

**Небојиша Максимовић,<sup>1</sup>**

Докторанд,

Правни факултет Универзитета у Нишу

UDK: 342.26(497.6)"1920/1922"

Прегледни научни чланак

## ТЕРИТОРИЈАЛНИ АСПЕКТ ОБЛАСНЕ ПОДЕЛЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ У КРАЉЕВИНИ СРБА, ХРВАТА И СЛОВЕНАЦА

### Апстракт

*Период 1920 - 1922. године представља кључни период уставноправног обликовања Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца што се нужно рефлектовало и на положај Босне и Херцеговине као административне и историјске целине. Овај рад представља покушај да се кроз анализу уставних нацрта парламентарних група представи њен статус у уставној дебати и коначном решењу у Видовданском уставу и Уредби о подели земље на области. Покушај Југословенске муслиманске организације да политички заштити босанскохерцеговачке муслимане извршиће пресудан утицај на оне уставне одредбе које су се тицале Босне и Херцеговине. Она није могла спречити усвајање концепта обласне поделе, који је, са намером елиминације историјских јединица, фаворизовала Пашићева влада и радикалско-демократска коалиција, али је иницирала прописе који су се односили на забрану спајања босанскохерцеговачких области са осталима као и посебном већином за спајање њених области.*

**Кључне речи:** Босна и Херцеговина, уставни нацрти, обласна подела, Видовдански устав, Уредба о подели земље на области.

### 1. Уводна разматрања

Југословенске политичке елите су још за време трајања светског рата разматрале модалитете унутрашње организације прве југословенске државе. Сукоб различитих схватања административно-територијалне поделе био је приметан већ на Крфској конференцији, али је унитаристичка концепција тријумфовала тиме што је декларацијом одређено да ће будућа Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца као уставна и парламентарна

---

<sup>1</sup> PhD Candidate at the University of Nis, Faculty of Law, e-mail: nebojisa.maksimovic@gmail.com

монархија омогућити народу да развија „своје посебне енергије у самоуправним јединицама, обележеним природним, социјалним и економским приликама” (Šišić, 1920 : 98-99). Крфска декларација је тиме искључила како примену историјског принципа при унутрашњем разграничењу тако и обједињење на етничкој основи. Тако је у једном званичном документу наговештено потискивање историјских колективитета као будућих административно-политичких јединица.

Пашићева југословенска политика у ширем контексту није искључивала борбу за остварење ужих националних циљева. Кад је јануара 1918. године, након говора Лојда Џорџа и прокламовања 14 тачака Вудроа Вилсона, постало јасно да се Антанта још увек није определила за рушење Аустро-Угарске, председник српске владе је преко Љубомира Михаиловића, посланика Краљевине Србије у Вашингтону, иницирао поступак дезанексије Босне и Херцеговине. Иницијатива није имала званичан карактер како не би провоцирала званичну југословенску политику и имала је за циљ да питање Босне и Херцеговине стави у исту раван са намером савезника да анулирају немачку анексију Алзаса и Лорене из 1871. године, тим пре што би у случају Босне и Херцеговине принцип самоопредељења ишао у прилог дезанексије и припајања Србији (Јанковић, Кризман : 1964 : I, 44-45).

Политичке калкулације са Народним вијећем након ослобођења нису спречиле спонтане манифестације народа широм Босне и Херцеговине у прилог уједињења са Србијом током друге половине новембра 1918. године. Покрет је, следећи пример Народног вијећа Бања Луке, попримио конкретнији облик, испољивши неповерење Главном одбору Народног вијећа у Сарајеву, суспендујући све друге облике власти и признавши власт Краљевине Србије. Мада је покрет био најјачи у Босанској Крајини, где је концентрација српског становништва била изразитија, сличне резолуције су усвајали локални органи широм земље. Процењује се да су се чак 42 среза од укупно 54 у Босни и Херцеговини изјаснила за уједињење са Краљевином Србијом, извистивши о томе званичне органе у Сарајеву и Београду (Глигоријевић, 2002 : 426). Покрет није губио на замаху ни након прводецембарског уједињења па је за 27. јануар 1919. године, на Св. Саву, био заказан централни скуп ради проглашења прикључења Србији. Скупштина је одржана, упркос интервенције Светозара Прибићевића, министра унутрашњих послова, који је захтевао њену забрану или бар спречавање доношења одлуке о присједињењу, сматрајући је штетном по државно јединство и проблематичном због могућих реакција са хрватске стране. Скупштина је, уместо одлуке о свесрпском окупљању, истакла захтеве за централизацију новостворене државе и укидање свих провинцијских аутономија са којима се ушло у Краљевину Срба, Хрвата и Слове-

наца (Gligoriјевић, 1970, 40-42). Да је стварање југословенске државе, уместо обједињења на широј српској основи, изазвало резигнацију знатног дела босанскохерцеговачких Срба илуструје писмо мостарског учитеља Јове Ђугумовића у коме се, између осталог, истиче : „Наши босанско-херцеговачки српски заступници нас су продали!? [...] Да је свему свијету, мени Бугарин и Хрват није брат. Наше ране нијесу приватне него историјске нарави, које нијесу учињене у једном дану или једном рату, већ су никле у њиховом сјемену и њиховој вјери. Зато су дубоке и неизлечиве. Нама је требала мања, а своја кућа” (Мастиловић : 2009, 248).

