

ORGANI VLASTI U BOSNI I HERCEGOVINI PO ZEMALJSKOM USTAVU (ŠTATUTU) OD 17.02.1910. GODINE

Filip Novaković¹,

Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, Banja Luka, BiH

Sažetak

U radu će biti predstavljen sažeti prikaz razvitka organa državne vlasti u Bosni i Hercegovini kako za vrijeme okupacije, tako i nakon donošenja prvog bosanskog Ustava 1910. godine. Naročita pažnja bit će posvećena bosanskom Saboru, kao prvom političkom predstavništvu u novijoj bosanskohercegovačkoj historiji, njegovom sastavu te načinu izbora zastupnika. Posvetit ćemo se i najvišoj upravnoj vlasti u zemlji – Zemaljskoj vladi, te govoriti o začecima lokalne samouprave i predstavničkim organima na lokalnoj razini. Autor će se osvrnuti i na događaje koji su prethodili donošenju Ustava i utjecaj istih na razvoj organa državne vlasti. Ukratko će biti govora i o pravnom položaju Bosne i Hercegovine netom prije donošenja prvog najvišeg pravnog akta ove zemlje.

Ključne riječi: Zemaljska vlada, Ustav, Sabor, Zemaljsko vijeće, kotarska vijeća.

1. Uvodne napomene

Veliki ustanak u Hercegovini 1875. godine bio je jedan od glavnih povoda Rusko-tuskog rata završenog Sanstefanskim mirom. Velike sile su ga u nekoj mjeri revidirale, a u nekoj mjeri i potvrdile na Berlinskog kongresu 1878. godine. Austro-Ugarska Monarhija, pritisnuta sa svih strana, tražila je način da proširi svoj „životni prostor“. Prilika joj se ukazala te 1878. godine kada je „bolesnik s Bosfora“ bio maltene na izdisaju. Dunavska monarhija dobila je blagoslov velikih sila da zavede red i mir u Bosni i Hercegovini i Sandžaku. Taj međunarodni mandat poslužio je Beču za teritorijalno proširenje ka jugu.

¹ filip.novakovic@student.pf.unibl.org

U Bosni i Hercegovini, nakon četiri vijeka i nešto, ostavila je traga turska vladavina. Bilo je neophodno naviknuti, ali i prilagoditi bosanskohercegovačko društvo na novog suverena, kako bi došlo do potpune integracije. Tri desetljeća Beč je naporno radio na „europizaciji“ BiH, prvo postepeno kroz reforme industrije, izgradnje komunikacije, škola, banaka i finansijskih organizacija *etc.* Sve te vidljive promjene uspješno su prikrivale naporni rad Zajedničkog ministarstva finansija da u BiH stvori pravni, ali i politički poredak, dostojan jednog europskog društva. S tim u vezi, ovaj će rad biti skromni pokušaj prikazivanja strukture državne vlasti u BiH toga doba (prikazati ćemo razvoj tih institucija od okupacije pa do donošenja Zemaljskog ustava (štatuta) 17. februara 1910. godine).

2. Preludij za donošenje Ustava

2.1. Okupacija Bosne i Hercegovine

Imperijalizam europskih velesila i njihove suprotnosti ispoljile su se naročito prilikom rješavanja „Istočnog pitanja“ (vid. Potemkin, 1945: 2-52). Na Balkanu, a naročito u XIX vijeku, ukrštali su se interesi u prvom redu Habsburške carevine i Turske, a zatim i Italije, te Rusije. Kako bi se izbjegli dalji sukobi, Rusija je s Austro-Ugarskom sklopila tajnu konvenciju 1877. godine, kojom je Bosnu i Hercegovinu prepustila sferi utjecaja Dvojne monarhije, dok je za sebe time osigurala neka područja u Aziji, te hegemoniju nad istočnim Balkanom (prevažodno Bugarskom). Možemo reći da je Berlinskim kongresom ta konvencija u neku ruku potvrđena jer je Austro-Ugarska dobila međunarodni mandat za okupaciju BiH.

Po Belinskom ugovoru Monarhija će „zaposjesti Bosnu i Hercegovinu i njima upravljati“ (čl. XXV Berlinskog ugovora). Ovom odredbom je ostavljen manevarski prostor da se vlade u Beču i Carigradu same dogovore o pojedinostima (Schneller, 1893: 15-16), što su ove i učinile nepunu godinu poslije. Konvencijom sklopljenom između dva carstva te 1879. godine Turska je zaključila da se okupacijom ne vrijeđaju interesi i prava sultana, te ako austrougarska vlada smatra za shodno da treba poboljšati administraciju u BiH, to treba i učiniti (Čulinović, 1961: 263).

