохерцеговачки политичари су прихватили наметнути устав као „базу за будући рад“.

6.1. Саборски избори

Како је према уставу и закону био предвиђен конфесионални облик политичког представљања,³⁶³ свака од три највеће конфесије у Босни и Херцеговини је имала и своје политичке странке. Тако се као представник већинског дела православних Срба издвојила Српска народна организација, код муслимана највећу подршку је имала Муслиманска народна организација, док су католици били подељени између Хрватске народне заједнице и Хрватске католичке удруге.

Српска народна организација иако *de facto* подељена на три унутарстраначке групе донела је одлуку да на изборима иступи као јединствена политичка странка.³⁶⁴ Захваљујући чињеници да прорезимска Српска народна самостална странка др-а Лазара Димитријевића није уживала велику подршку српске јавности, Српска народна организација је на прве саборске изборе излазила неоптерећена могућношћу значајнијег цепања бирачког тела. Већ

³⁶³ Суад Арнаутовић, *Политичко представљање и изборни систем у Босни и Херцеговини у XX стољећу*, Сарајево 2009, 413.

³⁶⁴ Реч је о групама окупљеним око часописа „Српска ријеч“, „Народ“ и „Отаџбина“.

унапред је било јасно да ће се већина православних Срба одредити за ову страначку опцију.

Насупрот томе муслиманско и католичко бирачко тело је имало могућност да унутар своје конфесије бира између неколико страначких опција. Осим Муслиманске народне организације међу муслиманима су деловале још две странке. Муслиманска самостална (напредна) странка је покушала да искористи то што МНО није учествовала у уставној анкети и што је била политички неактивна до пред проглашење устава, те да на своју страну придобије муслимански живаљ. У том циљу је чак приступила и сопственој реформи мењајући не само назив странке него и њен програм. Иако се одрекла своје дотадашње прохрватске политике странка није успела да потисне утицај који је међу муслиманима имала Муслиманска народна организација.

Ни група „демократа“ окупљена око Османа Ђикића, такође, није представљала значајнију претњу Муслиманској народној организацији. Иако ове странке нису могле озбиљније да угрозе примат који је Муслиманска народна организација имала међу муслиманским становништвом, оно је на прве саборске изборе ипак изашло подељено.

Деловање две политичке опције унутар католичке конфесије такође је за последицу имало подељеност бирачког тела. И Хрватска народна заједница и Хрватска католичка удруга су настојале да својим предизборним политичким програмом привуку на своју страну што већи број присталица. При томе је ХНЗ посебну пажњу посвећивала проблемима радника и сељака, те проширивању грађанских права и слобода. Приликом састављања кандидатских листа обе странке су водиле рачуна о томе да се на њима појаве лица која уживају највећи углед и поверење.³⁶⁵

Тако су на првим саборским изборима своје кандидате имали: Одбор 39-орице (СНО), Муслиманска народна организација, Муслиманска самостална странка, Хрватска народна заједница и Хрватска католичка удруга.³⁶⁶ И

³⁶⁵ Л. Ђаковић, 345-349.

³⁶⁶ Кандидати на првима саборским изборима били су:

1. Одбор 39-орице

За трећу курију – Милан Сршкић, Гавро Гашић, Васил Грђић, Саво Љубибратић, Јефто Дедијер, Коста Божић, Шћепан Грђић, Александар Бабић, Ђоко Милошевић, Милан Максимовић, Петар Кочић, Љубо Симић, Симо Ераковић, Никола Стојановић, Урош Круљ, Коста Мајкић, Живко Њежић, Тодор Срдић.

За другу курију – Ристо Х. Дамјановић, Милан Ковачевић, Коста Р. Кујунџић, Перо Стокановић, Ристо Божић.

Социјалдемократска странка је, упркос томе што јој изборни систем није пружао могућности за успех, на првим саборским изборима имала своја два кандидата (Иван Саламуновић и Саво Капор).³⁶⁷

У складу са законским одредбама Земаљска влада је 24. марта 1910. године донела одлуку о расписивању првих саборских избора за период 18-28. маја исте године. Том приликом је утврђено и да ће се избори у трећој курији одржати 5/18. маја, у другој 10/23. маја, у другом разреду прве курије 12/25. маја, а у првом разреду прве курије 15/28. маја 1910. године.³⁶⁸

Укупан број уписаних бирача за прве саборске изборе био је 402.164, од чега је српско-православних било 173.127 (43,05%), муслимана 137.365

За прву курију – Ристо Х. Дамјановић, Шћепан Грђић, Светозар Ћоровић, Диоген Петровић, Матија Поповић, Јово Симић, Перо Тодоровић, Војислав Шола.

2. Муслиманска самостална странка

За прву курију, први изборни разред – Халид бег Храсница, Зија бег Пашић, Мустајбег Узеирбеговић, Атиф еф. Бахтијаревић, Мухамед бег Буковача-Куленовић.

За прву курију, други изборни разред – Адемага Мешаћ.

За другу и трећу курију – Хамид бег Џинић, Мехмед Али еф. Дукатар, Хаџи Хифзи еф. Бахтијаревић, Али бег Алајбеговић, Мухамед бег Ибрахимпашић, Сафвет бег Башагић, Акиф еф. Бисеровић, Халид бег Храсница, Акиф еф. Бисеровић, Мустафа еф. Денишлић, Рагиб бег Редулбеговић- Капетановић, Атиф еф. Бахтијаревић, Хаџи Нурудин еф. Хафизовић, Сафвет бег Башагић, Шемси бег Салихбеговић, Смаил бег Скопљаковић, Ахмед еф. Шерић, Зија бег Ђонлагић.

3. Муслиманска народна организација

За прву курију, први изборни разред – Исметага Мерхемић, Бећирбег Ибрахимбеговић- Градашчевић, Рифатбег Сулејманпашић, Рагибег Џинић, Пашабег Куленовић-Бајбутовић.

За прву курију, други изборни разред – Ахмед еф. Мехмедбашић.

За другу и трећу курију – Бакир-бег Тузлић, Османбег Пашић, Осман еф. Прџић, Салихага Кучукалић, Мујага Куртагић, Мустајбег Халилбашић, Мустајбег Мутевелић, Суљага Вајзовић, Махмудбег Фадилпашић, Алибег Фирдус, Дервишбег Миралем, Омер еф. Циркинагић, Хасан еф. Смајлбеговић.

4. Хрватска народна заједница

За трећу курију – Никола Мандић, Ђуро Цамоња, Мирко Ђурковечки, Михајло Реба, Иво Будимировић, Јозо Сунарић.

За другу курију – Лука Чабрајић, Коста Ђебић-Марушић, Алекса Цвијетић, Јозо Сунарић, Dominik Mazzi.

За прву курију, други изборни разред – Никола Мандић, Милан Катичић, Лука Чабрајић, Teofil Kötschet.

5. Хрватска католичка удруга

За трећу курију – Матија Пајић, Маријан Вујновић, Иван Тртањ, Амброз Дражић, Иван Шарић, Јурај Веселичић и Анто Н. Тадић

За другу курију – Петар Мрљић, Иван Шарић, Карло Цанкар, Грга Потушек.

За прву курију, други изборни разред – Јосип Ванцаш-Појешки, Viktor Jankiewicz, Oskar Somogyi, Амброз Дражић.

„Вечерњи сарајевски лист“ бр. 109, 9. мај 1910. године; „Вечерњи сарајевски лист“ бр. 113, 13. мај 1910. године,

³⁶⁷ Ц. Јузбашаћ, „Земаљски устав...”, 42-43; „Вечерњи сарајевски лист“ бр. 115, 16. мај 1910. године

³⁶⁸ „Сарајевски лист“ бр. 79, 2. април 1910. године

(34,15%), католика 88.929 (22,21%). Остали бирачи, њих 2.744 (0,59%) били су Јевреји или припадници конфесија које нису добијале мандат.³⁶⁹

У првом изборном разреду прве курије право да бира имало је 399 бирача. Од тога је било 342 муслимана, 34 српско-православних, 14 римокатолика и 9 осталих. Други изборни разред исте курије је имао укупно 6.467 бирача, од чега је било 3.129 римокатолика, 1.676 муслимана, 1.273 српско-православних и 389 осталих. Укупан број бирача у другој курији је био 47.725. Од тог броја на муслимане је отпадало 29.555, српско-православне 8.874, римокатолике 7.585, Јевреје 1.620 и на остале 91. Активно бирачко право у трећој курији имало је 347.573 лица. Од тога је било 162.980 српско-православних, 105.734 муслимана, 78.215 римокатолика и 644 остали.³⁷⁰

Да изборни систем није обезбеђивао једнако бирачко право најбоље се види када се упореди број мандата у појединим куријама са бројем уписаних бирача. Тако је у првом разреду прве курије на 399 бирача долазило 5 мандата, док је у другом разреду на 6.467 бирача отпадало 13 мандата. Уколико посматрамо прву курију као целину видећемо да је 6.866 бирача бирало 18 посланика, у другој курији 47.725 бирача је бирало 20 посланика и на крају у трећој курији је 347.573 бирача бирало 34 посланика. То значи да је у првој курији један мандат долазио на 381 бирача, у другој на 2.386 бирача, а у трећој на 10.223 бирача. Дакле, глас једног бирача из прве курије је вредео шест пута више од гласа бирача из друге курије и двадесет шест пута више од гласа из треће курије.

Посматрано према конфесијама изборна статистика показује да је у првој курији на 2.018 муслимана долазило 6 мандата, на 1.307 српско-православних 8 мандата, а на 3.143 католика 4 мандата. Дакле, један мандат је ишао на 336 муслиманских бирача, 163 српско-православна бирача и 785 католичких бирача. Уколико се гледа према изборним разредима у првом разреду је на 342 муслимана долазило 5 мандата, тј. на 68 бирача ове конфесије је отпадао један мандат. Када је реч о другом разреду, на 3.129 римокатолика су ишла 4 мандата, на 1.676 муслимана 1 мандат и на 1.273 српско-православних 8 мандата. То значи да је један католички мандат долазио на 782 бирача, муслимански на 1.676 и православни на 159 бирача ове конфесије.

³⁶⁹ „Вечерњи сарајевски лист” бр. 90, 15. април 1910. године

³⁷⁰ „Вечерњи сарајевски лист” бр. 94, 20. април 1910. године

У другој курији су муслимани имали девет, српско-православни и католици по пет и Јевреји један мандат. Имајући у виду број бирача подељених према конфесијама у овој курији можемо закључити да је један муслимански мандат долазио на 3.284 бирача, српско-православни на 1.775 и католички на 1.517 бирача. Такође, у овој курији су и Јевреји којих је било 1.620 добијали један мандат.

Трећа курија је обухватала сеоско становништво. Према подацима у овој курији је било 162.980 српско-православних, 105.734 муслимана и 78.215 католика. При томе су српско-православни добијали осамнаест мандата, што значи да је један мандат ишао на 9.054 бирача ове конфесије. Муслимани су добили девет мандата, тј. један мандат на 11.748 бирача, док су католици имали седам мандата, односно, добили су један мандат на 11.174 бирача.

Међутим, уколико се узме укупан број бирача сваке од конфесија понаособ у све три курије и подели са укупним бројем мандата које је свака конфесија добила видећемо да је један мандат ишао на 5.721 муслиманског бирача, 5.586 српско-православних бирача и 5.559 католичких бирача. Овај, скоро уједначен број показује нам да је влада настојала да очува равнотежу између различитих национално-конфесионалних група.

Резултати првих саборских избора су показали да је Српска народна организација добила све српско-православне мандате (31), Муслиманска народна организација све муслиманске (24), док је у погледу католичких мандата 12 припало Хрватској народној заједници, а 4 Хрватској католичкој удрузи.³⁷¹ За представника Јевреја био је изабран сефард Јешуа Салом, који се

³⁷¹ Ц. Јузбашевић, „Земаљски устав...”, 43.

- Изабрани муслимански посланици: Алајбег Алајбеговић, Сафветбег Башагић, Суљага Вејзовић, Шефкија Глушић, Бећирбег Х. Ибрахимбеговић-Градашчевић, Хамдија Карамехмедовић, Пашабег Куленовић-Бајбутовић, Мујага Куртагић, Салихага Кучукалић, Исметага Мехремић, Ахмет еф. Мехмедбашевић, Дервишбег Миралем, Мустафабег Мутавелић, Османбег Пашић, Осман еф. Прцић, Мурат Сарић, Хасан еф. Смаилбеговић, Рифатбег Сулејманпашић, Махмудбег Фадилашић, Алибег Фирдус, Мустајбег Халилбашевић, Омер еф. Чиркинагић, Рагибег Џинић.

- Изабрани српско-православни посланици: Александар Бабић, Коста Божић, Ристо Божић, Гавро Гашић, Васиљ Грђић, Шћепан Грђић, Ристо Х. Дамјановић, Јефто Дедијер, Симо Ераковић, Милан Ковачевић, Петар Кочић, Урош Круљ, Коста Р. Кујунџић, Саво Љубибратић, Коста Мајкић, Милан Максимовић, Ђоко Милошевић, Живко Њежић, Диоген Петровић, Матија Поповић, Љубо Симић, Јово Симић, Тодор Срдић, Милан Сршкић, Никола Стојановић, Перо Стокановић, Перо Тодоровић, Светозар Ђоровић, Војислав Шола.

- Изабрани римокатолички посланици: Јосип Ванцаш, Јурај Веселичић, Коста Џебић-Марушић, Мирко Ђурковечки, Виктор Јанкијевић, Никола Мандић, Доминик Маџи, Петар Мрљић, Јозо Сунарић, Алекса Цвијетић, Лука Чабрајић, Иван Шарич, Ђуро Џамоња.

- Изабрани јеврејски посланик: Јешуа Д. Салом

крајем године одрекао мандата због „унутрашњих свађа“ међу Јеврејима.³⁷² Социјалдемократска странка није добила ни један мандат. Међутим, у Сабор је ипак ушао један радник. Реч је о Петру Мрљићу, кандидату Хрватске католичке удруге.³⁷³

Када је реч о вирилним члановима сабора три највеће конфесије су биле подједнако заступљене, док је за јеврејску конфесију било предвиђено само једно место.³⁷⁴ Међутим, и то једно место је остало упражњено, што је др Вита Алкалај образложио запостављеношћу јеврејске заједнице приликом доделе субвенција. У сабору се као вирилни члан ипак нашао један Јевреј – др Мориц Роткоп (Moritz Rotkopf). Он је, међутим, у сабор ушао као председник Адвокатске коморе, а не као представник јеврејске заједнице.

Међу изабраним посланицима Српске народне организације било је 24 интелектуалца, 3 трговца, 3 велепоседника и 1 газда, док је код муслимана било 14 велепоседника, 3 поседника и 7 интелектуалаца. Од 12 посланика Хрватске народне заједнице њих 10 су били интелектуалци, док су преостала двојица били велепоседник и поседник. Двојица посланика Хрватске католичке удруге су били клерици, један је био интелектуалац и један радник.³⁷⁵

Дакле, када је реч о социјалној структури у Сабору је преовладавала интелигенција. Тако је од укупног броја саборских посланика овој категорији припадало 64 лица, тј. 45 изабраних и 19 вирилних посланика. То значи да је удео интелигенције у целокупном саставу Сабора био 69,56%. При томе је на

„Вечерњи сарајевски лист” бр. 144, 15. јуна 1910. године

³⁷² Ц. Јузбашић, „Неколико напомена о Јеврејима у Босни и Херцеговини у доба аустроугарске управе”, *Политика и привреда у Босни и Херцеговини под аустроугарском управом*, књига СХVI, Сарајево 2002, 380.

³⁷³ Ц. Јузбашић, „Земаљски устав...”, 43.

³⁷⁴ Вирилни посланици били су: Сулејман еф. Шарац (реис-ел-улема), Шериф еф. Арнаутовић (директор вакуфа), Хаџи Абдулах еф. Рицановић (мостарски муфтија), Хаџи Мухамед Хазим еф. Коркут (најстарији муфтија), Евгеније Летица (митрополит), Петар Зимоњић (митрополит), Василије Поповић (митрополит), Иларион Радонић (митрополит), Глигорије М. Јефтановић (председник великог управног и просвјетног савјета), Јосип Штадлер (надбискуп), Пашкал Буцоњић (бискуп), Маријан Марковић (бискуп), Алојзије Мишић (редодржавник), Лука Божић (редодржавник), Фридрих Кобингер (председник врховног суда), Јосиф Фишер (предсједник адвокатске коморе), Никола Берковић (председник трговачке и обртничке коморе). Имена сарајевског муфтије, сефардијског надрабина сарајевског и начелника главног града сарајева нису нам позната (*прим. аут.*).

„Вечерњи сарајевски лист” бр. 144, 15. јун 1910. године

Чињеница да су Јевреји иако малобројна категорија становништва у Босни и Херцеговини добили једно вирилно место и један посланички мандат у босанскохерцеговачком Сабору образлагана је тиме да се радило о конзервативном и државотворном елементу који је играо значајну улогу у привредном развоју земље.

³⁷⁵ Ц. Јузбашић, „Земаљски устав...”, 44-45.

