

O problemu utvrđivanja i ozakonjenja osnovnih principa upravljanja Bosnom i Hercegovinom na početku austro-ugarske okupacije *)

Dževad Juzbašić

I pored velikog interesa, pokazanog u istorijskoj i pravnoj nauci za državno-pravni položaj BiH i austro-ugarsku politiku u odnosu na ove pokrajine, do sada je ostao nepoznat tok dugotrajnih i teških pregovora u 1878. i 1879. godini između cara, zajedničkih ministara i predstavnika austrijske i ugarske vlade o formulisanju i ozakonjenju osnovnih principa za upravljanje Bosnom i Hercegovinom. Neki autori samo su općenito istakli da je u zakonu o bosansko-hercegovačkoj upravi ostvaren kompromis između gledišta koje je bosansku upravu smatralo kao mjeru u cilju provođenja internacionalnog ugovora ipso iure zajedničkim poslom, i mišljenja da je upravljanje Bosnom i Hercegovinom jedan novum koji nije u skladu sa nagodbenjačkim zakonima o zajedničkim poslovima za cijelu Monarhiju. Što kontraverze o pitanju ozakonjenja principa bosansko-hercegovačke uprave koje su poslije okupacije došle osobito do izražaja na sjednicama Zajedničkog ministarskog vijeća, nisu do sada bile predmet naučnog interesovanja, moglo bi se, donekle, objasniti okolnošću da je žestoka politička borba oko Berlinskog ugovora u austrijskoj i ugarskoj delegaciji i parlamentima u prvom redu apsorbovala pažnju istoričara. Ona je ostavila u sjenci docnije usvajanje zakona o bosanskoj upravi u legislativama početkom 1880. godine, koje je uslijedilo u jednoj drukčijoj i smirenijoj političkoj atmosferi. Istoričari su takođe pokazali veći interes za pitanje uređenja austro-turskih odnosa i zaposjedanje Sandžaka, kao i provođenje konkretnih mjera u etabiliranju austro-ugarske administracije u Bosni i Hercegovini.

Unutrašnjo-politički obziri, pored želje da se izbjegne eventualni sukob sa Turskom, bili su, kao što je poznato, od bitnog uticaja da se Andrassy

*) Ovaj tekst saopšten na simpoziju predstavlja sažetu sadržinu moje studije »O nastanku paralelnog austrijskog i ugarskog zakona o upravljanju Bosnom i Hercegovinom iz 1880. godine«, koja se sa pripadajućim naučnim aparatom štampa u Radovima Akademije nauka i umjetnosti BiH XXXII, Odjelj. istorijsko-filoloških nauka, knj. 11.

na Berlinskom kongresu opredijelio samo za okupaciju, a ne i aneksiju Bosne i Hercegovine. Strah od povećanja slovenskog elementa u Monarhiji izazvao je u Austriji žestoko protivljenje većeg dijela njemačke liberalne partije politički zadobijanja novih pokrajina, a još žešći bio je otpor javnog mnjenja u Ugarskoj, gdje je postojalo i vrlo jako protursko raspoloženje. Sam grof K. Tisza nije tajio da u okupaciji, a osobito ako bi došlo do aneksije, vidi opasnost, ali je, podržavajući Andássy-jevu politiku, smatrao okupaciju manjim zlom, nego kad bi Bosna i Hercegovina zbog neodrživosti turske vladavine pripala Srbiji i Crnoj Gori. U datim okolnostima bila je isključena mogućnost radikalnijeg rješenja odnosa Bosne i Hercegovine prema Monarhiji, koje ne bi imalo obilježje jednog provizorija. S druge strane, i sama organizacija vrhovnog vođstva bosansko-hercegovačke provizorne uprave u okviru Zajedničkog ministarstva, kao i regulisanje odnosa ustavnih organa oba dijela Monarhije prema pitanju upravljanja Bosnom i Hercegovinom, javilo se kao vrlo težak politički i državno-pravni problem.

