

U ustavnoj strukturi Monarhije, koja se sastojala od dvije države, međusobno vezane zajedničkom vladalačkom kućom, armijom i spoljopolitičkom službom, Bosna nije bila dio nijedne od dvije države članice, nego je stajala kao posebno treće tijelo

mustafa
Imamović

pravni položaj bosne i hercegovine 1878—1908. godine

1. U toku "velike istočne krize" 1875-1878 ušla je Bosna i Hercegovina u centar svjetske politike, u kojoj će se naći još u dva maha, 1908-1909. i 1914. godine.¹ Kada je u ljeto 1875. upravo ustankom u Hercegovini i Bosni, ponovo otvoreno "istočno pitanje", tj. pitanje preuzimanja i podjele osmanskih teritorija u Evropi, Aziji i Africi,² povela je Austro-Ugarska opreznu diplomatsku akciju u cilju dobivanja i zapovjedanja Bosne i Hercegovine. Austro-Ugarska je držala da zapevjetanjem BiH postigne trostruki cilj: (1) učvrstuje svoj položaj na Jadranskoj obali; (2) preduzima veliki korak u ekonomskoj i političkoj ekspanziji ka Jugoslaviji; i (3) sprečava stvaranje neke velike slovenske države na svojim južnim granicama. Pred svojom i stranim javnošću, austrougarski ministar spoljnih poslova, grof Gyula Andrássy pravdao je zahtjev za Bosnom i Hercegovinom, potrebom da se u ovoj zemlji provedu barem neke osnovne ekonomske i političke reforme, obezbijedi red i mir i tako

¹ Bilje o tome, R. W. Seton-Watson, *The Role of Bosnia in International Politics* (1878-1914), London 1931, 26.

² O istočnom pitanju napisano je brojna literatura. Bilje o tome, M. S. Anderson, *The Eastern Question 1774-1933, A Study in International Relations*, New York 1966, 426.

stabilni opasnost od južnih granica Monarhije. U raznim ustama i memorandumima koje je od 30. decembra 1875.¹ upućivao velikim silama, te do svog govora na osmoj sjednici Berlinskog kongresa, 28. juna 1878.² Andrassy je dokazivao da stabilnost Bosne i Hercegovine nije samo interes Monarhije, nego potreba svih radi održanja mira u Evropi. Poslije otre diplomatske borbe na samom Kongresu, Austro-Ugarska je 4. jula 1878. dobila mandat da okupira i upravlja Bosnom i Hercegovinom, što je formulirano u poznatom članu XXV Berlinskog ugovora.

Pored toga što je odredio da će Austro-Ugarska «okupirati i upravljati pokrajinama Bosnom i Hercegovinom», član XXV Berlinskog ugovora je konstatovao da «austro-ugarska vlada ne želi da primi na sebe upravu Novopazarskog Sandžaka koji se prostire između Srbije i Crne Gore u pravcu Jugoistoka, do iza Mitrovice, te će u njemu i dalje funkcionirati osmanska uprava». Ali da bi se osiguralo novo političko stanje, «sloboda i sigurnost puteva, Austro-Ugarska zadržava za sebe pravo, da na cijelom ovom prostoru starog bosanskog vilajeta drži svoje garnizone i da ima u svojoj vlasti njegove vojničke i trgovačke puteve». Na kraju je samo pomenuto da austrijska i osmanska vlada «zadržavaju pravo da se o pojednostima sporazumiju».³

Austro-Ugarska je želela da vojnički osigura svoj položaj u Bosni zapošjedanjem Limske doline, odnosno Novopazarskog Sandžaka, dok je Porta, sa druge strane, nastojala dobiti priznanje privremenog karaktera okupacije i neotudivosti sultanovih suverenih prava nad BiH. Zato sa obje strane, svaka iz svojih interesa, željele da zaključe međusobni sporazum, kojim bi se regulisala ova pitanja. Međutim, tek poslije obustranih oklijevanja i političkih raščiscavanja,⁴ zaključen je 21. aprila 1879. međusobni sporazum, poznat kao Carigradska konvencija.⁵ Ovim aktima, tj. članom XXV Berlinskog ugovora i Carigradskom konvencijom, BiH je ušla u istoriju međunarodnog javnog prava.

2. Pitanje pravnog položaja Bosne i Hercegovine nakon okupacije odmah je postavilo pitanje evropske juridičke nauke. Okupirana Bosna i Hercegovina je bila nova pojava,⁶ koja se teško mogla podvesti pod neku,

¹ Dandolo u Dece, David Harris, *A Diplomatic History of the Balkan Crisis of 1875-1878*, The First Year, London 1926, 142-178; Op. cit. B. H. Semov, *Bosnia and the Balkans 1875-1878*, London 1961, 152 i sl.

² Imre Andrassy, *Die völkerrechtliche Stellung von Bosnien und der Herzegowina*, Leipzig 1882, 24-25, 36 i 51; Dehler, *Sarajewo 1878*, Leipzig 1882, 26-32.

³ *Vertrag zwischen der k. u. k. Monarchie und der Osmanischen Pforte, Verhandlungen und Verhandlungsgegenstände 1878-1879*, Band I, Wien 1882, A 10 (daher teksta citirani kao *Vertrag*).

⁴ *Die k. u. k. Monarchie und die Osmanische Pforte, Verhandlungen und Verhandlungsgegenstände 1878-1879*, Band I, Wien 1882, 128-131.

⁵ *Vertrag zwischen der k. u. k. Monarchie und der Türkei vom 21. April 1879*, Sarajewo, 1, 2-4.