духовну интелигенцију отпадало 22,82% односно 21 посланичко место. Од тога је било 15 вирилиста и 6 изабраних посланика. Поредићи конфесионалну припадност духовне интелигенције са укупним бројем посланичких места које је припадало одређеној конфесији може се закључити да је код православних на ову категорију отпадало 22,22%, код католика 33,33%, а код муслимана свега 17,24%. Са друге стране, међу световном интелигенцијом су најбројнији били правници. Тако је међу изабраним посланицима било четрнаест адвоката, односно адвокатских приравника.³⁷⁶

Осим интелигенције међу посланицима је било и 19 крупних земљопоседника и 5 земљопоседника, што је представљало укупно 26,08% од укупног броја саборских чланова. У овој категорији најбројнији су били муслимани (17), затим следе православни Срби (5) и на крају католици (2).³⁷⁷

6.2. Национално-политички односи у Сабору

Одмах после проведених избора Босну и Херцеговину је посетио Фрањо Јосиф. За време свог боравка у Сарајеву (30. мај-3. јун) он је донео одлуку и о сазивању Сабора.³⁷⁸

Приликом отварања сабора 15. јуна 1910. године земаљски поглавар барон Маријан Варешанин је саопштио одлуку Његовог Величанства о именовању чланова председништва. Тако су у прво саборско председништво именовани Алибег Фирдус као председник Сабора, и Војислав Шола и Никола Мандић као подпредседници. Међутим, како је А. Фирдус због болести био спречен да учествује у саборском раду дужност председника је обављао В. Шола.³⁷⁹

Већ на самом почетку саборског рада посланици су упутили оштру критику на рачун раније апсолутистичке владавине. Тако је посланик др Милан Сршкић на петој седници истакао да су велике наде које је народ полагао у уставни живот и грађанске слободе замењене великим разочарењем након

³⁷⁶ Ц. Јузбашевић, „Земаљски устав...”, 44.

³⁷⁷ *Ibid.*

³⁷⁸ „Ми Фрањо Јосип Први по милости Божијој цар аустријански, краљ чешки и т.д. и Апостолски краљ угарски, објављујемо и дајемо на знање: Босанско-херцеговачки сабор нека се сазове на дан 15. (2) јуна 1910. године у земаљски главни град Сарајево.”

„Сарајевски лист” бр. 131, 2. јун 1910. године; Х. Крешевљаковић, 85.

³⁷⁹ „Вечерњи сарајевски лист”, бр. 144, 15. јун 1910. године

његовог проглашења. Тим поводом је на истој седници усвојена и резолуција којом је затражено проширење уставних права и слобода.³⁸⁰

Подржавајући резолуцију др Никола Мандић је нагласио да су недостаци устава последица и дуалистичке структуре Монархије при чему се све трзавице и кризе између обје владе преносе и на Босну и Херцеговину. Посланик Јозо Сунарић је у свом говору посебно апострофирао питање држављанства, наводећи да је уставом становницима Босне и Херцеговине ово право одузето: „*Ми, господо, читав народ у Босни и Херцеговини немамо никаква држављанства, ми смо деградирани испод најнижег индивида азијатских пространих пољана. Ми имадемо на мјесто тога један сурогат, измишљен и успостављен у најмодерније доба, који у осталом знаност није никада одобрила*

³⁸⁰ У тексту Резолуције било је наведено следеће:

„Босанско-херцеговачки сабор приступајући први пут рјешавању државних потреба своје отаџбине сматра за дужност да у хомагијалној оданости према свом узвишеном владару даде израза осјећањима највеће захвалности на подјељењу уставних уредаба, којима је ударен први темељ уставног и парламентарног живота у нашој домовини. Полазећи истодобно са гледишта да је најважнији услов правилна политичко-економског и културног развитка једног народа његово потпуно самоопредјељење посредством народног представништва у складу са сувереном вољом монарха, сматра босанско-херцеговачки сабор за своју патриотску и поданичку дужност да овом приликом истакне, да му садање уставне одредбе не дају довољно снажне подлоге за плодан и користан рад према савременом духу и потребама земље и народа јер:

1. Закон од 22. фебруара 1880, којим је прије завођења уставних уредаба у нашој земљи стављена била неограничена ингеренција обију влада на правац и начела наше управе као и
2. Закон од 2. децембра 1879, којим је наша отаџбина стављена у потпуну економску подређеност према обим полама хабзбуршке монархије остао је и надаље на снази.
3. Доследно томе санкционисана је уставна неодговорност босанскохерцеговачке земаљске владе према нашем законодавном тијелу.

4. Ова неодговорност владе проширена је на оне државне послове, који спадају у дјелокруг нашег сабора у савезу са претходним и накнадним одобрењем обију влада за све законске основе, учинила је легислаторну и контролну функцију нашег заступничког тијела потпуно илузорном.

5. Као што је опсег уставних права истакнут и ограничењем сужен, тако је и прево имунитета посланичког стегнуто само на вријеме појединих сесија за гласање и изјаве у сабору и одборима, а репродуцирање тока саборске расправе у штампи или уопће у јавности – уколико се државном одвјетништву чини кажњиво – протегнуто је казненом прогону.

6. Законска иницијатива саборских посланика и одбора стегнута је апсолутном предношћу свих владиних предлога, а исто тако и право интерпелације изражава се једино у томе да предсједнику од воље стоји интерпелацију читаву или у изватку у записник уврстити; док влада у никојем случају није дужна на њу одговарати, а у сабору се иста не може ни прочитати ни претресати.

7. И овако уски саборски дјелокруг још је окрњен беспримјерном дискрецијом власти и правима предсједништва које се не бира вољом сабора него именује.

Стога сабор сматра отклоњење ових гравамина првом претпоставом за преузимање пуне одговорности за резултат свога рада. Оваква уставна уређења нијесу одговорила ни приближно очекивању и жељама нашега народа.“

АБХ, Стенографски извјештај, год. 1910, засједање I, свезак I, сједница V, 34-39.

*и неће га никада одобрити, ми имадемо quasi сурогат држављанства, босанско-херцеговачко земаљско припадништво.*³⁸¹

Међутим, упркос чињеници да је устав био непотпун и да су саборска овлаштења била ограничена, посланици су сматрали да је потребно максимално искористити она права која су њиме гарантована, при чему су изразили и спремност за сарадњу са Земаљском владом.³⁸² Наравно, и у даљем саборском раду биле су пристуне тенденције ка проширењу саборских права, реформи саборског пословника и изборног система, проширењу уставних права, аутономији Босне и Херцеговине итд.

Почетак саборског рада обележен је не само критичким ставом према аустроугарској управи и наметнутом уставу, него и слогом свих национално-политичких група које су га чиниле. Тако је „у духу народног јединства Срба и Хрвата“ остварена и сарадња између Српског посланичког клуба и Хрватске народне заједнице.³⁸³ Спремност на сарадњу са Србима водила је челнике ХНЗ-а и ка подстицању српског настојања за аутономијом Босне и Херцеговине.³⁸⁴ Међутим, за разлику од др Николе Мандића који је истицао да су Срби и Хрвати „једни по крви, једни по језику, а разни по имену“, бискуп др Иван Шарић је заузео потпуно другачији став. Иступајући испред Хрватске католичке удруге др Шарић је нагласио да се залаже за аутономију Босне и Херцеговине која би у оквиру Хабзбуршке монархије била припојена Хрватској, те да његова странка не би признавала „на територији краљевства Хрватске никоје друго име, никоји други народ и никакве амблеме до ли хрватских...“³⁸⁵

Изјава бискупа Шарића је изазвала бројна негодовања у сабору. Ограђујући се од таквог става и иступајући из Хрватске католичке удруге др Виктор Јанкијевиц (Viktor Jankiewicz) је изјавио да он не прихвата негацију српског народа.³⁸⁶ На изјаву су реаговали и српски и муслимански посланици. Тако је посланик Перо Стокановић изјавио да се са посланицима Хрватске католичке удруге неће одржавати никакви односи све док не повуку дату

³⁸¹ *Ibid*, 42, 49.

³⁸² Ц. Јузбашић, „Земаљски устав...“, 55.

³⁸³ АБХ, Стенографски извјештај, год. 1910, засједање I, свезак I, сједница V, 43.

³⁸⁴ З. Гријак, 92.

³⁸⁵ АБХ, Стенографски извјештај, год. 1910, засједање I, свезак I, сједница XIV, 352-353.

³⁸⁶ „И ја стојим на становишту Старчићеве странке права, која тражи спојење ове земље са мајком Хрватском, али неизвађам из њега интолеранције и нагације једног животоснажног српског народа. Ова разлика у програму ми је поводом, да сам иступио из Хрватске католичке удруге.“ *Ibid*, 353.

изјаву.³⁸⁷ Такође, Дервишбег Миралем је у име Клуба муслиманских посланика рекао да преко Шарићевих речи прелазе са презиром, те да њима нико неће говорити којој народности припадају. Осим тога, изнет је протест и против идеје да се Босна и Херцеговина прикључи Хрватској, те да је њихово гесло: „Босна Босанцима!“³⁸⁸

Међутим, колико год је изјава бискупа Шарића била провокативна она је у неку руку користила Хрватима. Наиме, како су и посланици Хрватске народне заједнице стајали на становишту Странке права за њих је реакција српских посланика била и више него јасан показатељ да је због различитих програмских одређења њихова сарадња немогућа.³⁸⁹ Такође, наведени иступи муслиманских посланика који су са индигнацијом одбацивали идеју о уједињењу Босне и Херцеговине са Троједном краљевином Хрватском представљали су знак да је Хрватској народној зајеници неопходна ревизија њених програмских начела и тражење компромиса са Хрватском католичком удругом ради формирања јединственог хрватског блока.³⁹⁰

У јесен 1910. године сабор је у мирној атмосфери усвојио неколико владиних законских нацрта. Влади су препоручиване и бројне молбе које су се углавном тичале ерарне земље. Међусобне страначке конфронтације до којих је дошло у каснијем саборском раду биле су резултат различитих политичких интереса и гледишта на поједина питања која су се требала наћи на дневном реду. Свакако најзначајнија од њих били су језичко и аграрно питање, јер су управо она на површину избацила националне, конфесионалне и државноправне проблеме који су постојали између три народне групе.

Наиме, поводом аграрног питања је постојао очигледан сукоб између Срба и муслимана управо због чињенице да је највише кметова било међу српским сељацима, док су међу беговима у великој већини били муслимани. По природи ствари то је требало да приближи Србе и Хрвате. У националном погледу требало је тражити компромис између Хрвата и Срба, јер су муслимани као анационална група били по страни. Ово питање је највише дошло до изражаја управо приликом расправе о језичком закону, када су Хрвати желели да кроз назив језика („хрватски или српски“) својим хрватством предњаче

³⁸⁷ *Ibid.*, 355.

³⁸⁸ АБХ, Стенографски извјештај, год. 1910, засједање I, свезак I, сједница XV, 370.

³⁸⁹ З. Гријак, 93.

³⁹⁰ *Ibid.*, 94.

испред српства. Питање државноправног положаја Босне и Херцеговине је такође било нешто око чега није постојала сагласност између три групе. Док су Срби и муслимани били за аутономију, Хрвати су кроз позивање на своје државно право истицали тежњу ка уједињењу са Хрватском.³⁹¹

Упркос томе што није успела да са својим представницима уђе у Сабор Социјалдемократска странка је у овом периоду такође била политички активна. На јавним зборовима које је странка организовала најчешће се говорило о актуелним питањима попут уставних права, аграра, социјалног стања итд. Том приликом су изгласаване и резолуције које су касније подношене Сабору.³⁹²

Друго саборско заседање отпочело је 2. окторба 1911. године. Заседање је отворио нови земаљски поглавар Оскар Поћорек *„кратким натегнутим говором, који је изговорен тако, као да хоће да се спрда и са Сабором и са језиком, којим је свој говор држао.“*³⁹³ Иако је влада настојала да поред хрватско-муслиманске коалиције на своју страну придобије и један део Срба, те тако створи провладину групу од припадника све три конфесије, врло брзо се показало да је таква комбинација нереална. Наиме, до кризе у саборском раду дошло је већ приликом формирања одбора. Том приликом је Српски клуб, због мајоризације коју је према њему вршила хрватско-муслиманска коалиција, честим напуштањем седница ометао рад сабора, што је подстакло приче и о његовом могућем распуштању.³⁹⁴

Крајем 1911. године долази и до сукоба на релацији Сабор – аустругарска управа, чему је као повод послужио инвестициони програм и начин његове реализације. Том приликом сабор је изнео бројне захтеве који су се тицали политичких, привредних и државноправних питања и изразио је незадовољство начином на који је третиран од стране управе.

Сукоби са владом су настављени и током 1912. године. Земаљски савет је већ у марту затражио од министра Билинског ревизију Устава, саборског пословника, изборног реда, као и успостављање одговорне владе. Међутим, како су били свесни да је у датим околностима немогуће инсистирати на успостављању одговорне владе затражено је да се бар нека врховна места у

³⁹¹ „Српска ријеч“ бр. 18, 8. фебруар 1911. године

³⁹² Т. Крушевац, 363.

³⁹³ „Отаџбина“ бр. 99, 4. октобар 1911. године

³⁹⁴ Т. Крушевац, 367.

управи попуне домаћим стручним кадром. До продубљивања кризе долази након што је буџетски одбор одбио буџет за 1912. годину.³⁹⁵

Друго заседање је закључено царским указом од 4. јула, а свој рад Сабор је наставио тек 22. октобра када је сазван у треће заседање. Међутим, већ у новембру долази до поновног заоштравања односа на релацији Влада – српски посланици. Разлог је била декларација која је поводом избијања српске војске на Јадран објављена у српској штампи од 16. новембра.³⁹⁶ Декларацију, која је оцењена као акт велеиздаје потписали су сви српски посланици изузев митрополита Летице.³⁹⁷

Због кризе коју је изазвало језичко питање саборска заседања су после XXI седнице од 18. децембра 1912. године одложена. Како је ускоро дошло до скадарске кризе и увођења ванредних мера, треће саборско заседање је закључено царевом одлуком од 4. маја 1913. године.³⁹⁸

Година 1912. је била значајна и за босанскохерцеговачку управу. Наиме, изменама у статусу цивилног адлатуса и проширењем компетенција поглавара Земаљске владе долази до спајања војне и цивилне власти у Босни и Херцеговини. Самим тим је дошло и до јачања централне власти, што је у крајњој мери водило тзв. „прикривеном апсолутизму“.³⁹⁹ Битно је поменути да је ово преношење цивилне управе на војног поглавара извршено без знања Сабора.

³⁹⁵ Ц. Јузбашић, „Инвестициони програм, саборски захтјеви и криза због језичког питања – хрватско-српски односи и Балкански рат“ *Национално-политички односи у босанскохерцеговачком Сабору и језичко питање (1910-1914)*, књига LXXIII, Сарајево 1999, 119-121.

³⁹⁶ „Безпримјерне жртве и сјајне побједи српске војске и висок културни и државни живот краљевине Србије потпуно оправдавају да Краљевина заузме старе области, које се шире све до обале Јадранског мора. Држање Аустро-Угарске, која за антикултурне Арнауте тражи аутономна права, иако их Јужним Словенима у својој држави оспорава, која својим понашањем куша да забрани Србији да ужива плодове својих славних побједи, изазивље највеће огорчење у свим слојевима српског народа у Босни и Херцеговини. Изјављујући братске осјећаје и своје дивљење браћи у Краљевини Србији и Црној Гори, Срби, чланови босанскохерцеговачког сабора, чине овим своју свету дужност, увјерени да тим дају највјероватнији изражај данашњих осјећаја цијелог српског народа у Босни и Херцеговини.“

³⁹⁷ Х. Капицић, „Превирања у аустро-угарској политици у Босни и Херцеговини 1912. године“, *Гласник Архива и друштва архивиста Босне и Херцеговине*, година I, књига I, Сарајево 1961, 236-237.

Царском одлуком од 4. априла 1913. године митрополит Летица је добио „*част правога тајног савјетника уз опрост пристојбе*.“

„Сарајевски лист“ бр. 77, 12. април 1913. године

³⁹⁸ Т. Крушевац, 372.

³⁹⁹ Х. Капицић, „Превирања у аустро-угарској политици...“, 229.