Политичка централизација Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, започета након уједињења, претпостављала је оснивање заједничких органа – владе и привременог народног представништва, преношење извесних овлашћења са покрајинских на државне институције и подређивање покрајинских органа централним. Тај процес политичког развлашћивања покрајина може се пратити кроз покушај доношења Привременог устава фебруара и јуна 1919. године у коме је чл. 5. одређивао административно-територијалну поделу на општине, срезове (котаре, окраје) и округе (жупаније) при чему би све три јединице биле организоване као самоуправне.<sup>2</sup> Иако су оба покушаја завршена неуспешно, приметна је намера владајућих кругова да се југословенска држава од самог почетка организује на унитарној основи у којој нема места за историјске јединице попут Босне и Херцеговине.

## **2. Босна и Херцеговина у предложеним уставним нацртима 1920 - 1921**

Нови импулс процесу унитаризације представљаће уставна дебата, отворена појавом првих нацрта. Стојан Протић је у првој половини 1920. године, у време док је вршио улогу председника владе и министра за Уставотворну скупштину, на основу нацрта устава који је израдила стручна комисија, редиговао сопствени пројекат. Пошавши од уверења да је административна подела врло конзервативна творевина, можда и конзервативнија од осталих, и примера енглеских грофовија које су вековима остале непромењене (Протић : 1921, 53-54), при одређивању поделе прихватио је историјски принцип установивши чак девет покрајина. Историјски принцип у обликовању покрајина није доследно спроведен јер се промене у броју и величини покрајина могу вршити законом, на захтев или са пристанком заинтерере-

---

<sup>2</sup> Чл. 5. Projekta Privremenog Ustava, Stenografske beleške Privremenog Narodnog Predstavništva Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca, Beograd 1919-1921, 966.

сованог становништва, уз саслушање покрајинског представништва.<sup>3</sup> Од његове примене, Протић је одступио баш у случају Босне и Херцеговине јер је Херцеговина прикључена Црној Гори док је Босна остала засебна покрајина. Тешко да се може констатовати да иза овог прекрајања стоји воља херцеговачког становништва, у коме су Срби чинили само трећину укупног броја.<sup>4</sup> Пре би се могло доћи до закључка да је прекомпоновање административних граница Босне и Херцеговине резултат Протићеве намере да се заштити српски елемент у обе покрајине. Издвајањем Херцеговине, процентуална заступљеност православног становништва у Босни би постала израженија, а тиме и могућност политичке заштите Срба спрам римокатоличког и муслиманског становништва које је, заједно узето, још увек имало натполовичну већину. Присаједињењем Херцеговине суседној Црној Гори, српско становништво би у новој покрајини и даље било најбројније, релативизујући доминацију римокатолика у Херцеговини (Роровић : 1988, 55).

Јосип Смодлака, далматински правник и ванстраначка личност, предложио је 1920. године специфичну покрајинску поделу која је обично тумачена као рефлексија схватања далматинских Хрвата. Смодлака је одбацио затечене административне границе јер представљају линије постепеног одступања османске државе на западном Балкану, али је одбацио и племенско груписање јер је у њему видео сигуран пут распада Југославије. Због тога се определио за поделу по географским, саобраћајним и културним параметрима. Додатни критеријум је нашао у потреби стварања покрајина које би територијално и популационо биле приближно једнаке, онемогућивши стварање велике српске јединице проценивши да би она, по пруском моделу, преузела хегемонистичку улогу. Тражећи средњи пут између унитаризма и федерализма, Смодлака је предложио 12 самоуправних покрајина које је означио „племенским” и географско-историјским називима: Подунавска Србија, Војводина, Славонија, Хрватска, Словенија, Далмација, Крајина, Босна, Поморје, Рашка, Моравска Србија и Македонија (Смодлака : 1920, 6, 13-15).

<sup>3</sup>Чл. 4. Нацрта устава по предлогу Стојана М. Протића, у : Нацрт устава по предлогу Стојана М. Протића са додатком : Нацрт устава израђен од Уставне комисије, ИК Геце Кона, Београд 1920, 1-2. Предложене покрајине су биле : Србија, Стара Србија са Македонијом, Хрватска и Славонија са Ријеком, Истром и Међумурјем, Босна, Црна Гора са Херцеговином, Боком и Приморјем, Далмација, Срем с Бачком, Банат и Словенија са Прекомурјем.

<sup>4</sup> По попису из 1921. године, римокатолици су чинили 42,89% становништва мостарског округа, православци 33,78%, а муслимани 23,06% ( Дефинитивни резултати пописа становништва од 31. јануара 1921. год, Општа државна статистика Краљевине Југославије, Сарајево 1932, 174 ).

Сходно концепту одбацивања старијих унутрашњих граница, територија Босне и Херцеговине је подељена између шест покрајина. Њен највећи део је ушао у оквире покрајина Босне и Крајине, мада су обе укључиле и поједине небосанске крајеве. Босна је обухватала централне и источне крајеве, али се протегла и на прекодринске жупе, соколску и рачанску. Крајина би укључила територију Босанске Крајине с тим што је на западу у њен састав ушао део Лике (унска жупа), а на северу део Славоније (жупа Градишка) и део Баније (зрињска жупа). Херцеговина се нашла у саставу покрајине Поморје, која је проширена на највећи део Црне Горе, све до албанске границе док је на западу укључила целу долину Неретве и делове јужне Далмације. Далмацији су припојене три босанскохерцеговачке жупе (гламочка, ливањска и дувањска), Славонији три посавске жупе (доборска, толишка и тињска) чиме се проширила јужно од реке Саве док је Семберија припојена Подунавској Србији (Смодлака : 1920, додатак I-II).