Prije nego što je dovršeno vojničko zaposjedanje BiH, austro-ugarsko ministarstvo spoljnih poslova predlagalo je (2. IX 1878. god.) da se za vođenje b. h. uprave od strane zajedničke vlade osnuje jedna komisija u Beču kao privremeno vrhovno upravno nadležstvo sa istim djelokrugom, koji je do tada u pogledu BiH pripadao odgovarajućim centralnim ustanovama u Carigradu. Komisija i jedan posebno predviđeni Bosanski odjel u Ministarstvu inostranih poslova trebalo je da dobiju otprilike onakvu nadležnost, koju je kasnije imao Biro za poslove BiH u Zajedničkom ministarstvu finansija. Prema ovom do sada nepoznatom prijedlogu, b. h. uprava bila je tretirana kao specifičan zajednički posao sui generis pod vođstvom ministra inostranih poslova, u čijem je neposrednom vođenju trebalo takođe da učestvuju i predstavnici ostalih zajedničkih ministarstava, kao i austrijske i ugarske vlade. Legislative ne bi dobile nikakvu ingerenciju u pitanjima koja se tiču upravljanja Bosnom i Hercegovinom niti se predviđalo njihovo učešće pri utvrđivanju principa i djelokruga rada b. h. uprave, već je trebalo da sve odluke u tom pogledu proizilaze iz apsolutne vlasti vladara. Međutim, car je, suprotno gledištu grofa Andrassy-ja, smatrao nepotrebnim i ustavno neizvodivim da se stvara jedna posebna administrativna instanca za okupirane pokrajine, pa je u skladu s tim osnovana i privremeno je djelovala Komisija za poslove BiH prvenstveno kao savjetodavni organ u pitanjima uprave.

Dalji tretman pitanja upravljanja Bosnom i Hercegovinom bio je u najvećoj mjeri zavisao od držanja predstavničkih tijela prema Berlinskom ugovoru i pitanju pokrića troškova okupacije, a u vezi s tim i sa razvojem unutrašnje političke situacije u Austriji i Ugarskoj. Kako je Berlinski ugovor, i pored svih suprotnih nastojanja, morao biti podnesen parlamentima na odobrenje, iznuđen je time i prvi presedan da legislative odlučuju o Bosni i Hercegovini.

Ugarska vlada je, međutim, insistirala i na potrebi da od parlamenta dobije zakonsko ovlaštenje na osnovu koga će moći vršiti uticaj na provizornu upravu Bosne i Hercegovine i njenu organizaciju, a naročito da se zakonski reguliše pitanje pribavljanja novca. Grof K. Tisza bio je kategorički protiv da se upravljanje Bosnom prepusti samo kruni, a da ministri za to ne preuzmu nikakvu ustavnu odgovornost. Za ugarsku vladu, koja je inače nerado gledala na proširenje djelokruga zajedničkih organa Monarhije, bilo je

neprihvatljivo da tako nešto uslijedi putem neadekvatne interpretacije postojećih zakona.

Car je pristajao na ingerenciju predstavničkih tijela samo u pitanjima novca, ali je osporavao da je vladi potrebno zakonsko ovlaštenje za vođenje uprave Bosne i Hercegovine, ističući da je ono već sadržano u Berlinskom traktatu. U mađarskom zahtjevu Franz Joseph I vidio je tendenciju da bi sve prijedloge u vezi sa organizacijom b. h. uprave trebalo da odobravaju parlamenti.

Kao što se svojevremeno protivila da parlamenti odlučuju o Berlinskom ugovoru, tako je i sada austrijska vlada podržala carevo mišljenje. Austrijska vlada je polazila od platforme da je kruna dobila mandat i da samo ona ima pravo da nekom preda upravu zemlje. To pravo je vlada austrijske polovine odricala parlamentima uz motivaciju da se legislativa ne smije miješati u poslove Bosne, koja je još uvijek inostranstvo. Od strane austrijske vlade smatralo se politički vrlo podozrivim napustiti stanovište da je pitanje već ustavom regulisano, jer se strahovalo da bi zahtjev za proširenje djelokruga delegacija u Cislajtaciji izazvao izmjene u načinu njihovog izbora s ciljem da se proširi i djelokrug Carevinskog vijeća. Posmatrajući problem i iz ugla trenutne političke situacije u Austriji, Auerspergova vlada bila je protivna da se parlamentu podnese jedan zakonski prijedlog o bosanskoj upravi, jer nije željela obnavljanje tek zaključene dramatične orijentalne debate. Ni izvjesna kompromisna rješenja koja je predlagao grof J. Andrassy nisu mogli prihvatiti predstavnici austrijske i ugarske vlade.

Različitost ekonomsko-društvene strukture i osobnosti političkih odnosa u oba dijela Monarhije uvjetovali su i različita gledišta predstavnika vladajućih klasa vodećih nacija u Austriji i Ugarskoj na Monarhiju kao državnu zajednicu. U sjenci formalnog pariteta, koji je fiksirala nagodba, često je dolazilo do sukoba po snazi de facto nejednakih partnera. Svoju privrednu i finansijsku inferiornost, kao i stvarnu, političku zavisnost od Austrije, Mađari su nastojali da kompenziraju jačanjem svojih političkih pozicija i uticaja u Monarhiji.