Након окончања скадарске кризе и укидања ванредних мера поново долази до кризе на босанскохерцеговачкој политичкој сцени. У склопу припрема за поновно покретање саборског рада у јесен 1913. године вођени су и преговори у циљу формирања радне већине. Чињеница да је влада сматрала неприхватљивим већину тачака које је у свом програму изложио др Милан Сршкић имала је за последицу да се група од дванаест српских посланика окупљених око „Српске ријечи“ одрекла својих мандата.⁴⁰⁰ Иначе, програм је требао да послужи као основа за рад саборске коалиције.⁴⁰¹

Након овог изненадног полагања мандата Билински и Поћорек су донели одлуку да Сабор неће бити распуштен, него да ће упражњена места бити попуњена расписивањем накнадних избора. Том приликом је заузето и становиште по коме се путем владиног утицаја требало обезбедити да бар један део мандата припадне оним лицима која би била вољна да сарађују са хрватско-муслиманском коалицијом.⁴⁰²

На накнадним изборима одржаним у периоду 8-10. децембра 1913. године највише мандата је припало Српској народној странци на челу са Данилом Димовићем.⁴⁰³ Осим тога, три мандата су добили кандидати које је подржавала како Димовићева странка, тако и влада. Опозиција је освојила свега три мандата, од чега је два добила група око „Отаџбине“, а један самостални кандидат.⁴⁰⁴

Овакви резултати саборских избора су итекако одговарали влади која је недуго потом приступила формирању радне већине. Пошто је претходно постигла договор са групом око Данила Димовића, влади је преостало само да исти споразум постигне и са посланицима хрватског и муслиманског саборског клуба. До тога је дошло већ 17. децембра, када је министар Билински у Бечу са

⁴⁰⁰ Мандате су положили: Војислав Бесаровић, Саво Вукановић, Ристо Х. Дамјановић, Симо Илишевић, Диоген Петровић, Јаков Поповић, Јован Симић, Љубо Симић, Милан Сршкић, Перо Стокановић и Перо Тодоровић. О свом поступку они су обавестили бираче прогласом од 7. (19) септембра 1913. године.

„Српска ријеч“ бр. 195, 23. септембар 1913. године

⁴⁰¹ Ц. Јузбашић, „Реформни планови...“, 170-172.

⁴⁰² *Ibid.*, 174.

⁴⁰³ Након ових избора посланичког мандата у првој курији интелигенције се одрекао и књижевник Светозар Ђоровић. Као образложење за свој поступак навео је да „не жели да и даље заступа оне исте бираче који након изнимног стања упереног против српског народа, дадоше већину кандидационој листи Земаљске владе.“

„Народ“ бр. 354, 20. децембра 1913. године

⁴⁰⁴ Ц. Јузбашић, „Реформни планови...“, 185.

представницима ова два клуба потписао одговарајући споразум. Тиме је омогућен и почетак четвртог саборског заседања.⁴⁰⁵

Писмом од 20. децембра 1913. године цар је сазвао Сабор у четврто заседање за 29. децембар. Приликом свечаног отварања саборског заседања српска опозиција је због присуства генерала Поћорека, кога је иначе сматрала главним кривцем за увођење ванредних мера, демонстративно напустила седницу.⁴⁰⁶ У знак подршке српској опозицији су се придружила и тројица хрватских опозиционих посланика.⁴⁰⁷

На свечаној седници је за председника сабора именован Сафвет бег Башагић, а за подпредседнике Данило Димовић и Никола Мандић.⁴⁰⁸ Међутим, након што је Мандић 24. марта 1914. године именован за заменика земаљског поглавара на његово место је дошао Јозо Сунарић. Занимљиво је поменути и то да је Мандић приликом именовања морао дати писмену изјаву о напуштању идеје о тријалистичком преуређењу Монархије.⁴⁰⁹

Захваљујући чињеници да је влада имала подршку већине саборски рад је током прве половине 1914. године текао неометано. Том приликом је усвојено и низ законских предлога који су имали инвестициони карактер.⁴¹⁰

Сарајевски атентат од 28. јуна 1914. године је створио нову политичку климу у Босни и Херцеговини, што се неминовно одразило и на саборски рад. И док је министар Билински сматрао да Сабор треба да настави са својим радом чим дође до смиривања ситуације, земаљски поглавар Поћорек је био мишљења да саборско заседање треба закључити.⁴¹¹ Исти став као и Поћорек заузела је и конференција којој су осим чланова Земаљске владе присуствовали и Башагић и Сунарић испред саборског Председништва, као и представници странака радне већине.⁴¹²

⁴⁰⁵ *Ibid*, 186.

⁴⁰⁶ Том приликом је Васиљ Грђић обраћајући се Поћореку изјавио: „*Жари, пали удбински диздару, - док и твојој кули реда дође.*“ „Народ“ бр. 356, 29. децембар 1913. године

⁴⁰⁷ Т. Крушевац, 376.

⁴⁰⁸ Ц. Јузбашевић, „Усвајање језичког закона...“, 193.

⁴⁰⁹ *Ibid*, 198.

⁴¹⁰ *Ibid*, 199.

⁴¹¹ *Ibid*, 209-210.

⁴¹² *Ibid*, 210.

Занимљиво је то што је влада залажући се за распуштање Сабора изнела став да следећи избори треба да буду одржани на основу новог изборног закона који не би био заснован на конфесионалном принципу. Разлог таквом ставу био је то што је постојећа подела по конфесионалном принципу за последицу имала то да су у Сабор долазили најрадикалнији елементи из све три конфесије.⁴¹³

Заједничко министарство рата је у ноти упућеној Заједничком министарству финансија 2. јула 1914. године затражило да се суспендује Закон о управи земљом, распусти Сабор, те забрани делатност политичких партија.⁴¹⁴ Одлуку о закључењу саборског заседања донео је Франц Јозеф I 9. јула. Тако је жалобна саборска седница одржана након атентата уједно била и његова последња седница. Већ 26. јула су уведене ванредне мере, а два дана касније је и објављен рат. Сабор је распуштен царским патентом 6. фебруара 1915. године.⁴¹⁵

Следствено ситуацији у Босни и Херцеговини је наново успостављен апсолутистички режим који су милитаристички кругови искористили да се путем војних судова и велеиздајничких процеса обрачунају са противницима аустроугарске политике. Самим тим је и окончан период четворогодишње уставне владавине у Босни и Херцеговини. Иако краткотрајан, уставни период у Босни и Херцеговини је представљао значајну етапу у развоју политичких односа. Осим скромне делатности у области законодавства, Сабор је омогућио и профилисање различитих национално-политичких група које су постепено еволуирале у правцу модерних политичких партија.⁴¹⁶

6.2.1. Језичко питање у Сабору

Питање званичног језика у Босни и Херцеговини је дуго времена представљало не само политички него и велики социјални проблем за домаће босанскохерцеговачко становништво. Разлог томе је била чињеница што је доминантан језик у јавној служби био њемачки.

⁴¹³ *Ibid*, 211.

⁴¹⁴ Л. Ђаковић, „Комбинација мађарских политичких фактора 1915. године око прикључења Босне и Херцеговине Угарској“, *Прилози*, бр. 16, Сарајево 1979, 106.

⁴¹⁵ Ц. Јузбашевић, „Усвајање језичког закона...“, 214.

⁴¹⁶ *Ibid*, 215.

Иако је параграфом 11 Земаљског устава свим земаљским припадницима било загарантовано чување „народне особине и језика“, устав није садржао никакву одредбу о називу језика којим се говорило у Босни и Херцеговини. Међутим, према интерној службеној интерпретацији језик којим се користило босанскохерцеговачко становништво је био „српско-хрватски“ и његова употреба је била загарантована код свих земаљских власти.⁴¹⁷ Такође, у §33 Закона о саборском пословном реду је прописано да је језик на којем се одвијају расправе у сабору „српско-хрватски“, те да ће записник, стенографски извештаји, као и сви остали списи саборске писарнице бити писани и ћириличним и латиничним писмом. Исто је важило и за сва писмена која су била управљена ка Сабору. Иако то није било изричито предвиђено и сви законски нацрти су се морали подносити на овом језику и на том језику су и били санкционисани. У складу с тим Земаљска влада је 1912. године поднела Сабору Нацрт закона о проглашењу закона и наредаба, при чему је било предвиђено да ће убудуће уместо њемачког аутентичан текст бити српско-хрватски.⁴¹⁸

Језичко питање је у Сабору први пут покренуто у лето 1910. године. Том приликом је низ посланика указао на чињеницу да је домаће становништво запостављено у погледу могућности рада у јавним службама управо због употребе њемачког језика. При томе се као пример најчешће наводила жељезница, на којој је број запосленог домаћег становништва био незнатан. Тако су подаци које је буџетском одбору доставила Земаљска влада показали да је од 399 чиновника запослених на босанскохерцеговачким жељезницама њих 44 имало земаљско припадништво. Затим, од 476 подчиновника земаљски припадници су заузимали 32 места, док је од 1.446 нижа намјештеника на жељезницама било 657 земаљских припадника. Међутим, имајући у виду да је међу босанскохерцеговачким припадницима било и много досељеника, заступљеност домаћег елемента је била минимална. Управа жељезница и Земаљска влада су као разлог за овако процентуално мали удео домаћег живља у служби на жељезницама наводиле њихову неспособност за ту службу.⁴¹⁹

⁴¹⁷ Ц. Јузбашевић, „Покретање језичког питања...”, 58.

⁴¹⁸ *Ibid.*

⁴¹⁹ АБХ, Стенографски извештај, год. 1910, засједање I, свезак I, сједница XVII, 455.

На XXI седници одржаној 17. јула 1910. године Васиљ Грђић је поднео интерпелацију којом је затражено да се приликом примања шегрта у радионице босанскохерцеговачких железница посебна пажња посвети домаћој деци, док је Шћепан Грђић затражио да њемачки језик буде укинут у унутрашњем саобраћају.⁴²⁰ У вези са тим захтевом Сабор је већ на XXIII седници усвојио резолуцију којом се тражило од Земаљске владе да се на железницама као званични уведе српски или хрватски језик.⁴²¹ И Клуб српских посланика је донео закључак о подношењу законског нацрта по коме би се као званични језик увео српскохрватски.⁴²²

Барон Бенко је одговор на ту резолуцију дао на истој седници. Према његовим речима српско-хрватски језик се већ употребљавао у унутрашњем саобраћају између земаљских области, уреда и завода. Међутим, његово потпуно и искључиво увођење није било могуће из практичних разлога јер релативно велики број чиновника није познавао тај језик у толикој мери да би своје извештаје могао писати на њему. До увођења српско-хрватског као унутрашњег званичног језика могло би доћи тек када овај проблем буде решен.⁴²³

Нацрт закона о званичном језику поднет је од стране Николе Мандића 20. јануара 1911. године. Према овом нацрту била је предвиђена употреба „хрватског или српског“ језика као званичног, као и равноправност латиничног и ћириличног писма. Чиновници би имали рок од две године да науче језик, док би будуће примање у јавну службу било условљено његовим познавањем. Иако је наглашено да је овим нацртом гарантована равноправност Срба и Хрвата, српски посланицу су га одбили. Као разлог за одбијање наведено је то што они нису пристајали да у званичном називу језика прво буде наведен „хрватски“, па тек онда „српски“, као и да се латиница помиње пре ћирилице. То би према њиховом мишљењу асоцирало на хрватски карактер Босне и Херцеговине.⁴²⁴

Покушај хрватских посланика да се почетком фебруара 1911. године на дневни ред уврсти и Мандићев нацрт језичког закона, те да се о њему расправља пре буџета, био је неуспешан. Цивилни адлатус барон Бенко им је почетком

⁴²⁰ АБХ, Стенографски извјештај, год. 1910, засједање I, свезак I, сједница XXI, 687, 727.

⁴²¹ АБХ, Стенографски извјештај, год. 1910, засједање I, свезак I, сједница XXIII, 803.

⁴²² Ц. Јузбашевић, „Покретање језичког питања...”, 60-61.

⁴²³ АБХ, Стенографски извјештај, год. 1910, засједање I, свезак I, сједница XXIII, 789.

⁴²⁴ Ц. Јузбашевић, „Покретање језичког питања...”, 83-84.

марта у поверљивом разговору саопштио да би се о питању званичног језика могло расправљати у сабору тек након што буде усвојен аграрни закон. Том приликом им је јасно ставио до знања да би језички закон могао бити санкционисан само уколико буде донесен у споразуму све три конфесије.

Недуго потом посланици Хрватске народне заједнице и Хрватске католичке удруге, Јозо Сунарић и Иван Шарић, поново су затражили да се након изгласавања буџета за 1911. годину на дневни ред стави и нацрт језичког закона. У својим настојањима су ишли тако далеко да су чак условљавали свој однос према владином предлогу о факултативном откупу кметова и буџету за 1911. годину ставом који ће Влада заузети по питању њиховог нацрта. И овај пут барон Бенко је одбио такав предлог образлажући то чињеницом да нацрт језичког закона изазива Србе, што није било у интересу Влади пред дебату о аграрном питању.⁴²⁵

Језичко питање је поново испливало на површину приликом претресања владиног законског предлога о грађењу, одржавању и управи путева. Како у самом предлогу није било речено ништа о језику и писму који ће бити употребљен на натписима на путевима, Одбор за комуникације и грађевине је покренуо то питање у новембру 1911. године. Док су Срби инсистирали на томе да се натписи на цестама пишу ћирилицом и латиницом, Дервишбег Миралем је изашао са захтевом да се на натписима користе и арапска слова. Како су хрватски посланици били против тога да се ћириличном писму даје предност влада је предложила компромисно решење по коме је на једној страни табле натпис требао да буде исписан ћирилицом, а на другој латиницом. Иако су се и Срби и Хрвати сложили са оваквим решењем муслимани су наставили да инсистирају на употреби арапског писма, у чему су имали свесрдну подршку и српске и хрватске стране.⁴²⁶ Наравно, та подршка је била више тактички потез с обзиром да су и Хрвати и Срби морали водити рачуна о својим муслиманским савезницима. Иако су муслимани своју тежњу ка озакоњењу равноправности арапског писма са ћирилицом и латиницом објашњавали потребом афирмације

⁴²⁵ *Ibid.*, 84-85.

⁴²⁶ Џ. Јузбашић, „Проблем озакоњења званичног назива народног језика и употребе писма”, *Национално-политички односи у босанскохерцеговачком Сабору и језичко питање (1910-1914)*, књига LXXIII, Сарајево 1999, 99-100.

сопствене индивидуалности, Земаљска влада се оштро супротставила тој идеји због практичних проблема које би њена реализација проузроковала.⁴²⁷

На састанку српских и хрватских представника одржаном 12. новембра 1911. године постигнута је сагласност да ће плодан саборски рад бити могућ тек онда када се реши језичко питање, с обзиром да се оно јављало код сваког законског предлога. Том приликом је прихваћен и нови законски нацрт о језику који је изнео Никола Мандић, а према коме је званични назив језика био српско-хрватски.⁴²⁸ Међутим, на поновном састанку српских и хрватских страначких лидера одржаном 17. новембра Хрвати су ретерирани од свог претходног става и изјавили да повлаче Мандићев законски предлог.⁴²⁹

На интерпелацију посланика Шћепана Грђића о становишту Владе према званичном називу језика и питању употребе писама барон Бенко је на седници Сабора одржаној 7. децембра 1911. године одговорио да: *„Земаљска влада стоји на становишту паритета обију писама, и назива језика српско-хрватски, те не би могла ни у будуће подупријети никаква приједлога који би ишао за тим да се ово питање ријеши не једнострано, горе истакнутом становишту опречан начин.“* Наведена изјава је изазвала оштру осуду хрватско-муслиманске коалиције.⁴³⁰ Шериф Арнаутовић је том приликом изјавио да је Влада наведеном изјавом прејудуцирала законско решење језичког питања и на тај начин прекршила уставна права Сабора. Са друге стране, Милан Сршкић је испред Српског саборског клуба објаснио да овај клуб стоји на становишту да се језичко питање може решавати само у Сабору и то између Срба и Хрвата, док се муслимани у то не могу мешати док се не одреде да ли су српске или хрватске националности.⁴³¹

Језичко питање је одлуком саборског председништва стављено на дневни ред тек 30. новембра 1912. године. Иницијатор ове акције био је посланик Хрватског посланичког клуба Јозо Сунарић. Сматрајући да до усвајања језичког закона може доћи тек уколико се он повеже са неким другим законом који би био од изузетног значаја за обје државе Монархије, Сунарић је погодну прилику нашао у жељезничком закону. Међутим, међу саборским странкама није

⁴²⁷ Ц. Јузбашевић, „Проблем озакоњења...”, 103-105

⁴²⁸ *Ibid.*, 105.

⁴²⁹ *Ibid.*, 109.

⁴³⁰ *Ibid.*, 111-112.

⁴³¹ *Ibid.*, 112.

постојало јединствено становиште око тога да ли се одмах треба расправљати о једном општем језичком закону, или се расправа треба ограничити само на питање употребе службеног језика на железницама.⁴³²

Министар Билински је одбацио као неприхватљиву идеју да се посебним законом регулише питање службеног језика на железницама, те истакао да њемачки језик и даље мора остати званични језик на железницама због војног значаја који оне имају за Монархију. Међутим, како би превазишао сукоб са Сабором и одвојио језичко питање од Закона о градњи железница Билински је обећао да ће српско-хрватски језик бити озакоњен као унутрашњи званични језик за подручје целокупне цивилне управе, изузев железница.⁴³³

Иако су саборско председништво и страначки прваци донели одлуку да се Закон о градњи жељезница скине са дневног реда, под притиском генерала Поћорека они су попустили, те је тај закон усвојен 3. децембра 1912. године. Тако је дебата о језичком питању била одложена до даљњег.⁴³⁴

Крајем децембра исте године постигнута је међустраничка сагласност у погледу нацрта језичког закона. Према том нацрту у Босни и Херцеговини би се као званични језик како у унутрашњем, тако и у спољном писменом и усменом саобраћају укључујући и железнице, употребљавао „језик Срба и Хрвата, који Срби зову српским, а Хрвати хрватским...“. Службени назив језика би био српско-хрватски. Такође, овим нацртом је предвиђена и равноправност ћириличног и латиничног писма. Међутим, упркос инсистирању нацрт није имао никакве изгледе да добије сагласност влада обје државе Монархије.⁴³⁵

Након неуспелог покушаја да се језички закон повеже са законом о жељезницама сабор је покушао да усвајање буџета за 1913. годину услови истим питањем. За то су се посебно залагали посланици Јозо Сунарић и Адемага Мешкић. Управо због таквог става саборских посланика заседање сабора је прекинуто 18. децембра 1912. године.⁴³⁶

И током 1913. године језичко питање је представљало највећи проблем у односу између политичких странака и Владе. Председник сабора др Никола Мандић је у разговорима са генералом Поћореком покушавао да дође до таквог

⁴³² Ц. Јузбашевић, „Инвестициони програм...“, 128-129.