Анализом наведеног решења долазимо до закључка да је Смодлака „распарчао“ Босну и Херцеговину на три велике целине, да се није држао старих административних линија те да је и Босни и Крајини прикључио поједине небосанске жупе на штету Подунавске Србије, Рашке и Хрватске, истовремено изузимајући неке њене пограничне крајеве у корист Далмације и Славоније. Основ је нађен у географској одвојености и засебном историјском развоју средњовековне Босне, Доњих Крајева и „поморских“ земаља које су вековима обликоване као засебне целине. Контраст Босне, „данас у својој већини муслиманској“, и Крајине, којој су „српски досељеници дали посве ново лице“, има етно-конфесионалну црту док је Херцеговина, као део средњовековних српских поморских земаља, „по поднебљу, ћуди и обичајима“ различита од Рашке (Смодлака : 1920, 14).

Први избори у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца, одржани новембра 1920. године, кључно су утицали на обликовање уставних решења. Народни клуб, као политички представник дела хрватске интелигенције, током уставне дебате је тражио покрајинску поделу која би објединила Хрвате Троједнице (Хрватска, Славонија и Далмација) у једну целину, са Међумурјем и Истром. Словенци би добили сопствену покрајину док би преостале четири биле Србија са Старом Србијом и Македонијом, Босна и Херцеговина, Црна Гора и Војводина (Бачка, Банат и Барања). Следећи Протићев пример, Народни клуб је предлагао да се народно расположење у стварању и обликовању покрајинских граница уздигне као уставни принцип као и могућност одвајања покрајинских округа из састава једне и припајања другој покрајини.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup>Чл. 3. Нацрта Устава Народног Клуба, Нацрт Устава 1921: предлози, допуне, мишљења и примедбе на пројекат Видовданског Устава, 1921.

Покрајинска подела коју су предложиле словеначке и хрватске клерикалне групе, обједињене у Југословенском клубу у Уставотворној скупштини, одступила је од нацрта Народног клуба утолико што је Далмацију, уместо са Хрватском, спојила са Босном и Херцеговином.<sup>6</sup> Клерикалци су намеравали да од Босне и Херцеговине направе покрајину са римокатоличком већином<sup>7</sup> и да, кројећи покрајине на конфесионалној основи, ослабе јачање утицаја Хрватске у западним деловима Југославије (Zečević : 1973, 468). Хрватска републиканска сељачка странка је бојкотовала рад на изради устава, али је припремила сопствени нацрт са Хрватском, Србијом, Словенијом и Босном и Херцеговином као „аутономном хрватско-српско муслиманском народно политичком јединицом” (Kulundžić : 1971, 392). Ширећи своје политичке захтеве, Стјепан Радић ће делимично кориговати ранији став о Босни и Херцеговини као засебној конститутивној јединици, сматрајући је посебном привредном и политичком целином у којој би се, уз посредовање Лиге народа, требало постићи српско-хрватски споразум применом права самоопредељења.<sup>8</sup>

Од парламентарних клубова у Уставотворној скупштини за административно- територијалну целовитост Босне и Херцеговине највише се залагала Југословенска муслиманска организација. То је видљиво у примени Протићевог покрајинског решења уз задржавање Херцеговине у дотадашњим административним границама, што је кључно одступање од његовог предлога.<sup>9</sup> Док су Народни и Југословенски клуб, борећи се против унитаризације, бранили унутрашње границе аргументима различитог историјског развоја и немогућношћу правно-политичке и економске нивелације, представници босанскохерцеговачких муслимана су опредељење за покрајинску поделу „правдали” другим разлозима. Концепт децентрализације кроз примену покрајинске аутономије је представљен као организациона потреба и услов народног задовољства. Покрајине са сопственим административним апаратом су тумачене као јемство добре управе, како због хетерогености правних прописа и сопствених правних традиција које није било могуће брзо унификовати тако и због тога

<sup>6</sup>Чл. За Предлога посланика Антона Сушника и другова о изменама нацрта устава, Нацрт Устава 1921.

<sup>7</sup>Прикључењем Далмације, у Босни и Херцеговини би римокатоличко становништво стекло релативну већину (38,14%) док би православно становништво било потиснуто на друго место са 37,26% (Дефинитивни резултати пописа..., 130-131 и 246-247).

<sup>8</sup>Temeljni nauk ili program hrvatske seljačke republikanske stranke (HRSS), Zagreb 1920, 17. Тиме је Радић ставио БиХ у исту раван са другим крајевима Југославије (Црна Гора, Македонија, Банат, Бачка и Барања) којима је раније признао право плебисцитарног изјашњења о политичким оквирима у којима ће наставити сопствени развој.

<sup>9</sup>Чл. 4. Нацрта устава Југословенског муслиманског клуба, Нацрт Устава, 1921.