⁶ *Principi del Diritto di guerra secondo l'opinione degli Italiani in relazione alla guerra del 1870-71*, opuscolo pubblicato a Firenze il 17. 1871, 3. *Vertrag zwischen der k. u. k. Monarchie und der Osmanischen Pforte, Verhandlungen und Verhandlungsgegenstände 1878-1879*, Band I, Wien 1882, 128-131.

do tada poznatih pravnih kategorija. Mišljenja su bila podijeljena, ali su se svi autori slagali da je položaj Bosne neodređen i čak da predstavlja jednu pravnu anomaliju.

Bilo je i krajnjih mišljenja, da je Bosna i Hercegovina "jedna nova država osobnog karaktera". Tako je američki pravnik Charles Calvo vidio u okupacionom položaju Bosne jedan nov vid organizovanja država. On, međutim, nije blife objasnio niti dao karakteristike te nove kategorije država.¹⁸ Slično mišljenje, da je Bosna "stvarno postala jedna nova država posebnog karaktera", zastupao je i ugledni publicista Johan K. Blantschli. Sultan je dočimse legitimni suveren BiH, ali se stvarna vlast i uprava nalaze u rukama Austro-Ugarske. Po njemu, Austro-Ugarska je u "državini suvereniteta", koji teofetski pripada sultanu, ali prived prava. Ali, i pored toga, Bosna i Hercegovina nije nerazdvojni dio Austro-Ugarske nego joj je samo priključena. Za Bosnu bi najviše odgovarao stari kvajcarski izraz "zugewandt" – jedna zavisna teritorija posebnog karaktera.¹⁹

Može se reći da je BiH u toku austrougarske vladavine promijenila tri različita statusa. Prvi je od okupacije do aneksije 1908; drugi od aneksije do proglašenja zemaljskog Ustava 1910; i treći poslije Ustava.

Pravnistorijski je najznačajniji i najsloženiji prvi period, u toliko prije što je u godinama nakon okupacije stvorena u BiH organizacija vlasti i izgrađen pravni sistem koji će ostati u biti nepromijenjen do kraja austrougarske vladavine. Postoje tri kruga pitanja u koja moramo ući u koliko želimo da pokušamo odrediti karakter državnopravnog položaja Bosne i Hercegovine poslije 1878. godine. To su: pitanje suvereniteta nad BiH, pitanje mjesta Bosne u ustavnom i političkom sistemu Dvojne Monarhije i pitanje državljanstva i uopšte pravnog tretmana stanovnika Bosne i Hercegovine.

3. Osnovno pitanje spora među starim pravniciima bilo je, ko ima suverenitet nad Bosnom i Hercegovinom, to jest, kome pripada ova pokrajina: sultanu ili Austro-Ugarskoj. Prema tome, kako su odgovorili na ovo pitanje, svi pisci su se podijelili u dvije grupe, čija su mišljenja potpuno oprečna. Jedni su, ostavljajući po strani međunarodnopravne sporazume, polazili od trenutnih, stvarnih odnosa snaga i vlasti, pa su odricali sultanu pravo vrhovnog suvereniteta, i Bosnu i Hercegovinu smatrali nerazdvojnim sastavnim dijelom austrougarske državne teritorije, a njene stanovnike habsburškim podanćima. Nasuprot tome, drugi su se oslanjali na međunarodne ugovore koji su stvorili "status rerum", priznavali su vrhovni suverenitet sultana, a Bosnu i Hercegovinu smatrali dijelom osmanske državne teritorije.

¹⁸ Le droit international théorique et pratique précédé d'un exposé historique, I, Paris 1880, 278.

¹⁹ Le congrès de Berlin et sa portée au point de vue du droit international. Revue de droit international et de législation comparée, XIII/1879, 385-396.

Prvo mišljenje zastupali su Leopold Neumann,¹⁸ Franz v. Holtzendorf,¹⁹ Emil Lünz,²⁰ i dr. Ovi autori su poistovjeđivali suverenitet sa stvarnom vršenjem vlasti, sa »vis cogendi«, tj. sa mogućnošću izvjesne države da izdaje naredjenja i po potrebi osigura njihovo prinudno izvršenje. Neumann je pored toga isticao da je okupacija Bosne za Austro-Ugarsku pravo i dužnost, radi sopstvenog održanja i odbrane pred opasnošću od Velike Srbije. U pogledu Novopazarskog Sandžaka, ovi pisci su smatrali da je tamo ustanovljena neka vrsta vojničkog prava službenosti u korist Austro-Ugarske.

Drugo gledište zastupali su od austrijskih pisaca Theodor Dantscher v. Kollesberg²¹ i Joseph Ulbrich,²² a od svjetskih autora čuveni George Jellinek,²³ Friedrich v. Martens,²⁴ Hans Shneiler²⁵ i dr. Po Jellineku i Martensu suverenitet je »nudum ius« i više je političkog karaktera, ali se ipak ne može poricati, u koliko se poštuje smisao ugovora. Okupacioni mandat Austro-Ugarske nije vremenski određen, ali nije ni bezuslovan. Po duhu kongresa i konvencije Austro-Ugarska je preuzela u Bosni određene obaveze u pogledu javnog reda i mira, agrarnog pitanja itd. Stanovnici BiH su osmanski državljani, pa vojnički zakon iz 1881. godine,²⁶ kojim je Austro-Ugarska dala sebi pravo podizanja regruta u okupiranoj pokrajini, predstavlja nasilje nad njihovim podaničkim obavezama prema legitimnom suverenu – sultanu.