⁴³³ *Ibid*, 129-130.

⁴³⁴ *Ibid*, 130.

⁴³⁵ *Ibid*, 132.

⁴³⁶ *Ibid*, 134.

нацрта који би одговарао свим заинтересованим странама. Почетком јануара 1913. године постигнут је начелни споразум око текста законског нацрта. Према њему је било предвиђено озакоњење српскохрватског језика као званичног у унутрашњем и вањском саобраћају цивилне управе, те као службеног и наставног језика свих јавних грађанских установа. Исто је требало да важи за усмени и писмени сабораћај са цивилним властима, установама и странкама на железницама. Ћирилично и латинично писмо би било равноправно. Познавање језика је требао да буде услов за запошљавање у земаљској служби, а у посебним случајевима када то околности захтевају могло је бити запослено и лице које не познаје српскохрватски језик, али под условом да га научи за три године. Исти рок је важио и за чиновнике који су већ били у служби.⁴³⁷

Убрзо се, међутим, поставило питање компетенције сабора у погледу решавања језичког питања. Наиме, на међустраничној конференцији одржаној 10. јануара 1913. године влада је поставила питање да ли решење језичког питања уопште спада у надлежност Сабора. Иако министар Билински никада раније није оспоравао право сабора да учествује у доношењу језичког закона он је појединим ставовима ипак доводио у питање начин на који ће овај проблем бити решен. Ни земаљски поглавар није био у могућности да да децидан одговор на питање саборских посланика да ли ће језичко питање бити решено путем посебног закона који ће усвојити сабор или путем царске наредбе. Сам Поћорек је сматрао да се судећи према §41 и §42 Земаљског устава тешко могло оспорити саборско право да учествује у решавању језичког питања.⁴³⁸

Иако се министар Билински начелно сагласио са нацртом језичког закона и наредбом којом би се регулисало питање кореспонденције са војним, заједничким аустријским и угарским властима, као и употреба њемачког језика у унутрашњем службеном саобраћају на жељезницама, Срби, Хрвати и муслимани су изабрали по четири представника који су као саборска депутација требали отпутовати у Беч и Пешту ради покушаја постизања нових уступака. При томе је и даље највећи проблем представљао унутрашњи службени језик на жељезницама. Међутим, показало се да је тај пут био безуспешан, а шансе за усвајање језичког закона након тога биле су минималне.⁴³⁹

⁴³⁷ *Ibid*, 135-136.

⁴³⁸ *Ibid*, 136.

⁴³⁹ *Ibid*, 137-139.

Скадарска криза и увођење ванредних мера у Босни и Херцеговини погоршали су односе између Сабора и Владе. У даљим преговорима око језичког питања Никола Мандић је испред групе посланика (Војислав Шола, Шериф Арнаутовић, Милан Сршкић, Перо Стокановић) предложио земаљском поглавару измењени текст нацрта закона и наредбе. Каснија модификација тог нацрта је послужила као основа за израду владиног законског предлога који је упућен на коначно одобрење Заједничком министарству финансија 12. октобра 1913. године.⁴⁴⁰

Питање саборске надлежности у доношењу језичког закона је изазвало велике недоумице, нарочито у аустријском делу Монархије. С тим у вези министар Билински је параграфе 41 и 42, којима је иначе регулисано питање саборске надлежности, тумачио на начин да са саборско учешће у решавању језичког питања може дозволити само у погледу оних послова који су иначе под саборском јурисдикцијом. Такво становиште је на крају прихватила и аустријска влада, уз захтев да то буде посебно наглашено у самом законском тексту.⁴⁴¹ Своју забринутост због саборског учешћа у решавању језичког питања у јесен 1913. године изразио је и сам престолонаследник Франц Фердинанд, који је веровао да се на тај начин проширује делокруг саборске надлежности и ограничавају права Круне.⁴⁴²

Након што је 23. децембра 1913. године владар дао своју претходну сагласност на владин предлог, расправа о законској основи о уређењу званичног и наставног језика нашла се на дневном реду Сабора 30. децембра 1913. године. Том приликом је председник сабора Сафвет бег Башагић донео одлуку да се у складу са параграфима 20 и 37 Саборског пословног реда о овој основи води само генерална расправа са једним гласањем о предмету као целини.

Приликом расправе посланик Калкикст Тадин је био једини који је сматрао да званични назив језика не треба да буде српскохрватски. Према његовом мишљењу назив језика за Србе је требао да буде српски, а за Хрвате хрватски. Са друге стране, припадници владине већине су истицали да законски

⁴⁴⁰ Ц. Јузбашевић, „Реформни планови...”, 168-169.

⁴⁴¹ Ц. Јузбашевић, „Усвајање језичког закона...”, 187, 189-190.

⁴⁴² *Ibid.*, 191.

предлог, упркос томе што не одговара свим постављеним захтевима ипак представља промену на боље.⁴⁴³

Након што је у сабору усвојен предлог језичког закона аустроугарска управа није журила у намери да прибави неопходне сагласности како влада обију држава монархије, тако и самог владара. Заједничко министарство финансија је сматрало да до тога треба доћи тек крајем априла, тј. када саборско заседање буде при крају.⁴⁴⁴ Наиме, због проблема које је аустроугарска управа очекивала приликом усвајања буџета за 1914/15 годину, она је настојала да ово питање повеже са санкционисањем језичког закона. Управо из тог разлога Заједничко министарство финансија је тек 12. маја 1914. године затражило сагласност влада обје државе Монархије. Председник угарске владе је свој пристанак дао већ 21. маја, а председник аустријске владе тек 6. јуна.⁴⁴⁵ Међутим, због атентата на престолонаследника и догађаја који су потом уследили овај закон никада није добио потврду од стране владара, па самим тим и није ступио на снагу.

6.2.2. Аграрно питање

Аграрно питање је током аустроугарске владавине у Босни и Херцеговини представљало једно од најзначајнијих економских, политичких и друштвених питања. Чак је и њена окупација правдана потребом решавања социјалних немира чији су повод били управо нерешени аграрни односи. Међутим, већ из саме прокламације која је том приликом упућена босанскохерцеговачком становништву, а у којој је наглашено да се неће дирати у постојеће имовинско-правне односе, било је очигледно да се ни постојећи аграрни односи неће мењати.⁴⁴⁶

Аграрно питање и начин на који ће оно бити решено је било значајно не само са аспекта економских и друштвених односа, него и политичких престојавања до којих је довело већ на почетку саборског рада. Управо ово питање је представљало највећи камен спотицања у сарадњи између Срба и

⁴⁴³ *Ibid*, 195.

⁴⁴⁴ *Ibid*, 200.

⁴⁴⁵ *Ibid*, 208.

⁴⁴⁶ Х. Капицић, *Аграрно питање у Босни и Херцеговини за вријеме аустроугарске владавине (1878-1918)*, Београд 1967, 315-316.

муслимана. Са друге стране, постојање знатног броја кметова код католика требао је да уједини српску и хрватску политику у борби за облигатни откуп кметова. Међутим, политичко тактизирање је грађанску политику у Босни и Херцеговни одвело у потпуно другом смеру. Долази до стварања хрватско-муслиманског пакта, а Српски посланички клуб се распада управо због унутрашњих противречности у погледу начина на који ће аграрно питање бити решено.

Аграрно питање је на дневни ред у босанскохерцеговачком сабору дошло 6. јула 1910. године. Иначе добри односи између српског и муслиманског саборског блока озбиљно су пољуљани подношењем владиног законског нацрта о додели зајмова за откуп кметовских селишта на факултативној основи. Једина новина у односу на дотадашњу праксу откупљивања кметова била је та што је законом предвиђено посредовање владе која је била дужна обезбедити кмету целокупан откупни износ, који би он касније отплаћивао под повољном каматом.⁴⁴⁷ Међутим, овај откуп се ограничавао само на оне кметове „*чија је самостална егзистенција, ако се откупе, ујамчена његовом привредном ваљаношћу.*“ Одлуку о томе су доносиле политичке власти првог степена, а потом су влади подносиле предлог на решавање.⁴⁴⁸

Након безуспешног покушаја да са муслиманима постигну договор око начина на који ће ово питање бити решено, српски посланици су се окренули ка хрватском блоку. Разлог томе је била чињеница да су се и једни и други залагали за облигатни откуп кметова. Међутим, како су због изјаве бискупа Ивана Шарића односи са Хрватском католичком удругом били лоши, преговори су вођени само са Хрватском народном заједницом. Резултат тих преговора било је потписивање прелиминарног политичког уговора 12. и 13. септембра 1910. године. До реализације споразума, међутим, није дошло. Разлози који су довели до тога су били вишеструки.⁴⁴⁹

Међу аустроугарским званичним круговима се са разлогом сумњало у искреност аграрне политике коју је заступала и српска и хрватска страна. Наиме, због кметовских немира („штрајк“) до којих је дошло крајем 1910.

⁴⁴⁷ М. Имамовић, *Правни положај...*, 304-305.

⁴⁴⁸ Т. Крушевац, 364.

⁴⁴⁹ Ц. Јузбашевић, „Покретање језичког питања...“, 67-69; Мирјана Гросс, „Хрватска политика у Босни и Херцеговини од 1878. до 1914“, *Историјски зборник*, XIX-XX, 1966-67, Загреб 1968, 41-45.

године у Босанској крајини и Посавини обје стране су биле под притиском да покажу својим бирачима како раде на решавању овог проблема. Међутим, према поверљивим информацијама које је добила влада потписници споразума су били спремни да подрже нацрт закона о факултативном откупу уколико би га влада поново поднела следеће године. Осим тога имајући у виду царско писмо од 3. марта 1910. године, као и негативне ставове аустријске и угарске владе, знало се да је инсистирање на облигатном откупу узалудно јер такав закон никада не би био санкционисан.⁴⁵⁰

Након што су преговори са Хрватима пропали, српски посланици су се опет окренули муслиманима. И једна и друга страна је изнела своје предлоге формулишући их у посебних законским нацртима.⁴⁵¹ Свој пристанак на факултативни откуп кметова српска страна је условљавала ограничавањем права земљопоседника и обезбеђењем стабилности кметовских поседа. Са друге стране, муслимани су инсистирали на проширивању права земљопоседника. Овако опречни ставови су били очекивани јер је у муслиманској политици доминантно место заузимала борба за очување велепоседничких права, док је највећи број кметова био управо из реда православних Срба.⁴⁵²

Поводом овог питања српска страна је почетком децембра 1910. године затражила подршку и од Земаљске владе. Том приликом су српски представници изнели став да њихово прихватање факултативног откупа не значи и дефинитивно напуштање облигаторног, те да ће њихов однос према буџету за 1911. годину зависити искључиво од спремности Владе да прихвати њихове предлоге.⁴⁵³

На састанку представника саборских клубова и саборског председништва одржаном 3. јануара 1911. године заузет је став да ће Сабор узети у разматрање буџет за 1911. годину тек у мају, односно јуну, уколико Влада не покаже разумевање према одређеним посланичким захтевима. Наиме, тражено је да се у сабору почевши од 1. фебруара претресу четири посланичка предлога пре буџета. Реч је о предлогу закона о уређењу аграрних односа које је поднео Никола Стојановић, предлогу резолуције Рифатбега Сулејманпашића да се шумски спорови између приватних лица и ерара пренесу са управних на судске

⁴⁵⁰ Ц. Јузбашевић, „Покретање језичког питања...”, 68.

⁴⁵¹ „Pregled“, br. 7-8, 15. јануар 1911, 522-526.

⁴⁵² Ц. Јузбашевић, „Покретање језичког питања...”, 71.

⁴⁵³ *Ibid.*

власти, затим законски предлог о ослобађању од биљега и такса при откупљивању кметовских селишта посланика Јанкијевица, као и предлог закона о званичном језику Николе Мандића. За оне законе који би били усвојени у сабору Влада би била обавезна да издејствује санкцију истовремено кад буде санкционисан и буџет за 1911. годину. Међутим, недуго после овог заједничког састанка чланови саборског председништва (др Сафвет бег Башагић, др Никола Мандић) су у поверљивом разговору са бароном Бенком обећали да ће хрватско-муслиманска коалиција ипак подржати буџет за 1911. годину.⁴⁵⁴

У фебруару 1911. године долази до нових сукоба између владине већине и српске опозиције. Наиме, српски посланици су поново захтевали да се на дневни ред стави њихов нацрт закона о аграрним односима условљавајући тиме свој однос према буџету за 1911. годину. Са друге стране и Хрвати су тражили да се у расправу узме и њихов нацрт језичког закона. Подстакнути оставком српских посланика на функцији извешатеља буџетског одбора и њиховом изјавом да неће подржати буџет јер влада не излази у сусрет њиховим захтевима, хрватски и муслимански посланици су делимично ретерирани у својим ставовима. Иако су Срби прихватили њихов предлог да се на дневном реду у сабору пре расправе о буџету нађу оба предлога аграрног закона (и српски и муслимански), као и хрватски предлог језичког закона, Влада на то није пристала.⁴⁵⁵

До поновне конфронтације у вези са аграрним питањем долази на седници аграрног одбора 7. марта 1911. године када су хрватски и муслимански посланици подржали владин предлог о факултативном откупу, док су српски посланици тражили да он буде замењен облигатним откупом кметовских селишта.⁴⁵⁶

Аграрно питање је на дневни ред у Сабору дошло у априлу, тек након што је усвојен буџет за 1911. годину. Међутим, 3. априла када је требало да се дискутује о поменутом питању један део хрватских и муслиманских посланика је својим недоласком на седницу покушао да опструише саборски рад. Тек

⁴⁵⁴ *Ibid*, 73-74.

⁴⁵⁵ *Ibid*, 77.

⁴⁵⁶ *Ibid*.

након интервенције барона Бенка у сабору се 4. и 5. априла појавила потребна већина посланика, чиме је испуњен неопходан услов за његов рад.⁴⁵⁷

Након што је власт успела да уз помоћ једног дела Српске народне организације на чијем челу се налазио Глигорије Јефтановић формира већину у сабору општа и посебна расправа су протекле у мирној атмосфери. Закон о факултативном откупу кметова је изгласан упркос снажној опозицији коју је предводио Петар Кочић. Закон је добио цареву санкцију у јуну 1911. године.⁴⁵⁸

Овакво решење је било очекивано из више разлога од којих ћемо поменути само оне формалне. Наиме, према §15 Саборског пословног реда предвиђено је да *„Сабор треба предлоге владине да претреса одмах и прије свих самосталних предлога и молби.“* Дакле, чак и да је од стране опозиције поднет предлог о облигатном решењу аграрних односа владин предлог би имао предност приликом разматрања. Уколико би чак и успели да поднесу законски предлог пре владе и уколико би тај предлог био усвојен у сабору, он никада не би добио владареву санкцију. Питање откупа кметова се не би могло другачије решити чак и у случају да владин предлог није прошао. Разлог томе је био §23 Саборског пословног реда у коме је речено да *„...ако је сабор отклонио коју њему предложену законску основу, онда не смију чланови сабора у истом засједању опет ставити самосталне предлоге и предлоге, да се што преиначи и дода, којима је сврха да се изда једнаки закон.“* Дакле, посланици не би могли поднети предлог ни за исти, а камоли другачији закон који би ишао ка облигатном откупу.⁴⁵⁹

а) Хрватско-муслиманска коалиција

Иако су на саборском заседању 1910. године посланици Хрватске народне заједнице стајали на становишту о јединству Срба и Хрвата, почетком 1911. године они одступају од тог става истичући да је јединство са Србима немогуће због њиховог односа према хрватском државном праву, тачније према

⁴⁵⁷ Ц. Јузбашевић, „Хрватско-муслимански пакт и нови распоред политичких снага“, *Национално-политички односи у босанско-херцеговачком Сабору и језичко питање (1910-1914)*, књига LXXIII, Сарајево 1999, 90-91.

⁴⁵⁸ Х. Капицић, *Аграрно питање...*, 333.

⁴⁵⁹ Ђорђе Ђ. Мартиновић, *Како ће радити босанско-херцеговачки Сабор*, Бања Лука 1910, 12-13.

питању аутономије Босне и Херцеговине.⁴⁶⁰ Са друге стране опречни ставови српске и муслиманске стране у погледу аграра представљали су повољну околност за Хрватску народну заједницу. Видевши могућност да кроз коалицију са муслиманима, која би у сабору представљала већину, остваре сопствене политичке интересе они напуштају принцип обавезног откупа кметова који су до тада заступали.