што је искуство показало да затечене бирократске структуре нису биле лоше и да Југословени нису показали много „стваралачког духа” у креирању нових управних модела. Критикујући обласну поделу Пашићевог нацрта као нефункционалну због нових пореских оптерећења локалног становништва, ЈМО је током уставне дебате покушала да се дистанцира и од федералистичких предлога који су долазили из Хрватске, оспоравајући постојање било каквих сепаратистичких тенденција у сопственој покрајинској подели.<sup>10</sup> Иако је у први план истакла управне разлоге за очување босанскохерцеговачке целовитости у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца, у основи њихових захтева стајала је заштита муслиманских интереса, што ће се искристалисати током уставне дискусије и настојања Пашићеве владе да обезбеди подршку за доношење устава. Ова тежња се манифестовала кроз издвајање Јужне Србије, односно Старе Србије са Македонијом, у засебну покрајину како би значајна заступљеност муслиманског становништва у укупној популацији ове покрајине добила политичку компоненту.<sup>11</sup> Подела Србије на преткумановску и јужну није постојала ни у нацртима Народног и Југословенског клуба док је Протић, суочен са бројним критикама са српске стране, одустао од раздвајања северних и јужних подручја предратне Србије.

За разлику од хрватских и словеначких група, странке које су иступале са позиција левице нису фаворизовале старе административне границе као основ унутрашње територијалне организације. Политика леве опције, без обзира на различита опредељења појединих група, није тежила конзервирању вековних граница већ је у стварању нове државе видела прилику за њихову реконфигурацију. Изузев комуниста, који су заузели став апсолутног противљења режиму, проповедајући социјалну револуцију и диктатуру пролетаријата, остале странке су истицале вредности административно-територијалне поделе по привредно-економским, културним и географским параметрима. У њиховим нацртима није било места за Босну и Херцеговину као засебну јединицу мада су се и земљорадници и републиканци и социјалдемократи начелно залагали за веће области (покрајине). Републиканци су сматрали за неопходно да се прецизније одреди њихова величина, назначивши милион становника као минимум

---

<sup>10</sup> Говор М. Спахе на VI седници Уставног одбора 9. фебруара 1921, Рад Уставног одбора Уставотворне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, I, Београд 1921, 53-54; говор Ф. Курбеговића на X седници УО 14. фебруара 1921, Рад Уставног одбора..., I, 121-123.

<sup>11</sup> У крајевима које је Краљевина Србија ослободила у балканским ратовима, муслимани (Албанци, Турци и остали) су чинили скоро половину становништва (Дефинитивни резултати пописа..., 86-87).

за образовање покрајине.<sup>12</sup>

### 3. Босна и Херцеговина у Видовданском уставу

Иако су скоро сви парламентарни клубови у Уставотворној скупштини израдили сопствене уставне нацрте, захваљујући Пословнику,<sup>13</sup> за основ дискусије у Уставном одбору узет је нацрт који је у јануару 1921. године припремила влада Николе Пашића, подржана од радикалско-демократске коалиције. Унитаристичка оријентација обе странке, нарочито Демократске,<sup>14</sup> определиће модел предложене административно-територијалне организације. Противљење федерализацији Народног и аутономијама Југословенског клуба, манифестовало се у обласној подели која је имала за циљ елиминацију историјских целина. Да би се искључила свака могућност њиховог очувања, у нацрту су одређени минималан и максималан број становника (200. 000 - 600. 000) с тим што је горња граница за области са Београдом, Загребом и Љубљаном нешто виша (800. 000 становника). Број области није прецизно утврђен, али је нацрт прописао да он не може бити већи од 35,<sup>15</sup> чиме је законодавцу остављен ограничен простор за даље одлучивање. Ако би прихватио концепт већих области, идући до максималног броја становника, Краљевина би била подељена на највише 19 области што је неминовно водило распарчавању историјских колективитета. Ако би се законодавац определио за мање територијалне јединице био би ограничен двоструко минималним бројем становника и максималним бројем области. Њиховом комбинацијом дошло би се до тога да би једна област у просеку имала око 340. 000 становника. Одређивањем највећег броја области, Пашићева влада је желела да спречи њихово пре-

<sup>12</sup> Чл. 82. Предлога устава Земљорадничке странке; чл. 135. Уставног нацрта социјалистичког клуба; чл. 5. и 149. Устава за Југословенску државу, Нацрт Устава, 1921.

<sup>13</sup> Чл. 25. Poslovnika za Ustavotvornu skupštinu, Ustavotvorna skupština Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, Beograd, 1921.

<sup>14</sup> Политика Радикалне странке је тежила уставноправној унитаризацији са самоуправом у територијалним јединицама које би биле обележене природним, социјалним и економским приликама (Самоуправа, Закључци Радикалне Земаљске Конференције о програму, 6. октобар 1920, бр. 176, 1-2). Ова опција је унета у страначки програм мада су радикали, као политички представници српског дела народа, имали алтернативу у виду „племенског” заокруживања и стварања „Велике Србије” унутар Југославије, ако би Хрвати и Словенци инсистирали на федерацији заснованој на историјским покрајинама (Народни глас: независан политички лист, „Ко је федералист?”, бр. 10, 29. април 1926. године, 1-2). Демократска странка није имала алтернативу политичкој централизацији и то је разлог више зашто је радикалније истицала државноправно јединство (Нацрт програма Демократске странке, Нови Сад 1920, 3-4).

<sup>15</sup> Чл. 62. Нацрта устава владе Николе Пашића, Нацрт Устава, 1921.



терано уситњавање што би, са аспекта обласне самоуправе, било штетно, узрокујући њену нефункционалност.