Pregled ovih mišljenja i diskusiju o njima dao je poznati pravnik i univerzitetski profesor Gl. Geršić.²⁷ On je naglašavao da pitanje položaja BiH »treba čisto pravnički da se raspravi i utvrdi bez uplitanja kakvih političkih posmatranja ili pobuda«. Geršić se zaista trudio da piše naučnu raspravu, sa prezentiranjem činjenica i dobrim poznavanjem tadašnje međunarodno-pravne teorije, ali je i kod njega primjetna tendencija da problem Bosne i Hercegovine postavi kao »srpsko pitanje« i da dokaže da suverenitet pripada Porti, a ne Austro-Ugarskoj.

¹⁸ Neumann je odmah poslije okupacije, na poziv briselskog časopisa »Revue de droit international et de législation comparée«, napisao raspravu, L'empire Austro-hongrois, la Bosnie et l'Herzégovine — Deux lettres au rédacteur-en-chef (XI/1879, 38—45), u kojoj je iznio austrijsko gledište o položaju okupiranih zemalja.

¹⁹ Handbuch des Völkerrechts aus Grundlage Europäischer Staatspraxis, II, Hamburg 1887, 243.

²⁰ Die staatsrechtliche Stellung Bosniens und der Herzegowina, Otsiek iz »Archiv für Öffentliches Recht«, z. 3, 480—528.

²¹ Der Österreichische Bundesstaat Österreich-Ungarn und der Berliner Vertrag nebst der bosnischen Vorlage, Wien 1880, 282—311.

²² Lehrbuch des österreichischen Staatsrechts, Berlin 1883, 702—794.

²³ Die Lehre von den Staatsverbindungen, Berlin 1882, 53—54, 118—117, 155—156.

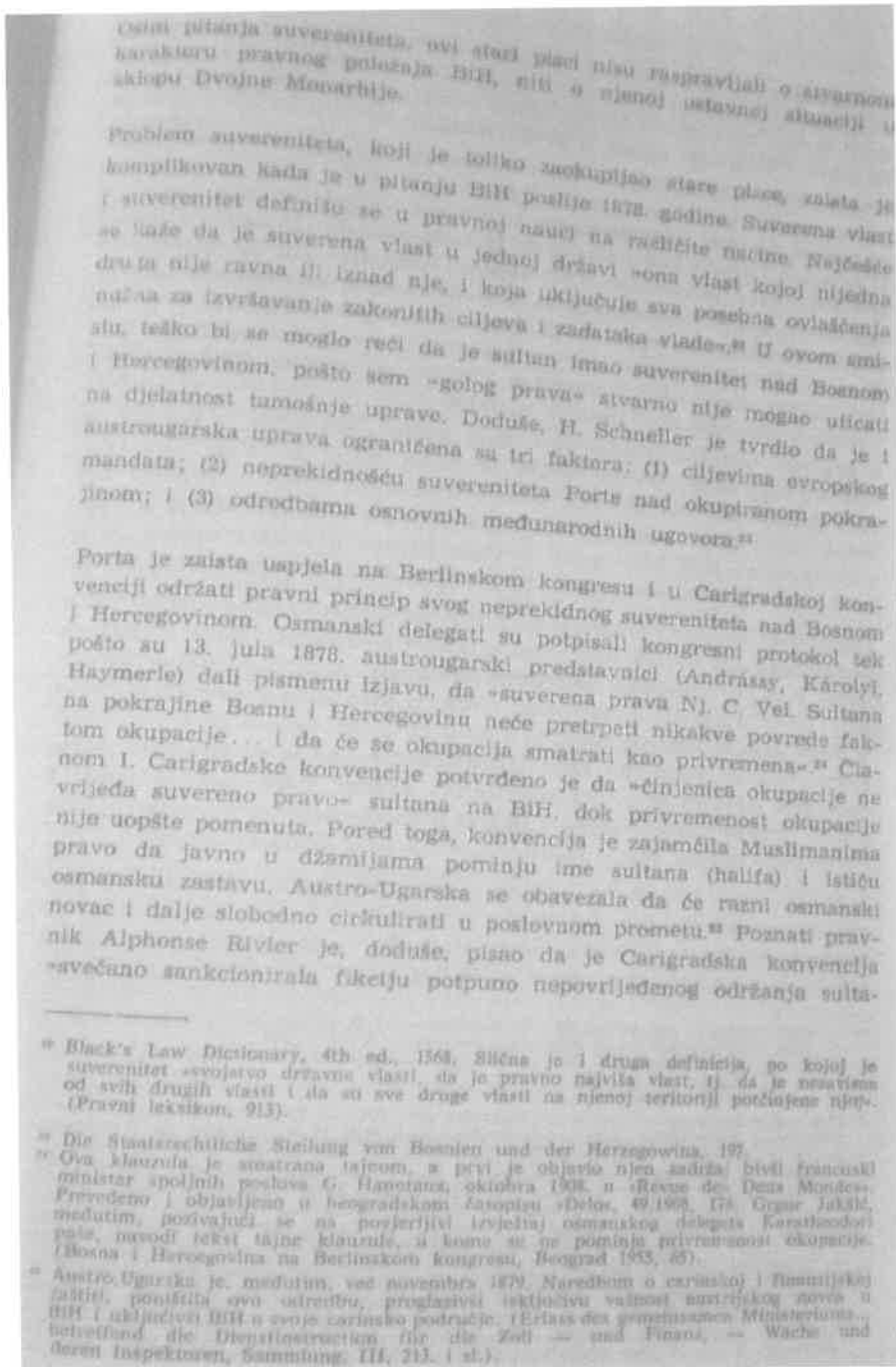
²⁴ Völkerrecht — Das International Recht der civilisierten Nationen, I, Berlin 1883, 363—364.