Муслимански посланички клуб и посланици обе хрватске политичке партије су 31. марта 1911. године закључили пакт о политичкој сарадњи. Најзначајније тачке тог пакта биле су оне које су се тичале аутономије Босне и Херцеговине, језичког и аграрног питања. Муслимански став по питању „аутономије Босне и Херцеговине у каквом год државно-правном склопу Хабзбуршке монархије“ ишао је на руку хрватским државноправним тежњама. Међутим, иако су муслимани на овај начин фактички пристајали и на евентуално тријалистичко преуређење монархије, они нису одступали од аутономног статуса Босне и Херцеговине. Затим, муслимански посланици су се обавезали да ће подржати хрватски нацрт језичког закона, док су Хрвати за узврат пристали на владин предлог о факултативном откупу кметова.⁴⁶¹

Због уласка у коалицију са хрватским посланицима из Муслиманског клуба је иступио одређени број посланика који је формирао посебну политичку групу на челу са Дервишбегом Миралемом. Та група је наставила сарадњу са Србима.⁴⁶² Са друге стране, сарадња Муслиманског саборског клуба са Хрватима је омогућила приближавање Муслиманске народне организације и Муслиманске самосталне странке. Преговори о њиховом уједињењу вођени су 3. и 4. августа 1911. године. У преговорима су испред Муслиманске народне организације учествовали Рифат бег Сулејманпашић, Сафвет бег Башагић, Дервиш бег Миралем и Шериф Арнаутовић, док су испред Муслиманске самосталне странке присуствовали Адемага Меших, Хамид бег Џинић, Шемси бег Салихбеговић и Хакија Хацић.⁴⁶³ Преговори су резултирали спајањем странака и настанком Уједињене муслиманске организације.⁴⁶⁴ Након овог уједињења група посланика око Дервишбега Миралема је почевши од јесени

⁴⁶⁰ Ц. Јузбаших, „Хрватско-муслимански пакт...“, 79-80.

⁴⁶¹ *Ibid*, 85-86.

⁴⁶² *Ibid*, 88.

⁴⁶³ „Мусават“ бр. 52, 10. август 1911. године

⁴⁶⁴ „Мусават“ бр. 54, 16. август 1911. године

1911. године почела да се представља као некадашња Муслиманска народна организација.⁴⁶⁵

И код Хрвата је дошло до спајања две саборске фракције. Иако је до званичног спајања Хрватске народне заједнице и Хрватске католичке удруге дошло тек у јуну 1912. године посланици ових странака су још од јесени 1911. године деловали у истом саборском клубу.⁴⁶⁶ Странке су се на фузију обавезале на састанку свеправашког већа одржаном у јануару 1912. године у Загребу, али је тек на састанку врховне управе Странке права у јуну исте године било проглашено распуштање ХКУ и прелазак њених чланова у ХНЗ. До формалног уједињења дошло је у Хрватском клубу у Сабору 7. јуна исте године.⁴⁶⁷ Тројица посланика ХНЗ (Ђуро Цамоња, Вјекослав Јелавић, Лука Чабрајић) нису пристали на ову фузију, тако да су се придружили саборској опозицији.⁴⁶⁸ Током 1914. године долази до сукоба унутар хрватског саборског клуба, што свакако није одговарало аустроугарској управи.

Блокирањем саборског рада у априлу 1911. године приликом расправе о аграрном закону посланици хрватско-муслиманске коалиције су желели да постигну његово распуштање и расписивање нових избора. Веровали су да ће на тај начин група муслиманских посланика окупљена око Дервишбега Миралема бити одстрањена из Сабора.⁴⁶⁹

До сукоба између хрватско-муслиманске коалиције и групе око Дервишбега Миралема долази поново у јесен 1911. године када се као проблем поставило питање представништва ове групе у саборским одборима. Коалиција се оштро супротставила идеји да се представници Миралемове групе нађу у саборским одборима јер се плашила да ће због тога она изгубити већину. Сукоб између њих је довео и до реакције министра Буријана који је 21. октобра добио одлуку од цара да се саборско заседање одложи у случају да у скорије време не почне са нормалним радом. Међутим, убрзо се дошло до компромисног решења и то тако што је Миралемова група добила једно место у буџетском одбору, али

⁴⁶⁵ Ц. Јузбашић, „Хрватско-муслимански пакт...“, 95-97.

⁴⁶⁶ *Ibid.*, 97.

⁴⁶⁷ З. Гријак, 96.

⁴⁶⁸ М. Гросс, 51-52.

⁴⁶⁹ Ц. Јузбашић, „Хрватско-муслимански пакт...“, 90.

је број чланова тог одбора био повећан тако да већина коју је имала хрватско-муслиманска коалиција није била угрожена.⁴⁷⁰

б) Распад Српског посланичког клуба

Чињеница да су српски посланици у Сабору били подељени на три унутарстраначке струје врло брзо је показала своје лоше стране. Наиме, крајем 1910. и почетком 1911. године долази до постепеног распада Српског посланичког клуба. Из клуба је најпре у јесен 1910. године иступио Петар Кочић, да би му се касније придружили и Симо Ераковић, др Ристо Божић и др Живко Њежић.⁴⁷¹

Иницијална каписла која је означила почетак краја Српског саборског клуба било је гласање о владином предлогу аграрног закона. Иако су у почетку били на становништу о облигаторном откупу кметова српски посланици су променили своје мишљење и приликом саборског гласања одлучили да подрже владин предлог. Само је један, мањи део српских посланика био против предлога, али је и то противљење представљало политичку представу намењену бирачком телу.⁴⁷²

Оптуживши Српски клуб да је одступио од обећања датих народу група посланика окупљена око Петра Кочића је у јесен 1911. године формирала засебан саборски клуб под називом „Отаџбина“. Став групе је био да остаје на програмским начелима Српске народне организације из 1910. године и да ће се у свом будућем раду залагати за аутономију Босне и Херцеговине, као и да ће наставити своју борбу за облигатни откуп кметова.⁴⁷³

Средином 1912. године долази до дефинитивног распада Српског саборског клуба на групу окупљену око часописа „Српска ријеч“ и групу око часописа „Народ“. Непосредан повод за то била је изјава подпредседника клуба Милана Сршкића да је не само он, него и већина Српског клуба за владину радну већину. Тако је дошло до поделе српских посланика на две струје – провладину и опозициону.⁴⁷⁴ Такав распоред српских политичких снага био је у

⁴⁷⁰ Ц. Јузбашић, „Проблем озакоњења...”, 99.

⁴⁷¹ Ц. Јузбашић, „Покретање језичког питања...”, 76.

⁴⁷² Ц. Јузбашић, „Хрватско-муслимански пакт...“, 92.

⁴⁷³ *Ibid*, 93.

⁴⁷⁴ Ц. Јузбашић, „Проблем озакоњења...”, 370-371.

складу и са саветима које је министар спољних послова Србије Милован Миловановић пред почетак саборског рада 1910. године давао српским политичарима у Босни и Херцеговини.⁴⁷⁵

6.3. Закон о поштанској штедионици и повреда Устава

Оснивање поштанске штедионице, као и расправа која је тим поводом вођена у босанскохерцеговачком сабору током 1911. године имали су за фокус питање повреде Земаљског устава. Такође, том приликом је кроз заједнички иступ хрватско-муслиманског блока дошло и до прекретнице у дотадашњим међустраничким односима.

Приликом израде првог нацрта Земаљског устава питања поште и телеграфа су према мишљењу заједничког министарства финансија требала бити уврштена у надлежност сабора. Међутим, војни фактори су се оштро супротставили идеји демилитаризације поштанско-телеграфске службе и саборској ингеренцији у овој области. Исто гледиште су заступали и аустријска и угарска влада, као и престолонаследник Франц Фердинанд. Насупрот њима, министар иностраних послова је сматрао да би искључење овог питања из надлежности босанскохерцеговачког сабора представљало озбиљан недостатак Земаљског устава. Његов предлог је био да се у нацрт устава унесе одредба по којој био пошта и телеграф били у надлежности сабора, али да се одлука о тренутку њиховог стварног преласка под окриље цивилне власти донесе у тренутку када о томе постигну сагласност тројица заједничких министара. Иако је ово компромисно решење прихваћено од стране осталих заједничких министара 7. јуна 1909. године, оно није проведено у дело с обзиром да у коначном тексту устава поштанско-телеграфска служба није била наведена међу пословима који су се налазили у надлежности Сабора.⁴⁷⁶

У марту 1910. године заједничко министарство финансија је у циљу оснивања поштанске штедионице упутило аустријској и угарској влади, као и осталим заједничким министарствима одговарајући нацрт закона. При томе

⁴⁷⁵ Димитрије Ђорђевић, *Царински рат Аустро-Угарске са Србијом 1906-1911*, Београд 1962, 570.

⁴⁷⁶ Ц. Јузбашевић, „Босанскохерцеговачки сабор и оснивање поштанске штедионице”, *Политика и привреда у Босни и Херцеговини под аустроугарском управом*, књига CXVI, Сарајево 2002, 356-357.

уопште није било предвиђено да босанскохерцеговачки сабор учествује у доношењу тог закона. Међутим, након што је председник аустријске владе Бинерт изнео став да се у овом поступку сабор не може заобићи с обзиром да поједине законске одредбе задиру у саборску надлежност, министар Буријан је ретерирао од свог првобитног става. Његово ново становиште је било да се целокупан закон о поштанској штедионици поднесе сабору, при чему је за такво решење имао подршку и земаљске владе. Међутим, томе се успротивио заједнички министар рата.⁴⁷⁷

Наредба о оснивању поштанске штедионице у Босни и Херцеговини је одобрена владаревом одлуком 25. августа 1910. године, а земаљска влада ју је објавила 17. септембра.⁴⁷⁸ Наредбом је прописано да ће за штедне улоге гарантовати влада и то земаљском тј. државном имовином. Међутим, како је питање располагања државном имовином према §42 Земаљског устава било у надлежности сабора влада се у прелазним одредбама обавезала да ће накнадно затражити његову сагласност. Влада је поменути наредбу у форми свог законског предлога и доставила сабору.

Саборска расправа о Закону о поштанској штедионици започела је на седници 24. јануара 1911. године и трајала је седам дана тј. до 1. фебруара. Говорећи о нацрту законске основе посланик др Милан Сршкић је истакао да се она односила само на посебне одредбе које су наведене у §30 Царске (владине) наредбе. Дакле, управа је у питању поштанске штедионице правну материју поделила у две категорије. У првој категорији је била она материја која је сврстана у §30 наредбе и за коју је сама управа признала да спада у надлежност сабора. Друга категорија је подразумевала ону материју којом је путем наредбе решено питање дјелокруга поштанске штедионице. Наводећи да је у овом случају кроз покушај егзекутиве да сузи саборску надлежност дошло до повреде уставних одредаба, Сршкић је предложио да се овај предлог и не узима у разматрање. То би по његовом мишљењу био најснажнији протест против тако неуставног поступка егзекутиве.⁴⁷⁹

⁴⁷⁷ *Ibid.*, 358-359.

⁴⁷⁸ Гласник закона и наредаба, ХВП/1910, 171-180.

⁴⁷⁹ АБХ, Стенографски извјештај, год. 1910/11, I засједанье, свезак II, сједница XLIV, Сарајево 1911, 534-536.

Међутим, како је постојао оправдан интерес за увођењем поштанске штедионице, финансијски и правни одбор су израдили свој предлог законске основе. Узевши у обзир све оне установе које су садржане у владиној основи одбор је у свој предлог уврстио и она питања која су се односила на опсег рада и организацију овог завода. Наиме, реч је о питањима која су била нормирана царском наредбом, а која нису у оквиру §30 поднета сабору на одобрење. Оне установе царске наредбе за које је одбор сматрао да не треба мењати пренете су у властиту основу, при чему је наглашено да оне ступају на снагу даном проглашења овог закона. На тај начин је сабор показао да доношење царске наредбе сматра неуставним.⁴⁸⁰

Никола Мандић је у свом говору истакао да се у наведеном случају није могло говорити о прерогативама Круне јер је доношењем устава владар сам ограничио то своје право. Како у будуће не би долазило до оваквих повреда устава сматрао је неопходним да сабор заузме становиште протеста против владиног поступка. У складу с тим он је изнео и резолуцију хрватског и муслиманског клуба: *„Сабор Босне и Херцеговине осуђујући поступак земаљске владе, која је својом наредбом од 13. септембра (25. августа – прим.аут.) 1910, број 5585 посегнула у дјелокруг овог народног представништва тиме, што је у њој нормирала и оне установе, које неоспориво спадају у надлежност овог законодавног тијела, позива земаљску владу, да у будућештује и безувјетно се држи наших уставних права.“*⁴⁸¹ Наведена резолуција је изазвала бројне коментаре са српске стране.

Одговарајући на прозивке о повреди устава одјелни престојник Адалберт Шек је детаљно образложио наредбу од 25. август 1910. године. Полазећи од тога да у материју поштанских штедионица спадају две групе питања – она која потпадају под надлежност сабора и она која су изван те надлежности, те да свако од њих мора добити законску моћ својим законитим путем, влада је део тих питања која не спадају у надлежност сабора дала на одобрење оном фактору који једини има право на то, а то је Круна. Дакле, у овом случају монарх је био овлаштен да врши законодавну власт без учешћа сабора. Монарховим одобрењем наредба је постала закон. Међутим, како је влада свесна да се надлежности сабора не смеју крњити она је у §30 изузела одређену материју за

⁴⁸⁰ *Ibid*, 537.

⁴⁸¹ *Ibid*, 541.

коју је према царском решењу одређено да се према §42 устава мора тражити одобрење сабора.⁴⁸²

Дакле, сабор је требао да прими владину основу као подлогу за специјалну дебату и да одлучујући по §30 у ствари одлучи о целој царској наредби која је санкционисањем већ постала закон. На сабору је лежала одговорност да одобравајући или не оне установе које су у његовој надлежности одлучи да ли ће допустити да се проведе оно што је установила царска наредба, тј. да се оснује поштанска штедионица.

Живко Њежић је у свом говору покушао да докаже да наредба од 25. августа није представљала закон ни у формалном, ни у материјалном смислу. Наиме, у формалном смислу она није била закон из простог разлога што није претресана и одобрена у сабору. У материјалном смислу наведена наредба није могла постати закон јер јој њен §30 није давао обавезујући статус све док се не добије саборско одобрење. Према његовим речима највећи проблем је претстављало то што су влада и одбори имали различито мишљење о томе у коју материју је спадала поштанска штедионица. Док је влада заговарала теорију да је реч о пошти и телеграфу, одбори су били на становишту да се радило о народној привреди. Он је том приликом прочитао и резолуцију Српског клуба о саборској надлежности: *„Поводом спора земаљске владе и босанско-херцеговачког Сабора, који се појавио приликом претреса закона о поштанским штедионицама, а тиче се опсега саборске компетенције, закључује Сабор: 1. Босанско-херцеговачки Сабор сматра, да у опсег његове компетенције спадају сви државни послови, који нијесу излучени из његове компетенције §41, тачка 1, 2, 3 и 4 Земаљског устава. Према томе имаду под компетенцију босанско-херцеговачког Сабора спадати и они државни послови, који нијесу споменути у §42 од тачке 1 до 27; 2. Свако тумачење, које би се противило овом схваћању и ишло на штету компетенције босанско-херцеговачког Сабора, те свако дјеловање, које би ишло за тим, да се саборска компетенција сузи, сматра и сматраће босанско-херцеговачки Сабор незаконитошћу.“*⁴⁸³

⁴⁸² *Ibid*, 542-543.

⁴⁸³ *Ibid*, 546-547.

Након што је генерална дебата окончана Сабор је већином прихватио законску основу о поштанској штедионици као подлогу за специјалну дебату. Једини посланик који се успротивио томе био је Јосип Фишер. Осим тога гласало се и о резолуцијама које су поднели посланици Никола Мандић и Живко Њежић. Резолуција Николе Мандића је усвојена већином од 36 гласова, док је против било 32 посланика. Такође, усвојена је и резолуција коју је поднео Живко Њежић.⁴⁸⁴ Расправа је окончана тако што је хрватско-муслиманска коалиција упркос бројним протестима од стране српских посланика усвојила поднети законски предлог.

За разлику од председника аустријске владе који је без задршке дао своју сагласност на усвојени законски текст, председник угарске владе је кроз рестриктивно тумачење Земаљског устава изнео став да је сабор кроз преиначење владиног законског предлога изашао из оквира своје надлежности. Међутим, да би се избегле политичке компликације до којих би сигурно дошло кроз даље потезање овог питања и он је дао сагласност у име своје владе.⁴⁸⁵

Познат је још један случај када је дошло до прекорачења уставних надлежности. Наиме, након што је сабор усвојио законску основу о изградњи пруге Бихаћ – Нови, иста основа је морала бити поново озакоњена и у парламентима обје државе Монархије, иако је према Уставу била неопходна само сагласност обију влада.⁴⁸⁶

⁴⁸⁴ *Ibid*, 566-567.