Iako se autori ne spore oko toga da je Austro-Ugarska dobila međunarodni mandat za okupaciju, ono što je u literaturi sporno jesu ovlasti koje je vlada u Beču dobila u pogledu BiH. Iz prethodno navedenog, vidimo da je Monarhija dobila pravo na okupaciju i na upravu. Ono što nam je nejasno jeste što se podrazumjeva pod pojmom „upravljanja“. Kao i svi drugi pojmovi koje se svakodnevno koriste u političke svrhe i ovaj se tumačio dosta arbiterno. Beč je to tumačio kao pravo da se izvrši reorganizacija državne uprave i sudstva, onako

kako je to bilo u ostalim dijelovima Dunavske monarhije. Mnogi su pravni pisci drugačijega mišljenja, te ističu da je Austro-Ugarska prekoračila dobiveni mandat za okupaciju, te da ona, po međunarodnom pravu, nije smijela mijenjati suštinu državnopravnog stanja zatečenog u BiH (tako npr. Geršić, Jellinek, Schneller, Martens, Neumann). Prema navedenom shvaćanju okupaciona uprava je trebalo da zadrži samo *status quo*, bez da išta mijenja (vid. Imamović, 1971: 586 i Savić, 2015: 268-269).

2.2. Položaj Bosne i Hercegovine za vrijeme okupacije

Pri razmatranju ovog problema razvila su se dva oprečna mišljenja. Prema jednom, okupacijom od strane Austro-Ugarske Monarhije nije došlo do nestanka turskog suvereniteta nad BiH, te je prema tome BiH i dalje bila sastavni dio Osmanskog carstva, odnosno, njegova državnog teritorija. Po drugom mišljenju, odmah po okupaciji došlo je do nametanja suverenosti austrijskog cara, te je od 1878. godine Bosna i Hercegovina dio državnog teritorija Dvojne monarhije.

Zastupnici prvog mišljenja polaze sa stanovišta međunarodnog prava, te se naročito pozivaju na čl. XXV Berlinskog ugovora. Prema njihovom obrazloženju Turska nije izgubila svoj suverenitet nad BiH jer su velesile Austro-Ugarskoj dale mandat za (1) okupaciju i (2) upravu, i to privremenu kojije trebalo urediti sporazumom između Austrije i Turske. Dakle, onda zaključuju da je suverenitet tuskog sulatana samo privremeno suspendiran, ali nije trajno oduzet.

S druge strane, autori koji zastupaju stanovište da je od samog početka okupacije suverenitet austrijskog cara prostrijet nad BiH polaze od faktičkog stanja, te daju prednost faktičkoj vlasti. Za pristalice ovog mišljenja nije bitno ono što se navodi u Berlinskom ugovoru ili austrijsko-turskoj konvenciji, koliko ima vršenje faktičke državne vlasti od strane Beča. Smatraju da je od osmanske suverenosti ostala samo prividnost (vid. Schneller, 1893: 115). Pravni pisac Höltzendorff ističe da odgovor na pitanje čija je BiH pronalazimo u postojanju „državne sile i državne volje“ koju ima Austro-Ugarska, tako da je ona ta koja je suverena (vid. Höltzendorf, 1885: 241 i Schneller, 1893: 115-133). Drugi autor, Emil Lingg, suverenitet poistovjećuje sa faktičkom najvišom vlašću koju nad BiH ima austrijski car. On dalje navodi da je BiH od okupacije sasvim nova država sa „osobitim obilježjima“ (Lingg, 1890: 483). Dakle, činjenica da je austrijska vlada vršila faktičku najvišu vlast nad BiH daje autorima za pravo da smatraju da je od početka okupacije ona dio državnog teritorija Austro-Ugarske Monarhije. Mi se djelomično slažemo sa tom konstatacijom, te smatramo da, iako je postojao faktički suverenitet austrijskog cara nad BiH, ona je za vrijeme okupacije stvorila vlastita državna obilježja i stekla državne osobenosti, naravno uz pomoć vlade iz Beča.

2.3. *Aneksija Bosne i Hercegovine i donošenje Ustava*

Godine 1908, tri desetljeća poslije okupacije, Beč je dobio povod za aneksiju Bosne i Hercegovine, a to je bila Mladotruska revolucija. Ovakav potez Austro-Ugarske je doveo do velike diplomatske i političke krize. No sa slabošću Otomanske imperije, ali i dobrih odnosa sa Ruskom carevinom, sve je veoma brzo zaboravljeno i već se iduće godine sve na političkoj sceni Starog kontinenta vratilo u redovne tokove (vid. Malcolm, 2011: 274-275 i Šišić, 1962: 476). Grof Aehrenthal, ministar vanjskih poslova u Zajedničkom vijeću ministara, pravdao je aneksiju pitanjem ustavnosti u BiH koje je već dugo bilo otvoreno, ali tek s Mladoturskom revolucijom stvorila se klima za rješavanje ustavnog pitanja u BiH. Pored toga, navodio je da Monarhija ima za pravo smatrati BiH svojom zemljom jer je za nju vođen rat (misli se na oružane sukobe između carske i kraljevske vojske i bosanskih ustanika 1878. godine), te da rok okupacije Berlinskim ugovorom nije bio određen (Janković, Mirković, 1997: 262). Aneksijom je došlo do promjene suvereniteta (s pravnog aspekta), koji je sa osmanskog sultana prešao na austrijskog cara (iako je suverenitet turskog vladara nakon okupacije predstavljao samo *nudum ius*), čime se jedno faktičko stanje pretvorilo u pravno (vid. Čulinović, 1961: 267).