²⁵ Die staatsrechtliche Stellung von Bosnien und der Herzegowina, Leipzig 1892, 214.

²⁶ Privremeni obradbeni zakon za BiH, Sbornik zakona i naredaba za BiH 1881, 67—714.

²⁷ »Pogled na međunarodni i državotvorni položaj Bosne i Hercegovine i ostava Kapa« — Prva naučna ocjena pravnika izdaje međunarodno-pravne teorije, Glasnik BKA, XXXVII, Beograd 1883, 86. Održavajući se na Geršić i u dijelima posmatranja njegove zaključke, o pravnom položaju BiH je pisao i M. J. Spalckovenek, La Bosnie et l'Herzégovine — Essai d'histoire diplomatique et de droit international, Paris 1879, 290—316.

²⁸ Geršić, z. 31, 42.



pravo vršenja unutrašnjeg suvereniteta.²¹ Međutim, iako je u unutrašnju upravu Bosne i Hercegovine sultanov suverenitet zaista bio "nadum bez značaja. Najbolje se to vidi što je Austro-Ugarska prilikom aneksije isplatila Portu 2,5 miliona funti na ime odštete za preuzimanje krunskih zemalja.²²

4. Pored suvereniteta, pravno je značajno i pitanje statusa stanovnika okupirane Bosne i Hercegovine. Martens, Schneller, Geršić i Perić su odlučno tvrdili da su stanovnici BiH pravno osmanski državljani,²³ pa prema tome njihovo zastupanje u inostranstvu pripada osmanskim diplomatskim i konzularnim predstavnicima. Suprotno ovome, primijećeno je da je Berlinskim ugovorom predata Austro-Ugarskoj cjelokupna uprava Bosne i Hercegovine, pa "u tom slučaju i vanjska uprava ove pokrajine spada u nadležnost austrougarskih oblasti."²⁴ Složeno pitanje državljanstva stanovnika BiH riješila je Austro-Ugarska u praksi vješto odabranom formulom "zemaljskog pripadništva" (Landesangehörigkeit). Monarhija je postepeno uspjela u cijelosti uzeti spoljni suverenitet nad bosansko-hercegovačkim zemaljskim pripadnicima.

U pitanju spoljnog suvereniteta držala se Austro-Ugarska poslije okupacije dosta uzdržano i nije u tom pogledu izdala svojim konzularnim i diplomatskim predstavništvima nikakva naređenja. Tek poslije više puta ponovljenog zahtjeva poslanika u Carigradu grofa Zichy-a da mu se daju uputstva, kako da postupa sa stanovnicima Bosne i Hercegovine koji se tamo nalaze, izdalo je Zajedničko ministarstvo raspisa 7. april 1879. o izdavanju i viziranju putnih isprava, saobraćaju sa Zemaljskom vladom u Sarajevu u vezi sa spornim poslovima stanovnika okupirane pokrajine i eventualnom davanju pomoći i zaštite takvim licima. Poslanstvu je naređeno da se licima koja izlaze iz turske vojske i žele da se vrate u Bosnu izdaju pasoši, odnosno vize, u koliko već imaju osmanski pasoš. Radi regulisanja nekih spornih poslova moglo je poslanstvo stupati u vezu sa Zemaljskom vladom u Sarajevu. Međutim, Zichy-ju je izričito naglašeno da mu se ne daje ovlaštenje da "priteče u pomoć u cilju povratka u njihovu postojbinu onim stanovnicima Bosne, koji se nalaze i zadržavaju u Turskoj."²⁵ Prema ovom raspisu izlazi da su stanovnici BiH imali dvojno državljanstvo, pošto su za izdavanje njihovih putnih isprava nadležni austrougarsko poslanstvo i osmanska vlada.

²¹ Z. M. Perić, O pravnim položaju Bosanaca i Hercegovaca u stranim državama, Beo, grad, 1906, 31.

²² B. H. Schmitt, The Annexation of Bosnia 1908-1909, Cambridge 1937, 119.

²³ "Stanovništvo BiH stoji u turskom podanstvu", (E. Martens, Völkerrecht, I, Berlin 1883, 363-364).

²⁴ Dr. Halid Čaušević, Pravni položaj Bosne i Hercegovine pod Turskom i Austro-Ugarskom, Kalendar "Narodna uzdanica", XIII/1945, 138-139.

²⁵ Erlaß des gemeinsamen Ministeriums... betreffend die Passerteilung durch die Missionen und Consulate und die Unterstützung bosnischer Landesangehöriger, Sammlung, I, 392-393.