Уставни одбор је изменио чл. 62. Пашићевог нацрта у неколико кључних сегмената. Пошавши од уверења да су компактност државе и унутрашња стабилност поретка неспојиве са очувањем историјских покрајина, одбор је задржао предложену обласну поделу, али су параметри поделе битно кориговани. Изостављена су ранија ограничења највећег броја области и минималног броја становника, како би законодавац имао више самосталности у одлучивању. Истовремено је повећан максималан број становника на 700. 000 уз могућност спајања две или више области с тим што је ограничење од 700. 000 становника важило и за нову област. Нови критеријум је принцип Крфске декларације – подела по природним, социјалним и економским приликама. Све учињене измене, одбор је мотивисао намером бржег и лакшег извођења унутрашње организације.<sup>16</sup>

Уставни одбор је у прелазним наређењима (чл. 135) унео одредбу која је привремено санкционисала постојеће округе у Србији, Босни и Херцеговини, Црној Гори, Далмацији и Словенији и жупаније у Хрватској са Славонијом и Војводини који су, до доношења одговарајућих законских прописа, требало функционисати као области. Међутим, исти члан ће у делу који се односи на Босну и Херцеговину бити потпуно ревидиран након што је нацрт из одбора упућен Скупштини. Коалициони споразум са Југословенском муслиманском организацијом и њен улазак у владу марта 1921. године обезбедили су потребну већину за усвајање устава, али је ЈМО, одступивши од концепта покрајинских аутономија, тражила да се обласна подела у Босни и Херцеговини изврши у њеним административним границама како би се обезбедила територијална компактност муслиманске популације и онемогућила мајоризација припајањем босанскохерцеговачких крајева суседним србијанским, хрватским или далматинским областима. Влада је пристала да се обласна подела врши у покрајинским границама Босне и Херцеговине уз отежане услове спајања њених области. За спајање две или више области у остатку земље прописано је да одлуку о томе доносе обласне скупштине дотичних области, уз поштовање ограничења броја становника, док је за исту одлуку обласних скупштина тражена двотрећинска већина. Области у БиХ, по члану 135, добиле су посебан положај чињеницом да су законодавцу везане руке на начин који није био предвиђен за Хрватску и Црну Гору.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Извјештај Уставног Одбора Уставотворне Скупштине о нацрту Устава и Текст Устава, како је примљен у Уставном Одбору, Нацрт Устава, 1921.

<sup>17</sup> Чл. 135, ст. 1, 2. и 3. Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 142а, 28. јун 1921. године

Међутим, коначна редакција овог члана отвориће кризу у владиним редовима. Пашићева влада је заједно са Уставним одбором унела додатак по коме су се поједине босанскохерцеговачке општине и срезови могли издвојити из својих области и прикључити другим, било да је реч о областима у Босни и Херцеговини или изван ње, мада уз отежане услове у виду тропетинске већине у локалним самоуправним представништвима и одобрења Народне скупштине.<sup>18</sup> ЈМО је ово сматрала озбиљним одступањем од мартовског споразума којим се влада обавезала да уставом гарантује компактност босанскохерцеговачких муслимана као вид компензације за одустанак свог концепта покрајинских аутономија. Мехмед Спахо је са скупштинске говорнице, дан пре коначног гласања о уставу, поручио странкама већине да ЈМО неће подржати члан 135, али да и даље остаје опредељен за устав као целину.<sup>19</sup> Нова редакција чл. 135. није добро примљена ни у делу јавности наклоњеној унитаризму и обласној подели. Тумачено је да се Босни и Херцеговини даје посебан статус обласном поделом у њеним административним границама чиме Пашићева влада одступа од политике негације историјских целина коју је прокламовала као основно начело унутрашње територијалне организације. Доказивано је да предложено решење нема економско-политичко, етнографско па ни историјско утемељење те да би, по истом принципу, Хрватска имала више историјског права на очување неког облика посебности (Политика : 27. јун 1921, 1). Ипак, 28. јуна 1921. године, на Видовдан, устав је усвојен са свим предложеним прописима у погледу будуће обласне поделе.

#### 4. Уредба о подели земље на области

Питање административно-територијалне поделе у појединостима је решено Краљевском уредбом 26. априла 1922. године. Краљевина СХС је подељена на 33 области док је на територији Босне и Херцеговине образовано шест – тузланска, сарајевска, мостарска, травничка, врбаска и би-хаћка. Уредбодавац је само потврдио затечене округе који су уобличени у време Аустро-Угарске јер је чланом 135. било одређено да ће њени окрузи важити као области док се дато питање не реши путем закона. Тиме су њени окрузи изузети од територијалних прекрајања којима је Пашићева влада одстрањивала наслеђене административне границе, сматрајућих их баластом прошлости који отежава процес унутрашње државноправне и националне интеграције. Ово решење постаје нарочито упечатљиво ако

<sup>18</sup> Чл. 135, ст. 3. Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца

<sup>19</sup> Говор М. Спахе на LXI редовном састанку Уставотворне скупштине 27. јуна 1921. године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, II, 9-11.

се сагледа целина свих промена које су Уредбом извршене широм Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, од којих су неке биле прилично радикалне, попут неприродних граница београдске и косовске области. Статистички посматрано, босанскохерцеговачке области су биле територијално веће од југословенског просека, што је посебно долазило до израза у случају њиховог поређења са прилично уситњеним областима са подручја Србије. Иако просечно веће од области у остатку Краљевине, области у Босни и Херцеговини имају мању насељеност са приближно 315. 000 становника по области што је испод државног просека од 363. 000 становника по области.