Održanje dualizma i na njemu zasnovanog mađarskog gospodstva u Ugarskoj bilo je uvjetovano očuvanjem njemačke hegemonije u Austriji i ustavnog sistema iz 1867. godine u cijeloj Monarhiji, pa je mađarski vodeći sloj brižljivo pazio na bukvalno »ustavno« pridržavanje nagodbenjačkog zakona. U tom pogledu on se mogao osloniti na stoljetnu tradiciju ugarskog staleškog Sabora i velike tradicije mađarskog liberalizma. Čuvajući parlamentarizam kao fetiš protiv potajne opasnosti od apsolutizma i njemačke centralizacije, on je prema vani zastupao princip ustavne pravne države, dok je u samom parlamentu izgradio takav način jednopartijske vladavine, da je K. Renner nazvao ugarski parlamentarni sistem vladanja »nacionalnim parlamentarnim apsolutizmom«. Nasuprot tome, u Austriji je više dolazila do izražaja vladareva apsolutistička vlast, što je davalo povoda i takvim pretjeranim tvrdnjama da je Franz Joseph I vladao u Ugarskoj na ustavan, a u Austriji na apsolutistički način.

Mađari su se od samog početka odnosili sa velikom predostrožnosti prema b. h. upravi kao novoj funkciji Zajedničkog ministarstva, koja je u sebi krila potencijalnu opasnost da naruši postojeću ravnotežu odnosa u dualističkom sistemu. Stoga je grof Tisza, pod čijim je vođstvom novoformirana mađarska liberalna stranka težila daljem razvitku dualizma u smislu ugarske

privredne samostalnosti, tražio takve zakonske garancije koje će u duhu principa utvrđenih u nagodbi iz 1867. osigurati mađarske interese i uticaj, kao i spriječiti eventualne nepoželjne promjene.

U nastavku pregovora, koji je uslijedio poslije odstupanja Auerspergovog kabineta, grof K. Tisza je 1. III 1879. ultimativno zahtijevao ovlaštenje da može ugarskom parlamentu podnijeti nacrt zakona o b. h. upravi i time uslovljavao svoj dalji ostanak na čelu ugarske vlade, smatrajući da bez takvog ovlaštenja ne bi mogao biti zadugo gospodar situacije u zemlji. Tad je car pokazao spremnost na popuštanje da bi izbjegao krizu u Ugarskoj, pa je i austrijska vlada učinila ustupak i izradila jedan prijedlog zakona u formi konvencije između austrijske i ugarske vlade o vođenju provizorne uprave u BiH. Međutim, ugarska vlada je odbila taj prijedlog, jer je pored ostalog smatrala da vodi sklapanju nove državno-pravne i privredne nagodbe i tendira aneksiji i podjeli okupiranih zemalja, što nije moglo tad da uđe u političke kalkulacije Tiszine vlade. U daljim pregovorima izvjesnom kombinacijom ugarskog nacrtu sa austrijskim prihvaćen je takav prijedlog uporednog zakona za oba parlamenta (1. maja 1879), koji je značio potpuno odstupanje cara i austrijske vlade od njihovih prvobitnih stanovišta i punu afirmaciju osnovnih gledišta ugarske vlade.

Prema predloženim zakonskim odredbama, upravljanje Bosnom i Hercegovinom uključivalo se u komplikovani mehanizam dualističkog sistema utvrđivanjem određenih ustavnih ograničenja i odgovornosti činilaca koji su učestvovali u vođenju b. h. uprave, ali samo u odnosu na Monarhiju, dok je u odnosu na BiH uprava zadržala apsolutistički karakter. Zakon je općenito nosio izvjesna obilježja sporazuma o proširenju kruga zajedničkih poslova i istovremeno za neka pitanja iz domena b. h. uprave utvrđivao jednaka načela tretmana od strane Austrije i Ugarske. Težište zakona ležalo je, prije svega, na finansijskom pravu i onom dijelu materijalnog zakonodavnog prava koje se odnosilo na najznačajnija privredna pitanja. Međutim, odmah su se pojavili ozbiljni problemi koji su proizilazili iz različite interpretacije usvojenih načela. Izvjesnom modifikacijom zakonskog nacrtu u Ugarskom saboru, koju je docnije prihvatilo i Carevinsko vijeće, još jače je izraženo pravo austrijske i ugarske vlade da vrše uticaj na b. h. upravu. Inače, ugarska vlada je u Zajedničkom ministarstvu, odnosno u zajedničkom ministru finansija gledala samo izabranog mandatora legislativa, odnosno vlada obiju država Monarhije i smatrala je da samo od njihove odluke zavisi koliko će sebi pridržati neposrednog uticaja na b. h. upravu, koju su oni sporazumno povjerili jednom trećem organu. Ovakav stav bio je u skladu sa opštim odnosom Mađara prema zajedničkim poslovima i organima Monarhije, ali je stvarna djelatnost Zajedničkog ministarstva finansija zavisila ne toliko od ozakonjenih načela, koliko od razvoja realnog odnosa snaga i umješnosti da sa drugim faktorima nađe što bolji modus vivendi.