Članom 6. Carigradske konvencije predviđeno je da se pitanje izdavanja isprava i postupanja sa stanovnicima Bosne i Hercegovine koji potiču izvan pokrajine, uredi naknadnim sporazumom. Međutim, tajav sporazum o spoljnom suverenitetu, odnosno zastupanju Bosanaca u inostranstvu, nije nikada sklopljen. Umjesto toga, Austro-Ugarska je 18. maja 1879. preduzela dalji jednostran korak. Ministarstvo spoljnih poslova je izdalo naredbu kojom ovlašćuje konzulate da stanovnicima BiH izdaju privremene putne isprave «slično, kao i austrougarskim podaniciima». U slučaju potrebe konzulat se može obratiti Zemaljskoj vladi u Sarajevu radi utvrđivanja identiteta određenog lica.³⁶

Konačno je 3. oktobra 1881. izdala Zemaljska vlada naredbu, po kojoj se sudska vlast nad austrougarskim državljanima u Novopazarskom Sandžaku, koju je dotad vršio austrougarski konzulat u Sarajevu, prenosi na civilnog povjerenika (Civilcommissär) i pješачke brigade u Pljevljima. Istovremeno je traženo iz Beča uputstvo o postupanju sa bosansko-hercegovačkim žiteljima koji borave u Sandžaku. Međutim, dok stigne odluka Ministarstva rata, zapovjedništvu u Pljevljima se naređuje da «postupa po dojakošnjim običajima, tj. kao sa našimi državljanima koji tamo borave».³⁷ Ovakva praksa je definitivno potvrđena već 13. novembra 1881. okružnicom Zemaljske vlade, po kojoj se «jurisdikcija austro-ugarskog civilnoga povjerenika i političkoga referenta u Pljevlju i na pripadnike Bosne i Hercegovine, koji borave u ilmskom području ima isto tako protezati kao i na austro-ugarske državljane». Istim aktom se konstatuje da su od «preuzeća uprave u Bosni i Hercegovini po austro-ugarskoj Monarhiji, žitelji tih zemalja dospjeli pod pravno i faktično osnovanu vlast Monarhije, koja ih, naročito u pogledu jurisdikcije lišava svake line autoričnosti, što mora naći izraza također izvan međa zemaljskih».³⁸ Međutim, ovo nije bio opšti princip, pošto sem u Sandžaku, to ovlašćenje nije dato ostalim austro-ugarskim misijama u inostranstvu.

Nakon svega, pitanje državljanstva stanovnika okupirane Bosne i Hercegovine ostaje otvoreno. Ako se državljanstvo shvati kao «odnos javno-pravnog karaktera između fizičkog lica i suverene države na osnovu koga to lice ima status, po kome su mu, uz odgovarajuće obaveze, formalnopravno dostupna sva građanska, politička i ekonomikosocijalna prava u toj državi, bez obzira da li se nalazi na domaćoj ili na stranoj teritoriji»³⁹ onda stanovnike Bosne i Hercegovine teško možemo ubrojati u državljane jedne ili druge zemlje. Stanovnici Bosne nisu uživali ni građanskih i političkih prava, koja su imali građani Austro-Ugarske, n

³⁶ Erlaß des gemeinsamen Ministeriums ... betreffend die Erteilung von Reisepässen an Angehörige Bosniens, Sammlung I, 595.

³⁷ Naredba Zem. vlade za BiH ... eršenje sudbenosti nad austrougarski državljanima u Sandžaku Novopazarskom, Sbornik zakona i naredaba 1881, 747-748.

³⁸ Okružnica Zem. vlade za BiH ... kojom se jurisdikcija austrougarskoga civilnoga povjerenika u Pljevlju proteže na bosansko-hercegovačke pripadnike svih tih međa, Sbornik zakona i naredaba 1881, 754-755.

³⁹ Pravo izbornik, 187.

i Osmanske Carevine. Bosanci su "uživati" vojnu obavezu, ali su između Bosne i Hercegovine i Monarhije postojale mnoge demarkacione linije. Njihov neodređen položaj možda najbolje izražava formula "zemaljskog pripadništva" (Landesangehörigkeit), mada je ostala nedefinirana.

3. Kao što je međunarodnopravni položaj Bosne i Hercegovine ostao 1878. godišnje nerasčičćen, tako je isto i njen položaj unutar Monarhije i odnosi prema Austriji i Ugarskoj ostao nedovoljno definiran. Ovo pitanje je, međutim, veoma značajno za određenje položaja Bosne i Hercegovine. Okupirana Bosna i Hercegovina nije pripadala ni austrijskoj (Cisleithanien), ni ugarskoj (Transleithanien) polovini Monarhije.⁴⁰ Ova pokrajina smatrana je opštedržavnim područjem, u čijoj upravi učestvuju austro-ugarska Zajednička vlada i vlade obiju država Monarhije.⁴¹

Okupacija Bosne i Hercegovine stavila je Habsburšku monarhiju pred krupne političke, ustavne i finansijske probleme. Otvorio se ustavni problem: da li će Austrija, Ugarska, Austro-Ugarska ili kruna upravljati Bosnom, ko će stajati na čelu pokrajinske administracije i ko će snositi troškove uprave.

U diskusijama vođenim u Beču nakon okupacije, iskristaliziralo se mišljenje da Bosnu i Hercegovinu treba tretirati kao jedan sui generis organizam, u čijoj će upravi neposredno učestvovati predstavnici tri zajednička ministarstva (vojske, spoljnih poslova i finansija) i obiju vlada Monarhije. Pored toga, odlučeno je da bosansko-hercegovačka uprava mora u principu sama pokrivati svoje troškove.