Nakon dugih priprema, te jedne ustavne ankete (ankete na kojoj su viđeniji građani iznijeli svoje mišljenje o budućem uređenju i položaju Bosne i Hercegovine),² austrijski car i mađarski kralj Franjo Josip je 17. februara 1910. godine sankcionirao Zakone o ustavnim uredbama za Bosnu i Hercegovinu (vid. Kapidžić, 1968: 61-75 i Imamović, 2006: 112). Tri dana potom Zemaljski ustav (štatut) za BiH je svečano proglašen u Sarajevu, a tadašnji zemaljski poglavar barun Marijan Varešanin je pročitao proglas pred svim članovima Vlade, višim činovnicima, predstavnicima konfesija, građanskih i vojnih vlasti, predstavnicima sarajevske gradske općine, te drugih jedinica lokalne samouprave i svim viđenijim građanima te liderima političkih stranaka.

Od februara 1910. godine ustavni poredak BiH je bio reguliran sa šest značajnih akata: Zemaljski ustav (štatut), Izborni red, Saborski poslovni red, Zakon o društvima za BiH, Zakon o skupljanju za BiH, te Zakon o kotarskim vijećima (Zemaljska vlada, 1910). Interesantna nam je ideja tzv. „piramidalne ustavnosti“ na kojoj se bosanski Ustav temeljio. Prema navedenom uska građanska prava proklamovana Ustavom bi se vremenom trebalo proširivati novim zakonima. Autori navode da je ovakav koncept ustavnog razvoja posljedica kulturne zaostalosti (tako npr. Kruševac, 1955: 190 i Imamović, 2007: 268), mada se mi ne

² U anketi na inicijativu Zajedničkog ministarstva finansija drugog mjeseca 1909. godine učestvovalo je ukupno 24 lica (osam pravoslavaca, 10 muslimana, pet katolika i jedan Židov). Političke organizacije nisu bile pozvane jer se smatralo da nisu formalno osnovane kao takve.

slažemo sa tim tvrdnjama. Koncept ograničene ustavnosti ovog tipa je osmišljen kako bi se dao lažni prikaz parlamentarizma, te kako bi se činovničkoj Zemaljskoj vladi stvorio poslušni partner od prvog parlamentarnog predstavničkog tijela u novijoj bosanskoj povijesti. No, to Vladi nije pošlo za rukom.

Po Ustavu, Bosna i Hercegovina je zamišljena kao jedno jedinstveno i zasebno upravno područje.³ Vrhovna upravna vlast ostala je povjerena tzv. bosanskom birou u Zajedničkom ministarstvu financija i Zemaljskoj vladi. U Ustavu možemo uočiti neku vrstu podjele vlasti.⁴ Sabor nije mogao utjecati na upravnu vlast, izuzev stavljanja interpelacije na ministre u Zemaljskoj vladi (vid. Würmbrand, 1915: 96-145). Zakonodavna vlast pripadala je Saboru.⁵ Sabor je mogao donositi zakonska rješenja za pitanja koja spadaju u nadležnosti BiH.⁶ Za sve zakone koje Sabor donese trebala je potvrda kako austrijske, tako i vlade u Budimpešti, ali i „Previšnja potvrda“,⁷ no, o tome će biti više govora poslije.

Ne obazirući se na sva na organičenja u pogledu upravne i zakonodavne vlasti, Ustav i „organski“ zakoni uveli su nove institucije u politički život bosanskohercegovačkog društva (Sabor, Zemaljski savjet i kotarska vijeća), a već postojeće utvrdili (Zemaljska vlada, sudovi...), te se može kazati da su Ustav i prateći zakoni osigurali minimum osnovnih prava i sloboda čovjeka i građanina, ali i stvorili prostor za ostvarivanje parlamentarnog života. Ustav je, dakle, obuhvaćao četiri osnovna pitanja: parlament i izbore za saborske zastupnike, zemaljski savjet, kotarska vijeća, ali i osnovna prava i slobode građana (vid. Kršnjavi, 1910: 91-101 i Balta, 2010: 42). Iako Ustav nije šire obuhvatio pitanja organizacije sudstva, Zemaljsku vladu, te neka pitanja lokalne samouprave, smatramo ih za neizostavni dio priče o razvitku organa državne vlasti u BiH, pa će se i o njima šire govoriti.

3. Organi vlasti

3.1. Sabor

Bosanskohercegovački Sabor utemeljen Zemaljskim ustavom je prvo političko predstavništvo u modernoj Bosni i Hercegovini. On se nije zasnivao na prethodnoj parlamentarnoj tradiciji, kao druga predstavnička tijela u Monarhiji.

³ § 1 Zemaljskog ustava (štatuta) za Bosnu i Hercegovinu, „Glasnik zakona i naredaba“, br. II/1910.

⁴ § 31 Ustava.

⁵ § 21 Ustava.

⁶ § 37 Ustava.

⁷ § 38 Ustava.