⁴⁸⁵ Ц. Јузбашић, „Босанскохерцеговачки сабор...“, 369.

⁴⁸⁶ Ц. Јузбашић, „Усвајање језичког закона...“, 48.

ГЛАВА VII

ПРАВНА ПРИРОДА ЗЕМАЉСКОГ УСТАВА

Чињеница да се за означавање Земаљског устава веома често употребљава и термин „Босански штатут“ или само „Штатут“ определила нас је да се позабавимо и питањем правне природе овог акта. Да ли је правни акт санкционисан у фебруару 1910. године заиста представљао устав или је реч о обичном статуту? Да бисмо дали одговор на ово питање неопходно је анализирати две ствари – испуњеност формалних и материјалних услова да се један акт назове уставом и могућност да Босна и Херцеговина с обзиром на свој постанексион државноправни положај уопште има устав.

7.1. Државноправни положај Босне и Херцеговине након анексије

Пре него што се посветимо питању државноправног положаја који је Босна и Херцеговина имала у оквиру Аустро-Угарске потребно је претходно објаснити начин на који је ова монархија била уређена. Наиме, Аустро-Угарска је представљала двојну монархију која је настала 1867. године на темељу нагодбе између аустријског царства и мађарског краљевства. Оваква заједница се у теорији уставног права назива реалном унијом.⁴⁸⁷ Монархија је имала заједничког монарха и три заједничка министарства: спољних послова, финансија и одбране. Заједничка министарства су била под парламентарном контролом тзв. делегација. Чланове делегација су из своје средине бирали аустријски и угарски парламенти, при чему они нису били везани упуствима органа који их је изабрао. Делегације су по правилу радиле засебно, сем у оним случајевима када је требало решити неко спорно питање. У таквим ситуацијама

⁴⁸⁷ Више о реалној унији види: М. Пајванчић, 315-316.

су држане заједничке седнице на којима су одлуке доношене апсолутном већином гласова.⁴⁸⁸ Аустро-Угарска монархија је престала да постоји 1918. године.

Дилеме и расправе око међународноправног положаја Босне и Херцеговине након окупације коначно су решене 1908. године, када је Аустро-Угарска анектирала ову покрајину. Самим тим она је својој територији припојила целу територију Босне и Херцеговине, те над њом стекла и пуни суверенитет. Међутим, иако је анексијом решено питање међународноправног положаја Босне и Херцеговине, питање њеног државноправног положаја је и даље остало нерегулисано.

О начину на који ће Босна и Херцеговина бити укључена у дуалистичку структуру Монархије расправљано је на седницама Заједничке владе 19. августа и 10. септембра 1908. године. Најважније питање које се том приликом постављало јесте да ли ће се задржати дотадашње дуалистичко устројство или ће бити извршена реорганизација на тријалистичкој основи? Иначе, под тријализмом су се још почетком XIX века подразумевале идеје о културном и политичком уједињењу Јужних Словена, што је у бити ишло ка федерализацији Хабзбуршке монархије.⁴⁸⁹

Већ на седници од 19. августа дошло је до конфронтације мишљења између аустријског председника владе Бека и његовог угарског колеге Векерлеа. Угарска влада је истицала захтев да се Босна и Херцеговина припоје Угарској, а да се при томе не дира у питање заједничког управљања тим покрајинама. Како консензус између њих није постигнут донета је одлука да се до следеће седнице усагласе ставови по том питању. Међутим, ни на последњој седници заједничке владе пред анексију (10. септембра) договор о томе није постигнут.⁴⁹⁰ Тако је непосредно пред анексију питање начина на који ће Босна и Херцеговина бити инкорпорисана у сложена заједницу две државе каква је била Аустро-Угарска, било нерешено.

⁴⁸⁸ Слободан Јовановић, *О држави – основи једне правне теорије*, Београд 2011, 214-215.

⁴⁸⁹ М. Имамовић, *Основе управно-политичког развитка и државноправног положаја Босне и Херцеговине*, Сарајево 2006, 88.

⁴⁹⁰ Х. Капицић, „Дискусије о државноправном положају Босне и Херцеговине за вријеме аустроугарске владавине (покушаји анексије)“, *Гласник архива и Друштва архивиста БиХ*, IV-V/1964-65, Сарајево 1965, 158-165, 171; Ц. Јузбашић, „Анексија и ставови аустроугарских војних кругова...“, 291-292; Ф. Шишић, 80.

Симпатије које је надвојвода Франц Фердинанд једно време показивао према тријализму имале су више тактички, него реални карактер. То уосталом показује и његова изјава да идеју тријализма сматра крајње опасном.⁴⁹¹ Из његових планова за реформу Монархије види се да је посебна пажња била посвећена управо питању положаја Босне и Херцеговине. Наиме, према његовом мишљењу Мађарска никада не би дозволила да ове покрајине припадну Аустрији јер би то довело до јачања словенске већине. Са друге стране оне се не би могле прикључити ни Мађарској јер би то изазвало отпор не само у Аустрији, него и у самој Босни и Херцеговини. Такође, ни њена подела између два дела Монархије не би долазила у обзир. Због наведених разлога он је сматрао да је најбоље да Босна и Херцеговина буде проглашена за *Reichsland*, тј. територију која је под директном влашћу Круне.⁴⁹² Управо то показује и његова изјава из 1908. године: „Ако дође до анексије, ја дајем свој пристанак само под једним условом, да се обе провинције прикључе Монархији као круновине. Ако Мађарска буде тражила да ове земље припадну круни Светог Стефана – а то ће се догодити – ми не треба да попуштамо ни под којим условима, чак и ако би то значило одлагање анексије и одржање статус *quo-a*.“⁴⁹³

Никакве измене у погледу државноправног положаја Босне и Херцеговине није донео ни сам чин анексије. Прокламацијом о анексији само је констатовано да „...протежемо ми право наше суверености на Босну и Херцеговину“, а при томе о њеном државноправном положају није речено ништа. Дакле, упркос измени међународноправног положаја Босна и Херцеговина је и даље задржала исти државноправни однос према Монархији. Она је остала засебно управно подручје (*corpus separatum*) које се налазило под контролом не само Заједничке владе, него и влада обје државе чланице Монархије. При том она није припадала ни Аустрији, ни Угарској, него је третирана као општедржавно подручје Монархије. За разлику од аустријских, угарских и заједничких аустроугарских органа који су имали право да утичу на управљање Босном и Херцеговином, анектирана покрајина не само да није имала право да буде представљена у Делегацијама и тако равноправно учествује у заједничким пословима, него није добила ни могућност да формира сопствену

⁴⁹¹ Владимир Дедијер, *Сарајево 1914*, Београд 1966, 223-224, 227-228.

⁴⁹² *Ibid*, 219-220.

⁴⁹³ *Ibid*, 218.

унутрашњу управу. Тако је у Босни и Херцеговини и даље задржан исти управни систем који је постојао и у периоду 1878-1908. године. Њоме је и даље управљала Земаљска влада која је била потчињена и за свој рад одговорна Заједничком министру финансија. Самим тим, Босна и Херцеговина је и након анексије остала у подређеном положају, како према Монархији као целини, тако и према државама које су је чиниле.⁴⁹⁴

Прокламацијом о анексији Босни и Херцеговини је обећано доношење устава. До испуњења тог обећања је дошло тек након две године, када су у фебруару 1910. године санкционисани Земаљски устав и органски закони. Према првом параграфу Устава Босна и Херцеговина су „*једно јединствено засебно управно подручје, које стоји по закону од 22. фебруара 1880, држ. зак. I. бр.18, уг. зак. чл. VI: 1880, под одговорним водством и врховним надзирањем ц. и кр. заједничког министарства*“. Из наведеног произилази да правни положај Босне и Херцеговине ни овим актом није измењен. Она овим чином не само да није стекла статус самосталне државе унутар Монархије, него није постала ни саставни део неке од њених држава чланица.⁴⁹⁵ Дакле, и даље је остала *corpus separatum*. Такође, није постојала ни могућност да Сабор законодавним путем одлучује о измени постојећег односа са Монархијом. За тако нешто према Закону о управи из 1880. године било је потребно доношење усаглашених закона у аустријском и угарском парламенту.⁴⁹⁶

Доношењем Земаљског устава је чак повећан утицај који су аустријска и угарска влада имале на босанскохерцеговачку управу, чиме се изашло из оквира предвиђених законом из 1880. године. Тако је према Уставу било неопходно не само прибавити сагласност аустријске и угарске владе на све законе усвојене у сабору, при чему су оне имале право вета, него се иста сагласност морала обезбедити и када је рач о владиним законским предлозима.

На правни положај Босне и Херцеговине није утицала ни реорганизација босанскохерцеговачке управе из 1912. године. Укидање функције цивилног

⁴⁹⁴ О могућем будућем решењу положаја Босне и Херцеговине у време анексионе кризе своје ставове су заузели и хрватски политичари. Више о томе види: Стјепан Матковић, „Хрватски погледи на увођење босанскохерцеговачког сабора“, *Историјска трагања*, бр. 7, Сарајево 2011, 119-132.

⁴⁹⁵ О питањима измене државноправног положаја Босне и Херцеговине види: В. Дедијер, 218-236; Х. Капицић, „Положај Босне и Херцеговине за вријеме аустроугарске управе (државноправни односи)“, *Историјске претпоставке Републике Босне и Херцеговине*, бр. 4, Сарајево 1968, 70-80.

⁴⁹⁶ Ц. Јузбашић, „Земаљски устав...“, 50.

адлатуса и преношење вођства целокупне управе на Земаљског поглавара је имало пре свега политички, а не државноправни карактер.

Министар Билински је у писму упућеном генералу Поћореку 22. маја 1913. године изнео идеју о могућој реформи државноправног положаја Босне и Херцеговине. Његова идеја је била да она буде заступљена са по три представника (Србин, Муслиман, Хрват) у аустријској и угарској делегацији.⁴⁹⁷ Међутим, ни он сам није био сигуран у реализацију ове идеје. Иако је добио подршку цара Франца Јозефа I (Franz Joseph) да покрене ово питање, Билински је био свестан да ће Мађари пружити отпор.⁴⁹⁸

Поћорек је са своје стране подржавао ову идеју верујући да ће се кроз пружање могућности учешћа у заједничким пословима изаћи у сусрет жељама Сабора, а самим тим и ојачати веза између Босне и Херцеговине и Монархије.⁴⁹⁹ Међутим, како би учешће представника Босне и Херцеговине непосредно у делегацијама било супротно нагодбеним законима из 1867. године о избору и саставу делегација и дуалистичком устројству Монархије, Поћорек је изнео и тезу да би било једноставније решење да се Сабору дозволи да у парламанте обију држава Монархије шаље по шест својих представника. За реализацију те идеје било би неопходно да се квалификованом већином усвоје одговарајући закони у парламентима Аустрије и Угарске. У Босни и Херцеговини то питање би могло бити решено једноставно владаревом одлуком.⁵⁰⁰

Исту идеју је заступао и престолонаследник Франц Фердинанд. Према његовом мишљењу делегације је требало реформисати на начин да и Босна и Херцеговина, сходно броју свог становништва, добије право да пошаље своје представнике у ово тело: *„Садашња ситуација становништва у провинцијама је таква да оно нема никаквог парламентарног представништва када се одлучује о питањима која су од интереса за читаву Монархију, а тако исто и о питањима која спадају у делокруг Сабора; такво се стање не може одржати за сва времена, јер је неправедно и неправично, и своди Босанце на статус грађана другог реда.“*⁵⁰¹

⁴⁹⁷ Ц. Јузбашећ, „Реформни планови...”, 162.

⁴⁹⁸ *Ibid*, 165.

⁴⁹⁹ *Ibid*, 164.

⁵⁰⁰ *Ibid*, 164-165.

⁵⁰¹ В. Дедијер, 220.

Због својих историјских аспирација ка Босни и Херцеговини Мађари су били противници идеје да она добије своје представнике у делегацијама. Тим поводом је и бивши председник угарске владе Шандор Векерле (Sandor Wekerle) истицао да би ова покрајина требала бити подељена између Аустрије и Угарске, па би у том случају оба њена дела могла бити заступљена и у једној и у другој делегацији.⁵⁰²

О правном положају Босне и Херцеговине се расправљало и почетком Првог светског рата, при чему су јасно долазили до изражаја експанзионистички ставови и једне и друге половине Монархије. Са једне стране угарски политичари су заговарали идеју да се након рата Босна и Херцеговина прикључи Угарској, док су са друге аустријски војни кругови тражили да она буде прикључена Аустрији. Наиме, мађарски политички кругови су истицали да је већ у самој нагодби из 1867. године, а нарочито Хрватско-угарским уговором од 1868. године осигурано њихово право на земље „круне св. Стјепана“, те су у складу с тим ово своје право протезали и на Босну и Херцеговину. Чак је и Иштван Тиса отворено говорио да је мађарски парламент само под тим условом дао своју сагласност на окупацију 1878. године. Поред тога постојала је и идеја о подели територије Босне и Херцеговине између Аустрије и Угарске.⁵⁰³ Тако је током целе аустроугарске владавине питање инкорпорисања Босне и Херцеговине у уставну и државну структуру Монархије остало нерешено.

Имајући у виду наведено намеће се питање каква је била природа односа између Монархије и Босне и Херцеговине? Шта је представљао *corpus separatum* по својој правној природи?

Поједини аустроугарски правници и политичари доживљавали су Босну и Херцеговину као крунску колонију. Исти став је заузео и посланик др Милан Сршкић на петој седници босанскохерцеговачког Сабора. Ово становиште је међутим само делимично одрживо. Наиме, колоније се у теорији дефинишу као несамоуправне територије које су подвргнуте неограниченој власти одређене државе.⁵⁰⁴ Тачно је да је Босна и Херцеговина током целог периода

⁵⁰² Ц. Јузбашаић, „Реформни планови...”, 166.

⁵⁰³ Љубомир Зовко, *Студије из правне повијести БиХ 1878-1941*, Мостар 2007, 29. Види и: Фердо Хауптман, „Комбинације око државно-правног положаја БиХ на почетку Првог свјетског рата“, *Годишњак друштва историчара БиХ*, Сарајево 1961, 95-96; Л. Ђаковић, „Комбинације мађарских политичких фактора 1915. године око прикључења БиХ Угарској“, *Прилози Института за историју Сарајево*, бр. 16, Сарајево 1979, 103-147.

⁵⁰⁴ Б. Кривокапић, 184.

аустроугарске владавине била несамоуправна територија, али се по питању обима права која је аустроугарска власт имала према овој покрајини треба правити разлику између два периода. Први период обухвата време од окупације до доношења Земаљског устава (1878-1910), а други период почиње од санкционисања овог акта и траје све до окончања аустроугарске владавине Босном и Херцеговином (1910-1918).

Чињеница је да у првом периоду власт коју је Аустро-Угарска вршила у Босни и Херцеговини преко Заједничког министра финансија и њему подређене Земаљске владе била апсолутистичка. Све до 1910. године монарх је имао искључиво право да законским путем регулише сва она питања која су се тичала земаљских послова. Изузетак су представљали једино они послови који су се тичали привредних интереса једне или обје државе чланице Монархије.⁵⁰⁵

Међутим, након 1910. године положај Босне и Херцеговине се на изванредан начин модификује. Као прво, Земаљским уставом Босна и Херцеговина је добила властите органе. Реч је о Сабору, Земаљском савету и котарским већима. Затим, монарх више није имао искључиво право доношења закона. Сада се у ту законодавну делатност укључује и Сабор. Иако дефинисана као сарадничка његова улога ипак није била занемарљива. Ако већ није имао право да самостално доноси законе, онда је бар имао прилику да опструира оне владине предлоге који нису били у интересу земље. Дакле, иако Сабор није могао самостално да доноси законе, за решавање свих оних питања која су била у његовој надлежности морала се постићи и његова сагласност.

Такође, уставом су загарантована и одређена људска права и слободе. Иако су те промене ишле у правцу увођења самоуправе, Босна и Херцеговина није могла постати субјект у државноправном смислу.⁵⁰⁶ Чињеница је међутим да је овај акт обезбедио Босни и Херцеговини минималну аутономију и ограничен субјективитет. Самим тим, она се не може третирати као колонија у правом смислу те речи. Тачно је, међутим, да је економска политика Аустро – Угарска према Босни и Херцеговини била колонијална.

⁵⁰⁵ Ц. Јузбашевић, „Аустроугарско заједничко министарство и управљање Босном и Херцеговином након анексије (Државноправни аспект)”, *Политика и привреда у Босни и Херцеговини под аустроугарском управом*, књига СХVI, Сарајево 2002, 247.

⁵⁰⁶ *Ibid*, 248.

Дакле, иако није имала статус самосталне државе и није била субјекат суверених права, Босна и Херцеговина је као што видимо имала одређене елементе државности. Као таква, она је представљала један специфичан *sui generis* организам.