Sa ustavne tačke gledišta najlakše bi bilo ostaviti u Bosni vojnu upravu, pošto je armija bila zajednička ustanova. Ovom rješenju protivili su se dvorski krugovi, koji su okupaciju shvatili kao inkorporaciju jedne nove pokrajine u Monarhiju, a nijednom drugom pokrajinom Carevine ne upravlja se na taj način. Vojna uprava je, međutim, odbačena prije svega iz finansijskih razloga. Budžet armije odobravale su Delegacije, koje su se protivile okupaciji zbog dotad stalnog državnog deficita. Pored toga, pokazalo se da je vojna uprava, koja se u početku nije mogla izbjeći, daleko skuplja od građanske uprave. Vojska je tokom 1879. potrošila 15 miliona forinti (30 miliona kruna), dok je prvi civilni budžet 1880. predviđao kao rashod svega 6, a kao prihod 0,5 miliona forinti.⁴²

Car je 26. februara 1879. odlučio, na prijedlog Zajedničke vlade, da vrhovnu civilnu upravu u BiH povjeri Zajedničkom ministarstvu finansija. Odluke ove vrhovne upravne agencije u poslovima Bosne i Hercegovine neposredno je provodila činovnička Zemaljska vlada u Sarajevu,

⁴⁰ Nazivi Cisleithanien i Transleithanien dolaze od rijeke Leithe, male pritoke Dunava, koja je bila granica između dva dijela Monarhije.

⁴¹ T. Bantscher u Kollasberk, Der Monarchische Bundesstaat Oesterreich-Ungarn und der Berliner Vertrag nebst der bosnische Verträge, 311.

⁴² Peter Sugar, Industrialization of Bosnia-Hercegovina 1875-1915, Sarajevo 1962, 25.

osnovana naredbom od 29. oktobra 1878. godine.⁴⁴ Međutim, pored ove i Zajedničke vlade, odnosno njenog Ministarstva finansija, i parlament i vlade Austrije i Ugarske dobili su zakonska ovlaštenja da učestvuju u upravi Bosne i Hercegovine. Poslije dugih političkih rasprava na sednici Beč - Budimpešta,⁴⁵ parlament Austrije i Ugarske su izglasali Zakon o upravljanju Bosnom i Hercegovinom.⁴⁶ Ovaj zakon je potvrdio da Zajedničkoj vladi pripada nadzor nad privremenom upravom u Bosni i Hercegovini i sudjelovanje u utvrđivanju pravca i načela te uprave, koja se ima tako urediti da se njeni troškovi pokrivaju sopstvenim prihodima. Međutim, eventualne vanredne finansijske izdatke, npr. za izgradnju željeznica i javnih građevina, odobravaće parlamenti oba dijela Monarhije. Ova zakonodavna tijela su nadležna i za donošenje propisa o carinama, indirektnim porezima i novcu, a bez njihove jednoglasne saglasnosti ne može se promijeniti odnos u kome se prema Monarhiji nalazi Bosna i Hercegovina.

Citavo vrijeme austrougarske uprave ovaj zakonski uticaj vlada i parlamenta u Beču i Pešti na poslove Bosne i Hercegovine ostao je netaknat. Međutim, u praksi je Zajedničko ministarstvo finansija postiglo u upravi Bosnom stvarnu nezavisnost u odnosu na austrijsku i ugarsku vladu. Ovo je najviše zasluga Benjamina Kállaya koji je 1882. kao novi zajednički ministar finansija preuzeo poslove Bosne i Hercegovine. Staljan suficit u bosanskom budžetu omogućio je Kállayu da veoma izdigne autoritet Zajedničkog ministarstva u upravi Bosnom i da praktično ima odriječene ruke u odnosu na obje vlade, parlamente i Delegacije. Ovo jačanje uloge Zajedničkog ministarstva kao organa Zajedničke vlade bilo je veoma značajno za politiku Monarhije. U koliko bi Monarhiji uspjelo da od Bosne i Hercegovine stvori "doista općedržavno područje i odavde ojača zajedničke državne organe protiv planova mađarske državne samostalnosti, postojali bi izgledi da se dualizam i velikomadžarsku politiku napadne s neočekivane nove fronte, da se pokrene rješavanje jugoslovenskog pitanja i eventualno uliju nove snage ustavnom eksperimentiranju u austrijskoj polovini".⁴⁷ Stalno imenovanje Mađara na položaj zajedničkog ministra finansija (Szlávy, Kállay, Burián) nije bilo samo zbog pariteta ili popuštanja mađarskim pretenzijama nego i iz tendencije da se time otupi oštrica u odnosu separatističke mađarske politike prema zajedničkom sektoru cjeline.⁴⁸ Bez obzira koliko je Kállay lično u politici bio Mađar, njegova dvadesetogodišnja vladavina Bosnom u svojstvu općedržavnog ministra finansija vodila je ipso facto sve većom osamostaljenju i jačanju zajedničkog državnog organa na račun austri-

⁴⁴ Provisorischer Wirkungskreis des Chef's der Landesregierung in Bosnien und der Herzegovina, Sammlung I, 10-14.

⁴⁵ Bilje o finansijskoj budžetu. O nastanku parlamenta austrijskog i ugarskog i kome o upravljanju Bosnom i Hercegovinom, Radovi ANUBiH, XXXII, 1967, 183-186.

⁴⁶ Gesetz vom 22. Februar 1880, betreffend die durch den Berliner Vertrag vom 13. Juni 1878 an Oesterreich-Ungarn übertragene Verwaltung Bosniens und Herzegovina, Sammlung I, 4-9.