Sabor je bio sastavljen kako od izabраних заступника (njih 72, односно, један заступник на 25.000 становника),⁸ тако и од virilista, односно, лица која су по служби улазили у парламент. По Изборном реду, грађани БиХ су били подијелјени на три социјалне курије по којима су бирали заступници. Те три курије су биле: (1) курија плећства и интелигенције, (2) курија градског становништва и (3) курија сеоског становништва. Ово нам говори да је БиХ по Изборном реду усвојила сличан систем какав је био у друга два дијела Монархије (за изборни систем Аустро-Угарске вид. Шаре Шаркић, 1999: 250-252). Активно бирачко право имали су сви босанскохерцеговачки држављани мушког пола који су на дан избора навршили 24 године, који су самовласти и који у БиХ станују бар једну годину.⁹ Устав је предвиђао да и жене могу имати право гласа, но само у случајевима ако на себи имају имовину за коју плаћају порез од 140 круна годишње, дакле, видимо постојање имовинског ценза. Пасивно бирачко право добивали су мушкарци са навршених 30 година,¹⁰ по увјетом да уживају сва грађанска права. Мандат саборских заступника трајао је пет година,¹¹ са могућношћу поновног избора. Поред тога § 25 Устава нам говори да није постојала могућност опозива заступника од стране бирача. Предсједника Сабора и два потпредсједника именовао је суверен на приједлог парламентарне већине, с тим да су у предсједништву Сабора морале бити заступљене све три главне конфесије (предсједник и потпредсједници нису смјели бити припадници исте конфесије).¹²

Како смо већ навели, поред изабраних заступника постојао је и одређени број оних лица којису, на основу својих службених дужности, улазили у парламент. Таквих је било укупно 20. У првоме реду то су били представници и поглавари свих конфесија: реис-ул-улема Исламске заједнице, вакуфско-меарифски директор, сарајевски и mostарски муфтија, те по именованју најстарији муфтија, четри православна епископа, митрополит и потпредсједник Великог управног и проsvјетног савјета Православне цркве, врхбосански надбискуп, два дијачезанска бискупа и два провинцијала франјевачког реда те сефардски надрабин.¹³ Поред њих по службеној дужности у Сабору улазили су и: предсједник Врховног суда, предсједник Одвјетничке коморе у Сарајеву, начелник земалјског главног града Сарајева и предсједник Трговачке и обртничке коморе у Сарајеву.¹⁴ Овакав састав Сабора даје

⁸ Vid. § 22, st. B Ustava.

⁹ § 1 Изборног реда, „Гласник закона и наредба”, br. II/1910.

¹⁰ § 4 Изборног реда.

¹¹ § 24 Устава.

¹² Vid. § 23 Устава.

¹³ § 22, st. A, тч. 1-4 Устава.

¹⁴ § 22, st. A, тч. 5-8 Устава.

nam naslutiti da je vlast željela osigurati jedan konzervativni parlament koji bi radio po njihovoj želji.¹⁵

Svaki zastupnik (bilo virilist, bilo izabrani), na konstituirajućoj sjednici trebalo je da položi zakletvu da će biti vjieran cesaru, da će poštovati Ustav i zakone, te da će savjesno ispunjavati svoje dužnosti. Sankcija za nepoštovanje nečega od prethodno navedenog nakon prisezanja bila je prestanak mandata.

Sabor je bio u obvezi sastati se najmanje jednaput godišnje, a sjednice parlamenta je sazivao i „raspravama upravljao“ predsjednik Sabora.¹⁶ Sjednicama Sabora su mogli prisustvovati i pripadnici Zemaljske vlade (guverner, građanski doglavnik i odjelni predstojnici), koji bi morali biti saslušani svaki put kada izraze želju da se obrate zastupnicima. Sabor je bio ovlašten da upućuje pitanja Zemaljskoj vladi o svim poslovima koji su u nadležnosti BiH, te da na odluke vlade daje svoje mišljenje u obliku adrese ili rezolucije.¹⁷ Građani i lokalne vlasti su imali pravo slati molbe i žalbe Saboru, koje je ovaj morao saslušati i o njima raspravljati. Predsjedništvo Sabora je u ime ovog predstavništva moglo uputiti žalbe na rad izvršno-upravne vlasti zajedničkoj vladi u Beču, te je mogao, uz dozvolu zajedničke vlade, poslati deputaciju na carski dvor i iznijeti problem ili ponuditi rješenje.

Saborski zastupnici uživali su imunitet, odnosno, nisu mogli biti gonjeni za ono što u Saboru kažu, niti zbog toga kako glasaju. Ako bi član Sabora učinio kakvo kažnjivo ili nedopušteno djelo, Sabor je odlučivao o njegovom imunitetu. Ako Sabor smatra da tuženi zastupnik nije kriv, ne smije se pokretati sudski postupak protiv tog zastupnika.