Уредбодавац је санкционисао уставом прописану могућност спајања две или више области под условом да нова област нема више од 800. 000 становника.<sup>20</sup> За босанскохерцеговачке области одређена су посебна правила као делимичан изузетак од општег начела. Прво, за њихово спајање је тражена одлука обласних скупштина, усвојена двотрећинском већином, која за спајање области у остатку земље није тражена. Друго, шест босанскохерцеговачких области су се могле спајати само међусобно, али не и са осталим областима.<sup>21</sup>

Инсистирање Југословенске муслиманске организације на оваквој обласној подели, поред стварања привида да је Босна и Херцеговина била изузета од општих принципа административно-територијалне организације, имала је још практичних последица. Етно-конфесионална структура становништва у свих шест области била је таква да је онемогућавала њихово спајање без пристанка политичких представника муслимана јер је ова популација у три области (сарајевска, тузланска и бихаћка) чинила више од 1/3 становништва те су даље промене претпостављале њен пристанак. У остале три области, њихова бројност није била довољна да једнострано спрече доношење одлуке о спајању.<sup>22</sup> Једине две области у којима је једна етно-конфесионална заједница имала апсолутну већину (Срби врбаске и бихаћке области) нису се могле спојити у једну област, чак ни уз пристанак римокатоличких представника јер су политички представници муслимана бихаћке области, захваљујући учешћу ове популације са „довољних” 37,20%, могли блокирати вољу већине. Са друге стране, забрана спајања босанских области са небосанским спречила је нпр. спајање травничке и

<sup>20</sup> Чл. 1, ст. 28-33. и чл. 2. Уредбе о подели земље на области, Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, бр. 92, 28. април 1922.

<sup>21</sup> Чл. 5 Уредбе о подели земље на области

<sup>22</sup> Срби су били апсолутна већина у врбаској области са 57,33% и у бихаћкој са 57,05% док су римокатолици имали релативну у мостарској области са 42,89% и травничкој са 39,28% становника (Дефинитивни резултати пописа..., 130-131, 160-161, 174-175 и 202-203).

сплитске, мостарске и дубровачке, тузланске и подрињске (шабачке), сарајевске и ужичке области иако би у свим случајевима нова област имала мање од 800. 000 становника, а неке од њих би представљале и одговарајуће природно-географске целине.

Уредба је потврдила уставно начело о могућности издвајања општина и срезова из састава босанскохерцеговачких области и припајања другим областима, укључујући и оне ван Босне и Херцеговине, уз тропетинску већину у њиховим представништвима и одобрење Народне скупштине.<sup>23</sup> Посебан режим који је примењен на њене општине и срезове, такође, је био изузетак у односу на остатак земље. Југословенска муслиманска организација је овде делимично остварила свој политички циљ јер је одређена квалификована већина која није захтевана ван Босне и Херцеговине. Сагласност министра унутрашњих послова и пристанак владе, на територијалне промене у остатку земље, замењена је одобрењем Народне скупштине у случају босанскохерцеговачких општина и срезова. Тиме је ЈМО издејствовала ситуацију у којој би у Скупштини могла утицати на опозицију да се изјасни против предлога владе, а да истовремено не угрози свој положај у влади због ситних територијалних корекција. Поред тога, територијалне промене ове врсте на подручју Босне и Херцеговине нису се могле вршити путем закона као у остатку Краљевине СХС што је био још један изузетак.

Иако се ЈМО противила било каквој могућности издвајања општина и срезова, и ово компромисно решење је у приличној мери обезбеђивало недељивост муслиманске популације. Мада су Срби и Хрвати у појединим пограничним срезovima имали натполовичну већину, издвајање из састава босанскохерцеговачких области није било могуће због потребе обезбеђења тропетинске већине у средским представничким органима. Географски положај срезова Зворник, Вишеград и Гацко био је такав да им је омогућавао прикључење суседним небосанским областима (подрињској, ужичкој и зетској), али је муслиманско становништво, и поред апсолутне српске већине, преко својих представника, могло спречити њихово припајање.<sup>24</sup> У случајевима када ЈМО није могла рачунати на конфесионални фактор због недовољне заступљености муслимана,<sup>25</sup> као последња „линија одбране” у

<sup>23</sup> Чл. 5. Уредбе о подели земље на области

<sup>24</sup> У зворничком срезу, однос српског и муслиманског становништва био је 55,57% : 43%; у вишеградском 52,05% : 43,35%; у гатачком срезу 62,90% : 36,50%. Бројни однос римокатоличког и осталог становништва у ливањском срезу био је 53,44% : 46,56%, али ни Срби као ни муслимани нису имали посебан интерес за присаједињење суседној сплитској области (Дефинитивни резултати пописа..., 228-229, 194-195, 176-177 и 214-215).