⁴⁷ Ferdo Hauptmann, Djelokrug austrougarskog zajedničkog ministarstva finansija, Glasnik arhiva i društva arhivista BiH III, 1963, 10-19.

učesom službom, Bosna nije bila dio nijedne od dvije države članice, nego je stajala kao posebno treće tijelo. Bosna nije imala uopšte nikakvih prava prema Monarhiji, koja tu bila garantovana ustavom (do 1816) ili parlamentarnom kontrolom. To je bosanskoj upravi davalo veliku slobodu djelovanja, a po nekim mišljenjima i neophodni stabilitet.²⁰ Bosna i Hercegovina je prema tome unutar Monarhije bila jedan corpus separatum. Može se prihvatiti mišljenje da BiH, -ako se ima u vidu njena unutrašnja uprava, obrazuju tako reći jednu zasebnu državu sa svojim sopstvenim zakonima-²¹ Doista, sa stanovišta unutrašnjeg pravnog poretka, Bosna i Hercegovina je činila treću državu unutar Monarhije, bez obzira što svoje zakone nije sama donosila. Njen pravni sistem, sastavljen od elemenata islamskog prava, osmanskog tuzimatskog (reformnog) prava, okupacionog austrougarskog prava, hrišćanskog i jerrejskog statusnog prava, te nekoliko međunarodnih ugovora, predstavljao je jednu osobenost i jasno se razlikovalo od druga dva pravna sistema unutar Monarhije. Međutim, spolja BiH nije imala karakter države, pošto se nalazila u potčinjenom položaju u odnosu na Austriju i Ugarsku. Ove dvije države su imale zakonska ovlaštenja da utiču na upravu BiH, dok sama Bosna nije participirala ni u tzv. zajedničkim poslovima.

Možemo zaključiti da je ustavnopravno BiH bila vezana za Monarhiju preko krune, pošto je zakonodavna vlast u BiH pripadala vladaru i pošto je sultan -povjerio- BiH zaštitu -cara i kralja-.²² Prema tome, Bosna bi se u krajnjoj liniji mogla označiti kao krunska zemlja Monarhije.

6. Na kraju se postavlja pitanje kako označiti državnopravni položaj Bosne i Hercegovine. Uobičajeno je da se za austrougarsku upravu u Bosni i Hercegovini upotrebljava termin okupacija. Ovaj pojam danas se u pravu obično definiše -kao nasilno zauzimanje tuđe suverene teritorije, na kojoj okupaciona sila preuzima upravu-²³ Pored ove -ratne okupacije- međunarodno pravo poznaje i okupaciju kao poseban način za sticanje novih državnih teritorija, kada jedna zemlja proširuje svoj suverenitet nad krajevima koji dotle nisu pripadali nijednoj državi.²⁴

Čini se da se u pogledu Bosne može raditi o ratnoj okupaciji. Može se, međutim, postaviti pitanje, koliko je to stvarne -ratna okupacija-, pošto je izvršena na osnovu jednog međunarodnog ugovora. L. Neumann i A. Rivier su tvrdili da se radi o stvarnoj ratnoj okupaciji, ili bolje reći osvojenju, pošto je Monarhija zaposjela Bosnu uz dosta prolijeva krvi i brojne žrtve.²⁵

²⁰ Dr. E. Ehrlich, *Recht*, Oesterreichische Reichsanzeiger, VI/1906, Heft 66, 22. II 1906, 146.

²¹ Z. M. Perić, O pravnom položaju Bosnaca i Hercegovaca u srednjem vijeku, II, *Prilozi*, 1954, Nr. 172, *Samostalnost*, I, 3-4.

²² *Pravni leksikon*, 575.

²³ Milan Babić, *Međunarodno javno pravo*, II, Beograd 1954, 41-45. Ovakva -ratna okupacija- definiše okupaciju kao -uzimanje u posjed nezavisne ili suverene zemlje sa namjerom da se održi i vlada nad njom- (1250).

²⁴ Note additionnelles aux lettres de M. Neumann sur la Bosnie et l'Herzégovine, *Revue de droit international et de législation comparée*, XI/1879, 144-147.

lju iznosili oko 8.000 vojnika i oficira. Austrougarski okupacioni korpus narastao je u toku borbi na 200.000 vojnika, dok je po austrougarskim procjenama Narodna vlada imala 93.000 boraca. Ova bosanskoislamska vojska dala je dosta sjajnih boraca i komandanata, među kojima se ističu Hadžijamaković i čuveni pljevaljski muftija Semsekadić, koga i austrijski vojni pisci smatraju za vojskovođu izvanrednih generalskih sposobnosti.

Prema tome, otpor austrougarskoj vojsci organizovala je Narodna vlada, kao stvarni nosilac vlasti u zemlji. Zato se može reći da se u Bosni 1878. radilo o okupaciji ostvarenoj formalno na osnovu međunarodnog ugovora, ali faktički na osnovu rata. Zbog činjenice da je u Bosni vlast držala Narodna vlada, koja je vodila i rat, ima osnova za tvrdnju da se radilo o subjugaciji – porobljavanju Bosne i Hercegovine.

Mladi pisci koji se služe pojmovnom aparaturom stvorenom u međunarodnom pravu poslije prvog svjetskog rata, nisu skloni da austrougarsku upravu u Bosni i Hercegovini označe kao okupaciju. Ova okupacija se posmatra kao preteča ustanove mandata, koji je stvoren poslije prvog svjetskog rata, u okviru sistema Lige naroda.⁶⁴ Tako se tvrdilo da «odnošaj Bosne i Hercegovine naprama Austro-Ugarskoj do 1908. možemo smatrati nekom vrstom mandatnog odnosa, u kojem mandator ima najšira ovlaštenja.»⁶⁵ Po ovoj koncepciji suverenitet bi bio podijeljen između Austro-Ugarske i Turske, pošto je u literaturi postojao spor, kome pripada suverenitet nad mandatnom teritorijom – Ligi naroda, mandatoru, ili i jednom i drugom. Postoji i mišljenje da se u Bosni i Hercegovini radilo o «međunarodnom mandatu za mirnu okupaciju sa odgovornošću administracije. To znači, da strana vojna sila drži teritoriju strane države sa kojom nije u ratu, ali s tim da je ta sila pravno odgovorna za upravljanje teritorijom.»⁶⁶ U novije doba u ovi međunarodno-pravni kategoriju spadala je Slobodna Teritorija Trsta.