Odluke po svim pitanjima morale su biti donesene apsolutnom većinom, a da bi do glasanja o nekom pitanju uopće došlo, neophodno je bilo prisustvo više od polovice svih zastupnik (dakle, njih 46). Ustav je u poslednoj odredbi naveo da u slučajevima glasanja po pitanju bogoštovlja nazočno mora biti najmanje četiri petine svih zastupnika, te da za prijedlog glasa barem dvije trećine prisutnih lica kako bi ovaj bio usvojen. Sve zakone koje bi donio Sabor morali su biti sankcionirani od strane bečkog dvora, dakle pored potpisa predsjednika Sabora nalazio se i potpis monarha (no, prije toga, vlade u Beču i Budimpešti moraju dati svoju suglasnost za zakonske prijedloge koje donosi Sabor).¹⁸

¹⁵ Pojedini autori navode da je Sabor imao isključivo savjetodavni, ili „suradivački“ karakter.

¹⁶ § 28 Ustava.

¹⁷ § 30 Ustava.

¹⁸ Ovaj zahtjev izvire iz statusa Bosne i Hercegovine kao condominiuma, odnosno, dijela državnog teritorija nad kome i Austrijska carevima i Ugarska kraljevina imaju prava. No, ističemo da je baš zbog toga BiH bila u stanju razviti vlastita državnaopravna obilježja, te se istakla kao zaseban, treći, dio Monarhije.

Iz odredaba § 41 i § 42 Ustava vidimo koji su poslovi povjereni bosansko-hercegovačkom Saboru, zapravo se navodi šta nije u nadležnosti Bosne i Hercegovine. U ovim odredbama Ustava se precizno navodi koji su poslovi povjereni zajedničkoj vladi i vladama oba entiteta Monarhije izuzeta iz opsega rada Sabora. U nadležnosti Sabora (a samim tim i BiH) spada: ustanovljavanje godišnjeg proračuna za BiH, uzimanje zajmova i konverzija već postojećih, upravljanje državnim zemljištem, krivično pravosuđe, krivično redarstvo, redarstvo nad strancima, putnicama (putne isprave) i popis stanovništva, građansko pravo, javne knjige, trgovačko i mjenično pravo, pravo udruživanja i skupljanja, štampa i zaštita umnog (intelektualnog) vlasništva, zdravstvo, obrt, izvršavanje obrta, redarstvo nad obrtom i svi drugi obrtni pravni poslovi, ustanove općeg dobra, načela nastave u svim naučnim i nastavnim zavodima, poslovi bogoštovlja, agrarni odnosi, podizanje novih i preinačavanje postojećih gospodarskih zavoda, mjere podizanja i unaprijeđivanja gospodarstva, šumsko redarstvo, uvođenje i kontrola poreza, reforma i evidencija katastra, podizanje i preinačavanje kaznonica, gradnja željeznica, briga o cestama, putevima i drugim komunikacijama, osnivanje i uređenje kupališta i lječilišta, sastav općina, te da ispituje, odobrava i zaključuje račune i posljedice rukovanja s proračunom.

Dakle, iz navedenog vidimo da su ovlasti Sabora bile Ustavom točno određene, te bosanski parlament nije mogao izlaziti iz Ustavom ustanovljenih okvira. Bosna i Hercegovina je, moglo bi se reći, imala značajne nadležnosti. Prije svega njen Sabor je donosio državni proračun, zatim, vodio je računa o zdravstvu, socijalnoj zaštiti, te privredi, obrazovanju, policijskim snagama, pravosuđu... Sve što jednoj zemlji treba da bi se zvala državom.

3.2. Zemaljski savjet

Zemaljski je savjet (po nekim izvorima Zemaljsko vijeće) predstavljao poseban organ koji između zasjedanja Sabora preuzima sve poslove komuniciranja između Sabora i drugih organa vlasti.¹⁹ Ovo se tijelo sastojalo od devet članova (četiri pripadnika pravoslavne konfesije, tri muslimana i dva katolika) koje su birali saborski zastupnici „iz svoje sredine sa sav saborski period“ (Imamović, 2003: 260). Zemaljski savjet je imao pravo iznositi svoje mišljenje po tekućim pitanjima, ali na zahtjev Zemaljske vlade (zapravo, iznosio je svoje stavove samo po pitanjima koja su ulazi u nadležnosti organa Bosne i Hercegovine). Vlada Austrijske carevine, ali i vlada Zemalja krune sv. Stjepana mogla je putem Zajedničkog ministarstva financija slati upite Zemaljskom savjetu u Sarajevu. Na isti je način Savjet mogao komunicirati sa vladama drugih entiteta. Predsjednik Sabora je po službenoj dužnosti predsjedavao i Zemaljskim savjetom.

¹⁹ § 39 Ustava.