<sup>25</sup> Срби су били у великој мери концентрисани у пограничним деловима источне Херцеговине и Босанске Крајине: у билећком срезу 81,94%, требињском 70,61%,

очувању постојећег стања послужила би Народна скупштина Краљевине СХС као арена у којој су могли рачунати на евентуалну подршку опозиционих група, лавирајући на танкој жици затегнутих српско-хрватских односа. Измештањем центра одлучивања из Министарског савета у Скупштину повећана је вероватноћа очувања целovitости босанскохерцеговачких области, чак и у случају ако би општинска и среска представничка тела донела одлуку о издвајању. Не треба изгубити из вида ни да, у условима поларизације српског и хрватског бирачког тела у Босни и Херцеговини, евентуално издвајање из постојећих оквира није морало ићи глатко због различитих политичких, локалних па и ускостраначких интереса што је само могло допринети фиксирању утврђених обласних граница.

## 5. Закључак

Још пре стварања прве југословенске државе учињени су извесни покушаји прикључења Босне и Херцеговине Србији унутар Југославије, али су завршени неуспехом. Током уставне дебате 1920 - 1921. године, положај Босне и Херцеговине биће разматран у оквиру различитих правно-политичких концепција. Иако се залагао за примену историјског принципа, Стојан Протић је Херцеговину припојио Црној Гори. Јосип Смодлака је пошао од супротне идеје у намери да створи покрајине на географским, саобраћајним и културним параметрима. Он је на босанскохерцеговачкој територији образовао три покрајине – Босну, Крајину и Поморје – које нису рефлектовале историјске границе. Хрватске и словеначке групе у Уставотворној скупштини, окупљене у Народном и Југословенском клубу, истакле су историјски основ покрајинске поделе у којој је Босна и Херцеговина била једна од шест покрајина с том разликом што јој је Југословенски клуб прикључио Далмацију ради јачања римокатоличког утицаја. Хрватска републиканска сељачка странка је Босну и Херцеговину сматрала једном од четири конститутивне јединице југословенске конфедерације која би могла бити предмет српско-хрватског споразума, посредовањем великих сила и уз признање права самоопредељења. Савез земљорадника, социјалдемократе и републиканци предлагали су географске и економске јединице које су, по природи ствари, искључивале историјске покрајине.

Кључну улогу у моделирању административно-територијалних јединица имао је радикално-демократски блок који је тежио елиминацији свих историјских, „племенских” и верских критеријума, са једне стране, и Југословенска муслиманска организација, заинтересована за политичку

---

дубичком 82,83%, новском 76,85% и петровачком 81,55%. Хрвати су имали висок степен доминације у западнохерцеговачким срезovima: љубушком 93,91% и дувањском 87,83% (Дефинитивни резултати пописа..., 178-179 и 208-209).

заштиту босанскохерцеговачких муслимана, са друге. ЈМО је прихватила концепт поделе на области које нису могле имати више од 800. 000 становника, што је значило да ће Босна и Херцеговина ипак бити издељена на неколико области, али је истовремено издејствовала компензацију у виду уставне обавезе да се обласна подела изврши унутар њених граница те забране спајања босанских и небосанских области. Ипак, административне границе округа са којима је Босна и Херцеговина ушла у састав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца нису потпуно конзервиране јер су Видовдански устав и Уредба о подела земље на области прописале могућност издвајања општина и срезова из састава босанскохерцеговачких области и припајања другим областима, чак и оним ван граница Босне и Херцеговине. Видовдански устав је, све у свему, означио крај њеног постојања као засебног политичког појма и административно-територијалне целине јер је на њеном подручју формирано шест области које су, у основи, биле само наставак ранијих округа из времена Аустро-Угарске.

## Литература

Глигоријевић, Б. (2002), *Краљ Александар Карађорђевић : у ратовима за национално ослобођење*, I, Београд : Завод за уџбенике и наставна средства

Gligorijević, B. (1970), *Demokratska stranka i politički odnosi u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca*, Београд : Institut za savremenu istoriju

Говор М. Спахе на VI седници Уставног одбора 9. фебруара 1921, Рад Уставног одбора Уставотворне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, I, Београд 1921, 53-54. Говор Ф. Курбеговића на X седници УО 14. фебруара 1921, Рад Уставног одбора Уставотворне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, I, Београд 1921, 121-123.

Говор М. Спахе на LXI редовном састанку Уставотворне скупштине 27. јуна 1921. године, Стенографске белешке Уставотворне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, II, 9-11.

*Дефинитивни резултати пописа становништва: од 31. јануара 1921. год*, Општа државна статистика Краљевине Југославије, Сарајево 1932.

Zečević, M. (1973), *Slovenska ljudska stranka i jugoslovensko ujedinjenje 1917-1920. Od Majske deklaracije do Vidovdanskog ustava*, Београд : Institut za savremenu istoriju i NIP Export-press

Извјештај Уставног Одбора Уставотворне Скупштине о нацрту Устава и Текст Устава, како је примљен у Уставном Одбору, Нацрт Устава 1921 : предлози, допуне, мишљења и примедбе на пројекат Видовданског Устава, 1921.

Janković, D, Krizman, B. (1964), *Građa o stvaranju jugoslovenske države (1. I-20. XII 1918)*, I. Beograd : Institut društvenih nauka

Kulundžić, Z. (1971), Stjepan Radić. Politički spisi : autobiografija, članci, govori rasprave, Zagreb, Znanje

Мастиловић, Д. (2009), *Херцеговина у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца (1918-1929)*, Београд : Филип Вишњић

Народни глас : независан политички лист, „Ко је федералист?“, бр. 10, 29. април 1926. године, 1-2.

Нацрт програма Демократске странке, Нови Сад 1920, 3-4.