Originalno je mišljenje da se u slučaju Bosne radi o cesiji, tj. ustupanju teritorije «na temelju ugovora između dosadašnjeg držaoca odnosno područja i države stjecateljice». Često cesija uzima oblik koji prikriva tu činjenicu. Razlozi su osjetljivost države koja ustupa teritoriju i njenog javnog mišljenja, obzir prema drugim državama i sl. «Uzmemo li da se domašaj mnogih međunarodnih akata, naročito ako im je namjerice dan iskrivljeni oblik, može prosuditi tek po kasnijem razvoju, onda možemo reći da je okupacija Bosne i Hercegovine prikrivena cesija baš kao i istodobna okupacija Cipra, što ju je izvršila Velika Britanija.»⁶⁷ Međutim, može se desiti da razvitak ide obrnutim pravcem, pa da država

⁶⁴ M. Bartoš, «Međunarodno javno pravo», II, 13.

⁶⁵ H. Čaušević, n. dj., 138.

⁶⁶ M. Bartoš, «Međunarodno javno pravo», II, 574.

⁶⁷ Juraj Andriassy, Međunarodno pravo, Zagreb 1954, 104. Ipak je i A. Kivler smatrao da se u slučaju Cipra i Bosne radi o «ponašanjem sličnim slučajevima ustupanja» («Osnovni međunarodnog prava», I, Beograd 1967, 274-327).

koja je izvršila ustupanje ostale "povratku" svoju teritoriju. Zato nije bilo bez značaja naglašavati sultanov suverenitet, makar predstavljao i pravo "autum ius".

Može se prema tome zaključiti da je u slučaju Bosne i Hercegovine bio elementa mandata, okupacije, pa i subjugacije i osiđe i da je ovaj slučaj teško podvesti pod neku određenu međunarodnopravnu kategoriju. Ipak se do 1908. godine ne može govoriti o osiđu. Sa druge strane, zato bismo međunarodnopravni položaj Bosne i Hercegovine 1878-1908. označili kao okupaciju na osnovu mandata i sa odgovornošću za upravu i Hercegovini imala formalnopravno prozivorni, a dijelom i vojni karakter.⁷⁹

Takva Bosna i Hercegovina predstavljala je u ustavnopravnom i političkom pogledu probni kamen za Monarhiju. Ustavnopravno Bosna je predstavila na probu efikasnost funkcioniranja zajedničkih tijela Monarhije. Politički Bosna je predstavljala za Monarhiju iskušenje njene moći da riješi južnoslovensko pitanje ili da propadne na njemu.⁸⁰ Odredbe Berlinskog ugovora i Carigradske konvencije o sultanovom suverenitetu i ograničenosti i prolaznosti okupacionog mandata teško su pritiskale austrijsku politiku u Bosni i Hercegovini. Neodređen međunarodni i unutrašnji položaj Bosne i Hercegovine otežavao je učvršćenje austro-ugarske vlasti i opterećivao njenu politiku na Slovenskom Jugu. U ovom neodređenom položaju leži vjerovatno osnovni razlog, što Monarhija nije uspjela riješiti agrarno pitanje, a time ni učvrstiti svoj položaj u BiH. Mjesto da bude faktor učvršćenja austrijskog položaja na jadranskoj obali i uopšte na Balkanu, kako su se u Beču nadali, Bosna je postala jedan od osnovnih izvora ustavne i političke nestabilnosti Monarhije. Razlog je, prije svega, u činjenici da je Bosna saobraćajno i privredno ostala dosta izolovana od drugih dijelova Monarhije, koji su prethodno dostigli prilično visok stepen homogenizacije. U ekonomski i politički poredak Monarhije Bosna je unijela nestabilnost, posebno zbog rivalstva između Austrije i Ugarske u pitanju uticaja na upravljanje okupiranim pokrajinom.

Dosta je rašireno mišljenje, po kome su okupacija i aneksija Bosne samo etape jedne dugoročne germanske politike, poznate pod imenom "Drang nach Osten". Ova ocjena je uglavnom tačna. Međutim, cjelokupno austro-ugarsko četrdesetgodišnje prisustvo u Bosni i Hercegovini ne može se svesti samo na puku germanaku privrednu i političku ekspanziju.

⁷⁹ Svi pravni propisi u BiH imali su oznaku "prilagoditi". U isključivo nadležnosti Ministarstva rata spadali su svi poslovi zajedničkih vojnih četa u BiH i Sandžaku. Komanda nad bosansko-hercegovačkim trupama i policijom, pošta i telegraf i uprava željezničke pruge Banja Luka — Dobriju. (Leksikon Sarajev, Bosna i Hercegovina, Magyar Jogi Lexikon (Mađarski pravni leksikon), II, Budapest 199, 233).

⁸⁰ Vaso Čubrilović, Dva pitanja iz istorije austrijske vlasti u Bosni i Hercegovini, Pregled, br. 4/1953, 278.