3.3. *Zemaljska vlada*

Na čelu Bosne i Hercegovine nalazila se Zemaljska vlada (Landesregierung für Bosnien und die Herzegovina) kojoj su bili povjereni poslovi izvršno-upravne vlasti. Ona je utemeljena cesarskim Dekretom netom poslije okupacije (29. IX 1878). Na samom početku svoga nastanka vlada se sastojala iz tri, a četiri godine poslije iz četiri odjeljenja (ministarstva), kojima su rukovodili predstojnici odjeljenja: za unutrašnju upravu, financije, građevinarstvo i za pravosuđe. Iste godine carskim rješenjem vladi je dodat i civilni adlatus.²⁰ U godini donošenja Ustava vlada se sastojala od ukupno sedam odjela (vremenom su pridodata još i ona za nastavu i bogoštovlje, pravosuđe, te tehničko odjeljenje). Vlada je nadzirala rad lokalnih organa, vodila je brigu i rukovodila državnom imovinom i državnim приходима, davala dozvole za otuđenje, zakup ili opterećenje državne imovine, organizacija nadzora nad državnim nepokretnostima, prikupljala javne dažbine, davala koncesije na željeznicu, parobrodarstvo i druga transportna sredstva, nadzirala je rad raznih privrednih poduzeća (a naročito dioničkih društava), nadzirala je agrarne odnose i privredni život uopće, uređenje crkvenih, samostanskih i mošejskih dobara, rješavala je valutna pitanja *etc.* (vid. Imamović, 2006: 92 i Čulinović, 1961: 265). Zemaljska vlada je bila u obvezi da svake godine podnosi prijedlog državnog proračuna.²¹

Na čelu vlade se nalazio zemaljski poglavar, ali je sve do 1912. godine *de facto* vladom upravljao civilni adlatus (od 1912. vladom zaista i upravlja zemaljski poglavar – guverner, kome pomaže jedan zamjenik). Šef izvršno-upravne vlasti u BiH je u svojim rukama imao i civilnu i vojnu vlasti (za civilne poslove je odgovarao Zajedničkom ministarstvu financija, a za vojne Zajedničkom ministarstvu rata). Carskim Dekretom od 29. VII 1882. godine, konkretno § 8 dobio je široke ovlasti. Bio je najviši naredbodavni organ, a svi drugi područni organi bili su njemu podređeni i odgovorni, nadzirao je javni red i mir i bio zadužen za poslove sigurnosti, upravljao financijama i imao pod kontrolom cijeli privredni život, pa čak i djelomično pravo na pomilovanje (vid. Čulinović, 1961: 264-265). Ove ovlasti su bitno sužene donošenjem Ustava 1910. godine.

3.4. *Organi regionalne i lokalne samouprave*

Zajedno sa Ustavom te 1910. godine donesen je još jedan značajan akt – Zakon o kotarskim vijećima. Ovim zakonom došlo je do ukidanja dotadašnjih

²⁰ Civilni adlatus rukovodio je neposredno cjelokupnom civilnom upravom u zemlji. On je bio imenovan od strane Zajedničkog ministarstva financija kome je bio i podređen (konkretno tzv. Bosanskom birou u Ministarstvu kome je i redovno slao izvještaje). Sve naredbe iz domena civilne uprave zemaljski poglavar je morao odašiljati preko civilnog adlatusa. Funkcija civilnog adlatusa se formalno ukida 1912. godine.

²¹ § 44 Ustava.

kotarskih upravnih medžlisa (Imamović, 2003: 260), a osnovana su kotarska vijeća kao organi lokalne samouprave. Građani svakog kotara birali su svoje predstavnike u kotarskim vijećima po konfesionalnom ključu. Tako je u svakoj seoskoj općini išao jedan vijećnik na 1500 stanovnika, odnosno, pripadnika jedne konfesije, dok je u gradskim taj broj iznosio 750. Mandat vijećnika trajao je šest godina, sa mogućnošću reizbora. Svako lice koje je na izborima dobilo povjerenje birača moralo se prihvatiti mandata u kotarskom vijeću (izuzetno ukoliko je stariji od 60 godina ili ako je bolestan mogao je biti oslobođen te obveze).²²

Kotarsko vijeće imalo je zadatak da „učestvuje u upravi javnih poslova kotara“,²³ te se nije moglo miješati u nadležnosti povjerene srednjišnjoj vladi. Nadležnosti kotara su navedene u § 43 Zakona, gdje se kaže da kotar treba „da pazi na prosvjetne i gospodarske interese dotičnog kotara i da upravlja, dotično nadzire uredbe i zavode, što su za dotični kotar stvoreni“. Prethodna odredba je konkretizovana u § 44 gdje se precizno pobrajaju poslovi kotara (javni radovi, mjere za podizanje ratarstva i stočarstva, javna nastava, sajmovi, pomoć pri elementarnim nesrećama, zdravstvena i veterinarska uprava, nadzor nad radom seoskih općina, osnivanje i upravljanje kotarskih zavoda za opskrbu sirotinje, osnivanje i upravljanje potpornih zaklada i zaklada za gajenje stoke *etc*). Finansijska sredstva koja je kotarsko vijeće koristilo za svoje poslove bila su dosta ograničena. Vijeće se koristilo viškovima iz zaklada koje je vodila, sredstvima od točarunskog poreza, eventualnim globom od lica koja su se odbila primiti vijećničkog mandata ili eventualnim prirezima na neke poreze koje bi im odobrila Zemaljska vlada (Imamović, 2007: 275).