7.2. Формална и материјална обележја Земаљског устава

Упркос бројним и различитим дефиницијама које су дали како домаћи, тако и инострани конституционалисти, за одређивање правне природе Земаљског устава неопходно је познавање искључиво нормативног појма устава. Нормативни појам устава може се одредити у материјалном и формалном смислу.⁵⁰⁷ У првом случају акценат се ставља на материју која је регулисана путем устава, док је у другом случају реч о форми путем које се та материја изражава. Иако садржина материје која се регулише уставом може бити различита, у већини случајева она се првенствено тиче организације власти и њених ограничења путем гарантовања одређених људских права и слобода. Са друге стране, правила која представљају садржину уставне материје морају бити на одређени начин материјализована и исказана, што подразумева постојање одређене форме. Према томе устав је општи и писани правни акт. Оно што га, међутим, разликује од других истоверних правних аката јесте чињеница да норме које он садржи имају највећу правну снагу.

Регулишући она питања која иначе представљају *materiu constitutionis* – организација власти и њено ограничење путем гарантовања грађанских права и слобода, Земаљски устав у потпуности испуњава материјални услов. Међутим, Земаљски устав посматран као засебан акт не испуњава услове да се назове уставом у материјалном смислу. Тек уколико узмемо у обзир и органске законе који су санкционисани заједно са њим можемо говорити и о постојању устава у материјалном смислу.

Што се тиче испуњености другог услова, Земаљски устав као писани правни акт у потпуности задовољава неопходност постојања писане форме. Међутим, када је реч о снази правних норми које чине његову садржину могућа су два различита тумачења – изоловано од осталих аустроугарских аката и у

⁵⁰⁷ О појму устава у материјалном и формалном смислу види: Р. Марковић, 30-33; Д. Батавељић, 18; М. Пајванчић, 36-42.

констелацији њихових међусобних односа. Уколико Земаљски устав посматрамо изоловано и независно од осталих аустроугарских правних аката који су важили на територији Босне и Херцеговине можемо рећи да је он заиста био акт највише правне снаге. То значи да ни један други правни акт који проистекне из саборског рада или га донесе који други орган није могао бити изнад устава. Сви ти акти су морали бити у сагласности са њим и имали су мању правну снагу. Са друге стране, уколико Земаљски устав посматрамо као саставни део аустроугарске нормативне делатности у погледу Босне и Херцеговине приметимо да су постојали одређени правни акти које је донела Монархија, а који су по својој правној снази били изнад њега. Реч је пре свега о два закона: Закон о управљању Босном и Херцеговином и Закон о царинском подручју.⁵⁰⁸ На такав закључак упућује и преамбула устава из које произилази да се њиме није смело дирати у законе којима је био регулисан међусобни однос Босне и Херцеговине и Монархије.⁵⁰⁹ То је наведеним законима давало надуставну снагу. Дакле, када је реч о испуњености формалног услова можемо рећи да је она била делимична.

7.3. Да ли је Земаљски устав заиста устав?

Како што смо видели, Земаљски устав теоријски испуњава и материјалне и формалне услове да се назове уставом. Међутим, треба имати у виду да није сваки правни акт који уређује организацију власти и надлежност њених органа уједно и устав. Постојање уставности се искључиво везује за државност.⁵¹⁰ Због тога нам је значајно питање државноправног положаја Босне и Херцеговине. Чињеница да она није била ни самостална држава, нити федерална јединица, него само засебна област у саставу Монархије искључује могућност да се акт санкционисан у фебруару 1910. године назове уставом. На овакав закључак

⁵⁰⁸ Више о овима законима види у: Ц. Јузбашевић, „О настанку паралелног...”, 11-47; Ц. Јузбашевић, „О укључењу Босне и Херцеговине у заједничко аустроугарско царинско подручје“, *Политика и привреда у Босни и Херцеговини под аустроугарском управом*, књига СХVI, Сарајево 2002, 49-87.

⁵⁰⁹ „... да темељи управе Босне и Херцеговине који су постављени законом од 22. фебруара 1880, држ. зак. I. бр. 18, уг. зак. чл. VI: 1880, морају дотле неокрњени на снази остати док не буду ти закони на уставни начин преиначени, и да се уставним уредбама Босне и Херцеговине у њихове свезе с објема државама монархије, које су утврђене законима ових држава, не може никако дирати...”

⁵¹⁰ М. Пајванчић, 52.

упућује и конфронтација аустроугарских званичних кругова до које је дошло приликом формулисања назива овог акта. На крају је као компромисно решење прихваћен предлог Иштвана Буријана да назив на њемачком језику буде „земаљски статут“, а на језику којим се служило босанскохерцеговачко становништво „земаљски устав“.⁵¹¹ Разлог због кога су се одлучили да у Босни и Херцеговини користе термин „устав“ вероватно је повезан са анексионим обећањем Фрање Јосифа и тежњом да се међу становништвом створи илузија о уставном уређењу ове покрајине.

Када се има у виду све наведено, употреба термина устав има више политичку, него реалну подлогу. Стога је теоријски оправданије овај акт означавати као „статут“ или „штатут“.

⁵¹¹ Ђ. Микић, „Босански устав...” 310-311.

ЗАКЉУЧАК

Током друге половине XIX века Босна и Херцеговина је прошла кроз бројна турбулентна збивања. Нашавши се у интересној сфери Аустро-Угарске монархије она је првобитно била окупирана, а потом и анектирана од стране ове европске силе.

Одлуком Берлинског конгреса из 1878. године Аустро-Угарској је поверен мандат да окупира Босну и Херцеговину. Том приликом је писменим путем обећано да се на тај начин неће дирати у питање султановог суверенитета над овом покрајином, што је годину дана касније и потврђено Цариградском конвенцијом. На унутрашњем плану окупација је довела до низа промена. Као прво, дотадашња муслиманска турска власт је замењена католичком аустроугарском, што је за последицу имало миграционе кретње становништва. Долази до масовног иселјавања домаћег муслиманског живља и насељавања страног католичког становништва. Такође, успостављен је и другачији управни апарат. На челу босанскохерцеговачке управе налазила се Земаљска влада која је била подређена и за свој рад одговорна аустроугарском заједничком министарству финансија.

Прихватајући окупацију само као неопходан корак у правцу остваривања свог коначног циља, Аустро-Угарска је наставила са опсежном дипломатском борбом. Након тридесетогодишњег чекања цар Фрањо Јосиф је почетком октобра 1908. године издао прокламацију о анексији. Иако је приликом анексије измењен међународноправни положај Босне и Херцеговине, тј. престао је и *de iure* султанов суверенитет, њен државноправни положај је и даље остао исти. Тако је она и даље остала само засебно управно подручје (*corpus separatum*) под управом заједничког министарства финансија.

Знајући да анексијом крши одредбе Берлинског уговора Монархија је тај чин покушала оправдати потребом завођења уставности у овим покрајинама. Иако обећан приликом анексије Устав за Босну и Херцеговину је донет тек две године након тога – 17. фебруара 1910. године. Заједно са уставом санкционисано је и пет органских закона: Изборни ред, Саборски пословни ред,

Закон о друштвима за БиХ, Закон о сакупљању за БиХ и Закон о котарским вијећима. Самим тим, новоуспостављени уставни поредак у Босни и Херцеговини био је регулисан са шест правних аката.

Ради очувања сопствених интереса и дуалистичког устројства Монархија је приликом израде устава водила рачуна искључиво о сопственим потребама. На тај начин је у октроисаном уставном поретку Босна и Херцеговина остала ускраћена за многа права, док су и она која је добила била у одређеној мери ограничена.

Успостављени постанексионски уставни поредак није донео никакве измене у погледу државноправног положаја Босне и Херцеговине. Иако је анексијом ова покрајина постала саставни део Аустро-Угарске монархије она није укључена у ову сложену заједницу две државе као њен трећи, равноправни члан, него је и даље остала *corpus separatum* – засебно управно подручје. Последица тога била је и немогућност Босне и Херцеговине да делегира своје представнике у зајдничке органе власти. Све одлуке које су се тичале Босне и Херцеговине и након увођења устава су доношене на нивоу заједничких аустроугарских органа и без могућности да представници ове покрајине учествују у томе. Дакле, у том погледу се ништа није променило у односу на стање које је постојало пре устава.

Земаљски устав за Босну и Херцеговину састоји се од преамбуле и нормативног дела. Преамбула претходи нормативном делу и у две реченице које представљају њену садржину наведени су основни подаци о томе ко је доносилац устава, који су разлози за његово доношење, циљеви који су се желели постићи, начела на којима је уставни поредак заснован, као и назив органских закона који су заједно са уставом требали да представљају јединствену целину.

У оквиру нормативног дела устава садржина је систематизована у три засебна дела. Први део је посвећен грађанским правима. Након вишегодишње апсолутистичке владавине уставне одребе о грађанским правима и слободама су биле и више него добродошле босанскохерцеговачком становништву. Гарантујући слободу кретања, право својине, тајности писма, неповредивост стана, слободу вероисповести, удруживања и збора, Земаљски устава је пратио оновремене правне тенденције.

До увођење ванредних мера и суспендовања грађанских права и слобода у Босни и Херцеговини је дошло током скадарске кризе. Том приликом аустроугарски режим се кроз распуштање српских и социјалистичких друштава обрачунао са политичким неистомишљеницима, чиме је власт показала неједнак однос према становништву. И након што су ванредне мере укинуте политички систем је задржао извесен одлике војно-полицијског режима.

Посебну пажњу у оквиру овог дела привлачи појам „земаљско припадништво“. Увођење ове термилошке новине дошло је као последица специфичног државноправног положаја у коме се Босна и Херцеговина нашла након анексије. То се наравно одразило и на питање државне припадности њених становника. Самим тим, домаће босанскохерцеговачко становништво није након анексије добило ни аустријско ни угарско држављанство, а по природи ствари није могло имати ни држављанство Босне и Херцеговине. Излаз је пронађен у појму „земаљског припадништва“.

Други и трећи део устава односе се на Сабор, као највећу новину уведену у политички живот Босне и Херцеговине. Сабор су чиниле две врсте посланика: посланици изабрани од стране народа и посланици по положају. Избор посланика вршен је по компликованом конфесионално-куријалном систему. У првом разреду прве курије право да бирају имали су искључиво крупни земљопоседници, док је у другом разреду то право имала економска, интелектуална и војна елита. Оваква структура прве курије представљала је конзервативан и држави одан елемент који је требао да обезбеди привредни и политички развој земље. Преостале две курије су чинили становници градова односно села. Конзервативни карактер представничког тела ојачан је увођењем и двадесет вирилних посланика.

Ограничавајући надлежност сабора на тачно предвиђене послове искључена је било каква могућност његовог мешања у оно што се тичало Аустрије или Угарске, односно Монархије као целине. Осим тога, Сабор није могао ни да доводи у питање правни положај који је Босна и Херцеговина имала у оквиру Аустро-Угарске. Са друге стране, ни она питања која су била у надлежности сабора нису се могла решавати без знања аустроугарских власти. Тако се за све законске основе које су долазиле од владе морала обезбедити претходна сагласност аустријске и угарске владе. И након што закон буде усвојен у Сабору морала се прибавити како сагласност обје владе, тако и

потврда од стране монарха. Увођењем овако рестриктивне законодавне политике Монархија је онемогућила сабор да самостално одлучује о било чему.

Однос Сабора и Земаљске владе је био однос надређености и подређености. То се огледало у чињеници да сабор није смео да се меша у рад извршне власти, док је са друге стране она имала то право у односу на представничко тело. Земаљска влада као продужена рука аустроугарске власти за свој рад није одговарала пред сабором, него пред заједничким министарством финансија.

Осим сабора уставом је уведен и Земаљски савет. Упркос томе што је предвиђен као својеврсна компензација босанскохерцеговачком становништву због ограничене надлежности сабора и немогућности њиховог учешћа у раду заједничких органа, у пракси је његова улога била све само не ефективна и значајна.

Земаљским уставом је регулисано и питање локалне самоуправе. Котарско веће као орган локалне власти је имало задатак да се брине о јавним пословима у датом котару. При томе су послови који су били у његовој надлежности били таксативно побројани.

Уставни период у Босни и Херцеговини започео је 1910. године доношењем Земаљског устава (штатута) и трајао је до избијања Првог светског рата 1914. године. То је уједно и период када долази до значајних политичких престојавања изазваних различитим приступом политичких група појединим питањима која су имала друштвени, економски, социјални, национални и на крају државноправни карактер. У томе се по свом значају посебно истичу аграрно и језичко питање. Такође, долази и до заоштравања националних и конфесионалних односа. Збивања у Сабору су се врло често одражавала и на политичку ситуацију у земљи. Такве политичке супротности су Земаљска влада и заједничко министарство финансија у пракси врло вешто користиле у циљу обезбеђења аустроугарских интереса.

Питање званичног језика у Босни и Херцеговини је дуго времена представљало не само политички него и велики социјални проблем за домаће босанскохерцеговачко становништво. Иако је ово питање покренуто средином 1910. године до његовог званичног решавања је дошло тек 1914. године. Међутим, због избијања рата закон никада није добио владареву санкцију.

Аграрно питање је у Босни и Херцеговини током целог периода аустроугарске владавине овим просторима представљало једно од највећих проблема како за саму управу, тако и за домаће политичаре. Иначе добри односи који су између Срба и муслимана постојали још од периода борби за црквену и просветну аутономију озбиљно су пољуљани оног тренутка када је на дневни ред дошло аграрно питање. Док су се Срби залагали за облигаторни откуп кметова, муслимански политичари, међу којима је било доста бегова, били су на становишту факултативног откупа. Овако опречни ставови су напослетку и довели до политичког разлаза између Српског и Муслиманског саборског клуба.

Хрватски политичари су у оваквој ситуацији видели погодну прилику за остварење сопствених интереса. Одрцање од облигаторног откупа било је тактички потез хрватских политичара који их је приближио муслиманима и на крају довео до настанка коалиције. Кроз сарадњу са муслиманским политичарима Хрвати су настојали да остваре саопствене националне тежње, пре свега по питању назива званичног језика у Босни и Херцеговини. Са друге стране, аграрно питање је утицало и на дефинитивни распад Српског посланичког клуба и стварање две струје – провладине и опозиционе.

Увођење поштанске штедионице у Босни и Херцеговини изазвало је велику политичку кризу. Разлог томе је била чињеница да је аустроугарска власт кроз задирање у саборску надлежност извршила повреду уставних одредаба.

Чињеница да се за Земаљски устав врло често употребљава и термин „штатут“ или „статут“ определила нас је да се укратко позабавимо и његовом правном природом. Том приликом смо сагледали не само питање да ли Земаљски устав испуњава све неопходне услове у погледу садржине и форме да би се назвао уставом, него смо размотрили и могућност да Босна и Херцеговина као покрајина са правно неуређеним положајем у склопу Монархије, уопште има устав.

Упркос бројним недостацима, Земаљски устав односно Штатут је ипак представљао корак напред у односу на до тада постојећи аустроугарски апсолутистички режим. Међутим, наде босанскохерцеговачког становништва да ће са Уставом доћи и до демократизације како политичких, тако и друштвених односа уопште остварене су само делимично. Тако су у ствари Земаљски устав

(Штатут) за Босну и Херцеговину и њиме успостављен поредак, у оквиру Хабзбушке монархије егзистирали четири године као фикција уставности и парламентаризма.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

КЊИГЕ И ЧЛАНЦИ

Арнаутовић Суад, *Политичко представљање и изборни систем у Босни и Херцеговини у XX стољећу*, Сарајево 2009.

Архив Комунистичке партије Босне и Херцеговине, том III, Сарајево 1951.

Балкански уговорни односи 1876-1996, I том (1876-1918), Београд 1998.

Балга Иван, „Ривалски аустријско-мађарски односи после анексије Босне и Херцеговине“, *Стогодишњица анексије Босне и Херцеговине*, Бања Лука 2009.

Батавेलјић Драган, *Уставно право*, Крагујевац 2013.

Билински Леон, *Босна и Херцеговина у Успоменама Леона Билинског*, Сарајево 2004.

Боровчанин Драго, *Изградња босанско-херцеговачке државности у условима НОР-а*, Сарајево 1979.

Буне и устанци у Босни и Херцеговини у XIX веку, Београд 1952.

Војводић Михаило, „Србија и анексиона криза 1908-1909“, *Стогодишњица анексије Босне и Херцеговине*, Бања Лука 2009.

Вркатић Лазар, *Појам и биће српске нације*, Нови Сад 2004.

Гаврановић Берислав, *Босна и Херцеговина у доба Аустроугарске окупације 1878. године*, Сарајево 1973.

Геришић Глигорије, *Поглед на међународни и државноправни положај Босне и Херцеговине и устрва Кипра према научним оценама представника данашње међународно-правне теорије*, Београд 1893.

Гријак Зоран, „О почецима дјеловања Хрватске народне заједнице и Хрватске католичке удруге у парламентарним увјетима“, *Хисторијска трагања*, бр. 7, Сарајево 2011.

Гросс Мирјана, „Хрватска политика у Босни и Херцеговини од 1878. до 1914“, *Хисторијски зборник, XIX-XX/1966-67*, Загреб 1968.