Нацрт устава владе Николе Пашића, Нацрт Устава 1921 : предлози, допуне, мишљења и примедбе на пројекат Видовданског Устава, 1921.

Нацрт устава Југословенског муслиманског клуба, Нацрт Устава 1921 : предлози, допуне, мишљења и примедбе на пројекат Видовданског Устава, 1921.

Нацрт Устава Народног Клуба, Нацрт Устава 1921 : предлози, допуне, мишљења и примедбе на пројекат Видовданског Устава, 1921.

Политика, „Аутономија Босне“, 27. јун 1921, бр. 4731, 1.

Popović, O. (1988), *Stojan Protić i ustavno rešenje nacionalnog pitanja u Kraljevini SHS*, Beograd : Savremena administracija

Poslovník za Ustavotvornu skupštinu (1921), Ustavotvorna skupština Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, Beograd

Предлог посланика Антона Сушника и другова о изменама нацрта устава, Нацрт Устава 1921 : предлози, допуне, мишљења и примедбе на пројекат Видовданског Устава, 1921.

Предлог устава Земљорадничке странке, Нацрт Устава 1921 : предлози, допуне, мишљења и примедбе на пројекат Видовданског Устава, 1921.

Projekat Privremenog Ustava, Stenografske beleške Privremenog Narodnog Predstavništva Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca, Beograd 1919-1921;

Протић, С. М. (1921), *Владин предлог устава. Једна критика*. Београд

Протић, С. М. (1920), Нацрт устава по предлогу Стојана М. Протића, у : *Нацрт устава по предлогу Стојана М. Протића са додатком : Нацрт устава израђен од Уставне комисије*, Београд : ИК Геце Кона

Самоуправа, Закључци Радикалне Земаљске Конференције о програму,

6.октобар 1920, бр. 176, 1-2.

Смодлака, Ј. (1920), *Нацрт југословенског устава*, Загреб

Темелјни наук или програм хрватске сељачке републиканске странке (HRSS), Загреб 1920.

Уредба о подели земље на области, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, бр. 92, 28. април 1922.

Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, бр. 142а, 28. јун 1921.

Устав за Југословенску државу, Нацрт Устава 1921 : предлози, допуне, мишљења и примедбе на пројекат Видовданског Устава, 1921.

Уставни нацрт социјалистичког клуба, Нацрт Устава 1921 : предлози, допуне, мишљења и примедбе на пројекат Видовданског Устава, 1921.

Šišić, F. (1920), *Dokumenti o postanku Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1914-1919*, Zagreb



**Nebojša Maksimović,**

*PhD student,*

*Faculty of Law, University of Niš*

## **THE TERRITORIAL ASPECT OF THE REGIONAL DIVISION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA IN THE KINGDOM OF SERBS, CROATS AND SLOVENES**

### **Summary**

*Even before the establishment of the first Yugoslav state (the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, KSCS, 1918), certain attempts had been made to join Bosnia and Herzegovina to Serbia within Yugoslavia, but these attempts failed. During the constitutional debate of 1920-1921, the position of Bosnia and Herzegovina was considered within the framework of different legal and political conceptions. Although Stojan Protić (the Prime Minister of KSCS at the time) advocated for the application of the historical principle in territorial division, he proposed the annexation of Herzegovina to Montenegro. A Dalmatian lawyer Josip Smodlaka promoted the idea of creating provinces along the lines of geographical, traffic and cultural parameters, proposing three provinces on the territory of Bosnia and Herzegovina: Bosnia, Krajina, and Pomorje; his proposal did not reflect the traditional historical borders. Croatian and Slovenian groups in the Constituent Assembly of KSCS, gathered in the National and Yugoslav Club, emphasized the historical basis of territorial division, which entailed that Bosnia and Herzegovina should be one of the six provinces; notably, this proposal also included Dalmatia in order to strengthen the Roman Catholic influence in these parts. The Croatian Republican Peasants' Party considered Bosnia and Herzegovina to be one of the four constituent units of the Yugoslav confederation, which could be the subject matter of a Serbo-Croatian agreement through the mediation of great powers, and which could be granted the right to self-determination. The Farmers' Alliance, the Social Democrats, and the Republicans proposed geographical and economic units, which essentially excluded the historical provinces. The one hand, the key role in modeling the internal administrative units was played by the radical-democratic bloc, which sought to eliminate all historical, "tribal" and religious criteria; on the other hand, the Yugoslav Muslim Organization (YMO) was interested in ensuring the political protection of Bosnian Muslims. The YMO accepted the concept of division into areas that could not have more than 800,000 inhabitants; it meant that Bosnia and Herzegovina would be divided into several areas but it also implied the compensation was a constitutional obligation to establish regional divisions within its borders, by merging Bosnian and non-Bosnian areas. However, the administrative borders of B&H districts which became part of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes were not completely preserved because the Vidovdan Constitution and the Decree*

*on the division of the territory into districts prescribed the possibility of separating municipalities and districts from Bosnia and Herzegovina and joining other areas, even those outside B&H. The Vidovdan Constitution marked the end of the existence of Bosnia and Herzegovina as a separate political concept and administrative-territorial whole; the territory was divided into six regions, which were a continuation of former districts (counties).*

**Keywords:** *Bosnia and Herzegovina, constitutional drafts, regional division, Vidovdan Constitution, Decree on the division of the country into districts.*