Obaveza svakog vijeća je bila da se najmanje dva puta godišnje sastane,²⁴ a sjednice je sazivao i njima predsjedao kotarski predstojnik. Ukoliko kotarsko vijeće zanemari svoju dužnost centralna državna uprava u Sarajevu je mogla raspustiti vijeće, pod uvjetom da nove izbore sazove najkasnije tri mjeseca od raspuštanja istog.²⁵

3.5. Sudovi

Sudstvo je prvotno bilo veoma povezano sa samom upravom, a kasnije je došlo do njihova potpuna odvajanja. Organi sudstva u Bosni i Hercegovini su bili: (1) kotarski sudovi, (2) okružni sudovi i (3) Vrhovni sud. Kao posebne sudove možemo uočiti šerijatske sudove koji su uporedo postojali sa kotarskim sudovi-

²² Vid. § 12-42 Zakona o kotarskim vijećima, „Glasnik zakona i naredaba“, br. II/1910.

²³ § 1 Zakona o kotarskim vijećima.

²⁴ § 10 Zakona o kotarskim vijećima.

²⁵ § 90 Zakona o kotarskim vijećima.

ma, a bili su nadležni za oblast šerijatskog prava i odluke donosili o određenim pitanjima za muslimansko stanovništvo.²⁶

Kotarski su sudovi kao inokosni sudovi sudili za manje privatnopravne sporeve i izvanparnične stvari, te odlučivali o izvidu, pretresu i sudilisu za krivične prestupe (Čulinović, 1961: 265). Kotarskih je sudova bilo ukupno 48. Okružni sudovi, kojih je bilo šest (Sarajevo, Travnik, Mostar, Tuzla, Banja Luka i Bihać), kao kolegijalni sudovi odlučivali su u svim većim građanskim sporovima, zatim o pretresima, istragama i suđenju za teža krivična djela (po Kaznenom zakonu za BiH, koji je usvojio bipartitni sistem, to bi bili zločini), a vršio je i funkciju trgovačkog suda. Kao najveću sudsku instanciju vidimo Vrhovni zemaljski sud ustanovljen 7. VII 1879. godine, a formalno uređen Statutom od 17. VII 1879. godine. Uz Vrhovni sud postojao je i Vrhovni šerijatski sud koji je djelovao u svojstvu apelacije i kasacije za sporeve presuđene po šerijatskom pravu. Svi sudovi su bili instanciono povezani i zajedno činili organizacionu cjelinu kojom je upravljao Odjel za pravosuđe u Zemaljskoj vladi. Sudovi su u svom poslu bili samostalni i nezavisni (barem nam tako kaže Zemaljski ustav).²⁷

4. Zaključna razmatranja

Po okupaciji Bosne i Hercegovine, Dvojna monarhija u tim osmanskim pokrajinama zatiče dosta „blatno“ stanje. Nerazvijene mreže komunikacija, nerazvijena industrija, nerazvijen društveni i politički život. Ukratko, sve je izgledalo kao da je zemlja stala. Na okupacionim vlastima bilo je da kotače života u BiH ponovno pokrenu. Beč je to tako tumačio. Smatrao je to svojom obvezom. Iako je na osnovu Berlinskog sporazuma Austro-Ugarska Monarhija trebalo samo zadržati *statut quo*, ništa ne mijenjajući dok se situacija u „buretu baruta“ malo ne smiri, ona je počela sa postepenim, ali opsežnim reformama društva. Neophodno je bilo bosanskohercegovačko društvo pripremiti za mirnu tranziciju iz „otomanske zime“ u „austrijsko ljeto“. Vrhunac svih tih promjena nisu bile željeznice ili tvornice. Vrhunac vidimo u uređenom pravnom poretku okrunjenog Ustavom 1910. godine. I prije stupanja Ustava na snagu, zapravo prije njegova donošenja, vidimo da je novi suveren u politički i pravni život uveo neke institucije koje su u Bosni bile ili nepoznate ili poprilično udaljene. Bosna i Hercegovina je dobila svoju dobro organiziranu Zemaljsku vladu, sudstvo u tri instancije (kotarske i okružne sudove i Vrhovni sud), ali po donošenju Ustava, BiH dobiva dukat tog cjelokupnog sistema – političko predstavništvo upriličeno u bosanskohercegovačkom Saboru.

²⁶ Po § 10 Ustava zajemčeno je da će se među muslimanima primjenjivati šerijatsko pravo na porodične i bračne poslove, kao i na nasljedno pravo u pogledu mulka.

²⁷ § 7 Ustava.

Prvi parlament u modernoj bosanskoj povijesti utemeljen je najvišim pravnim aktom koji jedna zemlja može imati. U Zemaljskom ustavu vidimo točno određene ovlasti i nadležnosti parlamenta, ali i Bosne i Hercegovine kao zasebne državotvorne cjeline u granicama multinacionalnog Habsburškog carstva. Tim Ustavom, koji je i prešutno potvrdio i prethodno ustanovljene organe državne vlasti, udareni su temelji modernog bosanskog parlamentarizma i bosanski Sabor smatramo začetnikom onih temeljitih promjena koje će se desiti u bosanskohercegovačkom društvu nekoliko desetljeća poslije. Iako nepoznanica prosječnom čovjeku, Sabor je predstavljao konfesionalno i narodno jedinstvo koje je obitavalo u ljudima. Sabor kao institucija nije imao nešto velikog utjecaja nerealne životne tokove i otvoreno se vidi da je činovnička Zemaljska vlada činila manje-više kako joj po volji ili po direktivi Zajedničkog ministarstva financija u Beču kome je BiH data na upravu u ime Zajedničkog vijeća ministara.