U pogledu ocjene karaktera statusa okupiranih pokrajina, među austrijskim pravnicima postojale su znatne razlike. Veliki dio gledao je na Bosnu i Hercegovinu kao na »Reichsland« ili »Reichsprovinzen«, ali su neki, kao, npr., F. Tezner, držali da se njen pravni odnos prema Monarhiji može prije uporediti sa položajem kolonije.

Dakelo važnije od formalno-pravnih obilježja statusa Bosne i Hercegovine bio je njen stvarni ekonomski i politički tretman. U tom pogledu karakteristična je izjava samog zajedničkog ministra finansija Bilinskog na sjed-

nici Zajedničkog ministarskog vijeća početkom 1912. godine. Po njegovim riječima zemlja je, bez sumnje, u izvjesnoj mjeri bila tretirana kao kolonija.

Tek nakon provedenih izbora u Cislajtanijskoj i formiranja Taaffeovog pretežno konzervativnog kabineta, bilo je moguće da se zakonski nacrti o upravljanju Bosnom i Hercegovinom stave na dnevni red ugarskog Sabora i Carevinskog vijeća i da budu pretresani i usvojeni krajem 1879, odnosno početkom 1880. godine. Međutim, dok je Tiszinoj vladi pošlo za rukom da u ugarskom Saboru obezbijedi jedva prostu većinu, obrazovanje potrebne dvo-trećinske većine u Carevinskom vijeću omogućilo je izmijenjeno držanje najvećeg dijela njemačkih liberala prema okupaciji. Oni su okupaciju sada priznavali kao svršen čin i nastojali su da pomognu kako bi Monarhija sa što više izgleda na uspjeh mogla ispuniti preuzetu misiju. Mada načelno u opoziciji, njemačka liberalna ljevica pružila je podršku politici bos. herc. okupacione uprave. Tako je ustavna stranka u Austriji, osim rijetkih izuzetaka, postala zagovornik apsolutističke vladavine u Bosni i Hercegovini, dok su iz redova parlamentarne desnice, od strane čeških predstavnika, istaknuti zahtjevi za učešće stanovništva okupiranih pokrajina u upravljanju zemljom.

Problem upravljanja Bosnom i Hercegovinom prijetio je već neposredno poslije okupacije da ozbiljno ugrozi nagodbu iz 1867. godine. Zakon o b. h. upravi (Rg BI No 18 od 22. II 1880. i Ugar. zak. član VI: 1880) bio je samo jedno provizorno rješenje nastalo tako reći iz nužde, ali je čak i poslije aneksije i uvođenja zemaljskog ustava ostao na snazi sve do propasti Monarhije. Impotencija dualističkog sistema došla je u punoj mjeri do izražaja u neuspjehu da Monarhija u svom okviru riješi problem državno-pravnog položaja BiH. To je bio neuspjeh politike koja je bila protivna interesima i težnjama Južnih Slovena i u suprotnosti sa duhom modernog doba.

Summary

The author has given a short survey of the controversies concerning the issue of governing Bosnia and Herzegovina in the course of the prolonged talks in the years 1878 and 1879 in which the emperor, the common ministers, and the representatives of the Austrian and the Hungarian governments took part. While the emperor, backed up by the Austrian Government, contended that there was no need for any special legislative act for ruling of Bosnia and Herzegovina, rejecting all ingerencies of legislation except in money matters, the Hungarian Government was categorically against leaving it exclusively to the Crown to govern Bosnia without any constitutional responsibilities taken over by ministers. The Hungarian Government, which was against widening of the domain of common organs of the Monarchy, was very cautious from the very beginning with the issue of Bosnian-Herzegovinian rule as a new function of the Common Ministry, as it was pregnant with the latent danger of destroying the delicate balance in the dualist system. That is the reason why count Tisza demanded legal guarantee which would, in accordance with the principles formulated in the Treaty of 1867, secure the Hungarian interests in influence and prevent possible undesired for changes. The issue of governing Bosnia and Herzegovina posed, soon after occupation, the problem not only of constitutionalism in both imperial states, but it also threatened to seriously jeopardize the Treaty of 1867 itself. The compromise which was finally arrived at by passing the Law of Governing Bosnia and Herzegovina in 1880, meant complete abandonment on the part of the emperor and the Austrian Government of the previous claims and full affirmation of the basic views of the Hungarian Government. The Law was characterized by a certain agreement of widening the circle of common affairs, and at the same time it secured equal rights of Austria and Hungary in the realm of Bosnian rule. Although it came into existence as a provisory solution, the Law remained in force until the fall of Austro-Hungary due to impotence of dualism to solve, within the framework of Monarchy, the question of the position of Bosnia and Herzegovina from the point of view of state law.