- Дедијер Владимир, *Сарајево 1914*, Београд 1966.
- Ђаковић Лука, „Комбинација мађарских политичких фактора 1915. године око прикључења Босне и Херцеговине Угарској“, *Прилози*, бр. 16, Сарајево 1979.
- Ђаковић Лука, *Политичке организације босанскохерцеговачких католика Хрвата*, Загреб 1985.
- Ђорђевић Димитрије, *Царински рат Аустро-Угарске са Србијом 1906-1911*, Београд 1962.
- Ђорђевић Јован, *Уставно право*, Београд 1975.
- Екмечић Милорад, *Устанак у Босни 1875-1878*, Сарајево 1960.
- Зовко Љубомир, *Студије из правне повијести БиХ 1878-1941*, Мостар 2007.
- Ибрахимагић Омер, *Државно-правни развитак Босне и Херцеговине*, Сарајево 1998.
- Имамовић Мустафа, „Правни положај Босне и Херцеговине 1878-1908“, *Преглед*, бр. 12, год. LXI, Сарајево 1971.
- Имамовић Мустафа, „Правни систем и законодавство Босне и Херцеговине 1878-1914“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1-3, год. XIX, Београд 1972.
- Имамовић Мустафа, *Основе управно-политичког развитка и државноправног положаја Босне и Херцеговине*, Сарајево 2006.
- Имамовић Мустафа, *Правни положај и унутрашњо-политички развитак БиХ од 1878. до 1914*, Сарајево 2007.
- Јакшић Гргур, *Босна и Херцеговина на Берлинском конгресу*, Београд 1955.
- Јовановић Слободан, *О држави – основи једне правне теорије*, Београд 2011.
- Јовичић Миодраг, *Лексикон српске уставности 1804-1918*, Београд 1999.
- Јузбашевић Џевад, „Анексија и проблем доношења Земаљског устава (статута) за Босну и Херцеговину“, *Годишњак*, бр. 36, Сарајево 2009.
- Јузбашевић Џевад, „Анексија и ставови аустроугарских војних кругова према управљању Босном и Херцеговином“, *Политика и привреда у Босни и Херцеговини под аустроугарском управом*, књига CXVI, Сарајево 2002.

Јузбашић Цевад, „Аустроугарско заједничко министарство и управљање Босном и Херцеговином након анексије (Државноправни аспект), *Политика и привреда у Босни и Херцеговини под аустроугарском управом*, књига CXVI, Сарајево 2002.

Јузбашић Цевад, „Босанскохерцеговачки рат и оснивање поштанске штедионице“, *Политика и привреда у Босни и Херцеговини под аустроугарском управом*, књига CXVI, Сарајево 2002.

Јузбашић Цевад, „Земаљски устав – састав и дјелокруг Сабора“, *Национално-политички односи у босанскохерцеговачком Сабору и језичко питање (1910-1914)*, књига LXXIII, Сарајево 1999.

Јузбашић Цевад, „Извјештај Негманна von Sautera о односима Босне и Херцеговине и Монархије у свјетлу аустроугарских економских супротности“, *Политика и привреда у Босни и Херцеговини под аустроугарском управом*, књига CXVI, Сарајево 2002.

Јузбашић Цевад, „Инвестициони програм, саборски захтјеви и криза због језичког питања – хрватско-српски односи и Балкански рат“, *Национално-политички односи у босанскохерцеговачком Сабору и језичко питање (1910-1914)*, књига LXXIII, Сарајево 1999.

Јузбашић Цевад, „Неколико напомена о Јеврејима у Босни и Херцеговини у доба аустроугарске управе“, *Политика и привреда у Босни и Херцеговини под аустроугарском управом*, књига CXVI, Сарајево 2002.

Јузбашић Цевад, „О настанку паралелног аустријског и угарског закона о управљању Босном и Херцеговином из 1880. године“, *Политика и привреда у Босни и Херцеговини под аустроугарском управом*, књига CXVI, Сарајево 2002.

Јузбашић Цевад, „О укључењу Босне и Херцеговине у заједничко аустроугарско царинско подручје“, *Политика и привреда у Босни и Херцеговини под аустроугарском управом*, књига CXVI, Сарајево 2002.

Јузбашић Цевад, „Покретање језичког питања у Сабору – Аграрно питање и појава хрватско-муслиманског блока“, *Национално-политички односи у босанскохерцеговачком Сабору и језичко питање (1910-1914)*, књига LXXIII, Сарајево 1999.

Јузбашић Цевад, „Проблем озакоњења званичног назива народног језика и употребе писма“, *Национално-политички односи у босанскохерцеговачком Сабору и језичко питање (1910-1914)*, књига LXXIII, Сарајево 1999.

Јузбашић Цевад, „Реформни планови – тешкоће у образовању саборске радне већине”, *Национално-политички односи у босанскохерцеговачком Сабору и језичко питање (1910-1914)*, књига LXXIII, Сарајево 1999.

Јузбашић Цевад, „Усвајање језичког закона у Сабору и политички односи до краја саборске дјелатности“, *Национално-политички односи у босанскохерцеговачком Сабору и језичко питање (1910-1914)*, књига LXXIII, Сарајево 1999.

Јузбашић Цевад, „Хрватско-муслимански пакт и нови распоред политичких снага“, *Национално-политички односи у босанскохерцеговачком Сабору и језичко питање (1910-1914)*, књига LXXIII, Сарајево 1999.

Кандић Љубица, *Одабрани извори из опште историје државе и права*, Београд 1988.

Капицић Хамдија, „Дискусије о државноправном положају Босне и Херцеговине за вријеме аустроугарске владавине (покушаји анексије)“, *Гласник архива и Друштва архивиста БиХ, IV-V/1964-65*, Сарајево 1965.

Капицић Хамдија, „Положај Босне и Херцеговине за вријеме аустроугарске управе (државноправни односи)“, *Историјске претпоставке Републике Босне и Херцеговине*, бр. 4, Сарајево 1968.

Капицић Хамдија, „Превирања у аустро-угарској политици у Босни и Херцеговини 1912. године“, *Гласник Архива и Друштва архивиста Босне и Херцеговине*, књига I, Сарајево 1961.

Капицић Хамдија, „Припремање уставног периода у Босни и Херцеговини (1908-1910)”, *Босна и Херцеговина под Аустроугарском управом (чланци и расправе)*, Сарајево 1968.

Капицић Хамдија, „Скадарска криза и изузетне мјере у Босни и Херцеговини у мају 1913. године“, *Босна и Херцеговина под Аустроугарском управом (чланци и расправе)*, Сарајево 1968.

Капицић Хамдија, *Аграрно питање у Босни и Херцеговини за вријеме аустроугарске владавине (1878-1918)*, Београд 1967.

Капицић Хамдија, *Херцеговачки устанак 1882. године*, Сарајево 1958.

Касумовић Амила, „Земаљска припадност становника Босне и Херцеговине у првим годинама аустроугарске управе“, *Хисторијска трагања*, бр. 6, Сарајево 2010.

Кожар Азем, „Улога цивилног адлатуса у управљању Босном и Херцеговином“, *Зборник радова уставно-правни развој Босне и Херцеговине (1910-2010)*, Тузла 2011.

Крешевљаковић Хамдија, *Сарајево за вријеме аустроугарске управе (1878-1918)*, Сарајево 1969.

Кривокапић Борис, *Лексикон међународног права*, Београд 1998.

Крушевац Тодор, „Политички оквири Босанског устава из 1910. године“, *Преглед*, бр. 10, Сарајево 1955.

Крушевац Тодор, *Сарајево под Аустро-Угарском управом 1878-1918*, Сарајево 1960.

Малбаша Анте, *Босанско питање и Аустро-Угарска у свијетлу политичког дневника Ј.М. Ваернреитера*, Сарајево 1933.

Марковић Горан, *Босанскохерцеговачки федерализам*, Београд/Сарајево 2012.

Марковић Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Београд 1996.

Марковић Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Београд 1996.

Мартиновић Ђорђе Ђ., *Како ће радити босанско-херцеговачки Сабор*, Бања Лука 1910.

Матковић Стјепан, „Хрватски погледи на увођење Босанскохерцеговачког сабора“, *Хисторијска трагања*, бр. 7, Сарајево 2011.

Микић Ђорђе, „Анексија и Турска у анексији БиХ 1908-1909. године и велике силе“, *Стогодишњица анексије Босне и Херцеговине*, Бања Лука 2009.

Микић Ђорђе, „Босански устав – „Штатут“ из 1910“, *Зборник за историју Босне и Херцеговине*, Београд 2012.

Милићевић Јован, „Јавност Београда према анексији Босне и Херцеговине“, *Југословенски народи пред Први светски рат*, Београд 1967.

Mowat R.B, *Select Treaties and Documents to Illustrate the Development of the Modern European States – System*, Oxford 1915.

Николић Драган, Ђорђевић Александар, *Законски текстови старог и средњег века*, Ниш 2002.

Пајванчић Маријана, *Уставно право-уставне институције*, Нови Сад 2003.

Пејановић Ђорђе, *Становништво Босне и Херцеговине*, књига ССХХИХ, Београд 1955.

Пелагић Васо, *Историја Босанско-ерцеговачке буне*, Будимпешта 1880.

Петров Владан, *Енглески устав*, Београд 2007.

Поповић Васиљ, *Источно питање*, Београд 1928.

Поповић Димитрије, *Извољски и Ерентал, Дипломатске успомене из анексионе кризе*, Београд 1927.

Радосављевић Едита, *Земаљска влада за Босну и Херцеговину – Сарајево 1878-1890*, Сарајево 1989.

Ракочевић Новица, *Црна Гора и Аустро-Угарска 1903-1914*, Титоград 1983.

Стојановић Никола, *Аутономија Босне и Херцеговине – Један недржан говор*, Загреб (година издања није наведена)

Стојановић Никола, *Босанска криза (1908-1914 год.)*, Сарајево 1958.

Сућеска Авдо, *Историја државе и права народа СФРЈ*, Сарајево 1979.

Schmitt Bernadotte E., *The Annexation of Bosnia 1908-1909*, Cambridge 1937.

Ђоровић Владимир, *Илустрована историја Срба (шести део)*, Крагујевац 2011.

Ђоровић Владимир, *Историја Југославије*, Београд 1989.

Ђоровић Владимир, *Односи између Србије и Аустро-Угарске у XX веку*, Београд 1936.

Naris David, *Diplomatic History of the Balkan Crisis of 1875-1878. The first year*, London 1936.

Хауптман Фердо, „Дјелокруг аустроугарског Заједничког министарства финансија“, *Гласник архива*, бр. 3, Сарајево 1963.

Хауптман Фердо, „Комбинације око државно-правног положаја БиХ на почетку Првог свјетског рата“, *Годишњак друштва историчара БиХ*, Сарајево 1961.

Цвијић Јован, „О исељавању босанских муслимана“, *Говори и чланци*, први свезак, Београд 1921.

Цвијић Јован, *Сабрана дела*, књига 3 (том I), Београд 1987.

Чаушевић Џенана, *Правно политички развитак Босне и Херцеговине (документи са коментарима)*, Сарајево 2005.

Чубриловић Васо, *Босански устанак 1875-1878. године*, Београд 1930.

Шишић Фердо, *Окупација и анексија Босне и Херцеговине*, Загреб 1938.

ПРАВНИ АКТИ

Земаљски устав за Босну и Херцеговину (штатут), *Гласник закона и наредаба за БиХ*, II / 1910.

Закон о друштвима за Босну и Херцеговину, *Гласник закона и наредаба за БиХ*, II / 1910.

Закон о сакупљању за Босну и Херцеговину, *Гласник закона и наредаба за БиХ*, II / 1910.

Закон о котарским вијећима, *Гласник закона и наредаба за БиХ*, II / 1910.

Изборни ред, *Гласник закона и наредаба за БиХ*, II / 1910.

Саборски пословни ред, *Гласник закона и наредаба за БиХ*, II / 1910.

ПЕРИОДИКА

„Босанско-херцеговачке новине“ бр. 35, 29. децембар 1878. године

„Бошњак“ бр. 24, 18. јун 1910. године

„Вечерњи сарајевски лист“ бр. 36, 11. фебруар 1910. године

„Вечерњи сарајевски лист“ бр. 44, 21. фебруар 1910. године

„Вечерњи сарајевски лист“ бр. 49, 25. фебруар 1910. године

„Вечерњи сарајевски лист“ бр. 90, 15. април 1910. године

„Вечерњи сарајевски лист“ бр. 94, 20. април 1910. године

„Вечерњи сарајевски лист“ бр. 109, 9. мај 1910. године

„Вечерњи сарајевски лист“ бр. 113, 13. мај 1910. године

„Вечерњи сарајевски лист“ бр. 115, 16. мај 1910. године

„Вечерњи сарајевски лист“ бр. 144, 15. јун 1910. године

„Вечерњи сарајевски лист“ бр. 145, 16. јун 1910. године

„Вечерњи сарајевски лист“ бр. 147, 18. јун 1910. године

„Глас слободе“ бр. 9, 25. фебруар 1910. године

„Мусават“ бр. 5, 13. јун 1906. године
„Мусават“ бр. 40, 9. септембар 1908. године
„Мусават“ бр. 42, 15. октобар 1908. године
„Мусават“ бр. 5, 8. фебруар 1909. године
„Мусават“ бр. 15, 4. мај 1909. године
„Мусават“ бр. 16, 10. мај 1909. године
„Мусават“ бр. 17, 18. мај 1909. године
„Мусават“ бр. 18, 26. мај 1909. године
„Мусават“ бр. 19, 3. јун 1909. године
„Мусават“ бр. 52, 10. август 1911. године
„Мусават“ бр. 54, 16. август 1911. године
„Муслиманска слога“ бр. 2, 9. фебруар 1910. године
„Муслиманска слога“ бр. 4, 15. фебруар 1910. године
„Муслиманска слога“ бр. 7, 25. фебруар 1910. године
„Народ“ бр. 20, 19. мај 1907. године
„Народ“ бр. 134, 10. октобар 1908. године
„Народ“ бр. 314, 2. август 1913. године
„Народ“ бр. 354, 20. децембар 1913. године
„Народ“ бр. 356, 29. децембар 1913. године
„Нови мусават“ бр. 2, 6. јануар 1912. године
„Отаџбина“ бр. 99, 4. октобар 1911. године
„Политика“ бр. 1687, 27. септембар 1908. године
„Политика“ бр. 1689, 29. септембар 1908. године
„Политика“ бр. 2179, 10. фебруар 1910. године
„Преглед“ бр. 7-8, 15. јануар 1911. године
„Радничке новине“ бр. 118, 30. септембар 1908. године
„Сарајевски лист“ бр. 9, 22. јануар 1903. године
„Сарајевски лист“ бр. 61, 22. мај 1904. године
„Сарајевски лист“ бр. 66, 3. јун 1904. године
„Сарајевски лист“ бр. 120, 7. октобар 1908. године
„Сарајевски лист“ бр. 20, 14. фебруар 1909. године
„Сарајевски лист“ бр. 21, 17. фебруар 1909. године
„Сарајевски лист“ бр. 23, 21. фебруар 1909. године
„Сарајевски лист“ бр. 25, 26. фебруар 1909. године

„Сарајевски лист“ бр. 27, 3. март 1909. године
„Сарајевски лист“ бр. 28, 5. март 1909. године
„Сарајевски лист“ бр. 29, 7. март 1909. године
„Сарајевски лист“ бр. 35, 21. март 1909. године
„Сарајевски лист“ бр. 38, 28. март 1909. године
„Сарајевски лист“ бр. 39, 31. март 1909. године
„Сарајевски лист“ бр. 40, 2. април 1909. године
„Сарајевски лист“ бр. 41, 4. април 1909. године
„Сарајевски лист“ бр. 42, 7. април 1909. године
„Сарајевски лист“ бр. 44, 11. април 1909. године
„Сарајевски лист“ бр. 56, 5. мај 1909. године
„Сарајевски лист“ бр. 79, 2. април 1910. године
„Сарајевски лист“ бр. 85, 9. април 1910. године
„Сарајевски лист“ бр. 131, 2. јун 1910. године
„Сарајевски лист“ бр. 145, 16. јун 1910. године
„Сарајевски лист“ бр. 150, 23. јун 1910. године
„Сарајевски лист“ бр. 77, 12. април 1913. године
„Сарајевски лист“ бр. 92, 3. мај 1913. године
„Српска ријеч“ бр. 118, 8. септембар“ 1908. године
„Српска ријеч“ бр. 213, 17. октобар 1908. године
„Српска ријеч“ бр. 19, 9. фебруар 1909. године
„Српска ријеч“ бр. 30. 23. фебруар 1909. године
„Српска ријеч“ бр. 22, 1. фебруар 1910. године
„Српска ријеч“ бр. 33, 15. фебруар 1910. године
„Српска ријеч“ бр. 18, 8. фебруар 1911. године
„Српска ријеч“ бр. 85, 3. мај 1913. године
„Српска ријеч“ бр. 95, 16. мај 1913. године
„Српска ријеч“ бр. 195, 23. септембар 1913. године
„Цетињски вјесник“ бр. 26, 24. септембар 1908. године

ОСТАЛИ ИЗВОРИ

Станографски извештаји са садница Босанскохерцеговачког сабора
Зборник закона и наредаба за Босну и Херцеговину из 1882. године
Зборник закона и наредаба за Босну и Херцеговину из 1883. године
Гласник закона и наредаба за Босну и Херцеговину из 1910. године
Гласника закона и наредаба за Босну и Херцеговину из 1912. године