Bosna i Hercegovina je predstavljala, po Ustavu, jedno jedinstveno upravno područje, možemo i reći treći dio Monarhije. No, ona je kao politički i pravni entite po svemu sudeći bila posebna. Taj posebni subjektivitet je izražen u zbilji kroz Sabor kao političkog predstavnika bosanskohercegovačkog naroda. Zbog svojih specifičnosti, BiH isprva nije participirala u zajedničkim poslovima, no formiranjem Zemaljskog savjeta kao svojevrsne deputacije suštinski pokazuje tendenciju da BiH od *corpus separatum*a postane punopravna članica Dvojne monarhije. Iako su instituti Ustava izgledali pomalo zaostalo, oni su postavili pozornicu za građanske reforme koje će godinama poslije uslijediti.

Reference

- Čulinović, F. (1961). *Državnopravna historija jugoslavenskih naroda*. Zagreb: Školska knjiga.
- Höltendorff, F. (1885). *Handbuch des Völkerrechts*. Berlin: C. Habel.
- Kapidžić, H. (1968). *Bosna i Hercegovina pod austrougarskom upravom: Članci i rasprave*. Sarajevo: Svjetlost.
- Imamović, M. (2007). *Pravni položaj i unutrašnje-politički razvitak BiH od 1878. do 1918*. Sarajevo: Magistrat i Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu.
- Imamović, M. (2006). *Osnove upravno-političkog razvitka i državnopravnog položaja BiH*. Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu.
- Imamović, M. (2003). *Historija države i prava Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Magistrat.
- Janković, D, Mirković, M. (1997). *Državnopravna istorija Jugoslavije*. Beograd: Izdavačka kuća „Draganić“.

Lingg, E. (1890). *Empirische Untersuchungen zur allgemeinen Staatslehre*. Wien: Hölder.

Malcolm, N. (2011). *Bosna: Kratka povijest*. Sarajevo: Buybook.

Potemkin, B. P. (1945). *Istorija diplomatije, sv. II*. Beograd: Državni izdavački zavod Jugoslavije.

Schneller, H. (1893). *Državnopravni položaj Bosne i Hercegovine*. Beograd: Štamparija Kraljevine Srbije.

Šarkić, S. (1999). *Opšta istorija države i prava*. Beograd: Izdavačka kuća „Draganić“.

Šišić, F. (1962). *Pregled povijesti hrvatskoga naroda*. Zagreb: Matica hrvatska.

Würmbrand, N. (1915). *Die rechtliche Stellung Bosniens und der Herzegowina*. Leipzig und Wien.

Balta, I. (2010). Odnosi Austro-Ugarskih političkih krugova prema Bosni i Hercegovini u pogledu donošenja Ustava 1910. godine. *Zbornik radova „Ustavno pravni razvoj Bosne i Hercegovine (1910-2010)“*. 31-47.

Imamović, M. (1971). Pravni položaj Bosne i Hercegovine 1878-1908. *Pregled*. 12.

Kruševac, T. (1955). Politički okviri bosanskog ustava iz 1910. godine. *Pregled*. 10.

Kršnjavi, I. (1910). Die bosnisch-herzegovinische Verfassung. *Oesterreichische Rundschau*. 2 (XXIII). 91-101.

Savić, S. (2015). Pravni položaj Bosne i Hercegovine za vreme austrougarske vladavine. *Pravna riječ*. 42 (XII). 267-280.

Zemaljski ustav (štatut) za Bosnu i Hercegovinu („Glasnik zakona i naredaba“, br. II/1910)

Izborni red („Glasnik zakona i naredaba“, br. II/1910)

Zakon o kotarskim vijećima („Glasnik zakona i naredaba“, br. II/1910)

Zemaljska vlada. *Glasnik zakona i naredaba*. II/1910

BODIES OF STATE AUTHORITY IN BOSNIA AND HERZEGOVINA UNDER THE STATE CONSTITUTION OF 17.02.1910.

Filip Novaković,

Faculty of Law, University of Banja Luka, Banja Luka, Bosnia and Herzegovina

Summary

The paper presents a brief overview of the development of state authorities in Bosnia and Herzegovina both during the Austro-Hungarian occupation and after the adoption of the first Bosnian Constitution in 1910. Special attention will be given to the Bosnian Parliament, as the first body of political representation in the recent history of Bosnia and Herzegovina, its composition and the manner of electing deputies. In particular, the paper focuses on the highest administrative authority in the country - the Provincial Government, and elaborates on the beginnings of local self-government and representative bodies at the local level. The author also examines the events that preceded the adoption of the Bosnian Constitution of 1910 and their impact on the development of state authorities. Finally, the author briefly discusses the legal position of Bosnia and Herzegovina just before the adoption of the first constitutional document.

Keywords: *Provincial Government, Bosnian Constitution 1910, Parliament, Provincial Council, County Councils.*