

UDK: 914.971.5 93/99
izvorni znanstveni rad
primljen 17. siječnja 2003.

Dr. sc. Ljubomir Zovko,
redoviti profesor Pravnog fakulteta u Mostaru

BOSNA I HERCEGOVINA U VRIJEME USTAVA KRALJEVINE SHS 1921. – 1929. GODINE

Ustavom Kraljevine SHS iz 1921. godine bilo je predviđeno da se teritorij BiH podijeli na šest oblasti, koje su se imale poklopiti sa šest bivših austro-ugarskih okruga, u sklopu njihovih tadašnjih granica, s tim što je svaka od ovih administrativnih jedinica, zasebno i bez ikakvih međusobnih veza, bila izravno podređena središnjoj vladi u Beogradu. Ovo je bio ustupak velikosrpske politike Jugoslavenskoj muslimanskoj organizaciji kako bi njezini zastupnici u Ustavotvornoj skupštini glasovali za vladin nacrt ustava.

I pored toga što je tzv. Vidovdanskim ustavom bilo predviđeno da se i u BiH odmah formiraju oblasti, u toj pokrajini je neposredno nakon donošenja ustava formirana Pokrajinska uprava za BiH s pokrajinskim namjesnikom na čelu. Ona je konačno ukinuta 1924. godine, kada su i u BiH formirane oblasti kao administrativno teritorijalne jedinice koje su neposredno bile podređene Ministarstvu unutarnjih poslova u Beogradu. Time su vladajući velikosrpski hegemonistički krugovi uspjeli u skladu sa svojim interesima centralizirati svu vlast kako bi zavedenjem šestosiječanjske diktature 1929. godine formiranjem novih administrativno teritorijalnih jedinica, banovina, BiH bila potpuno razdijeljena i njezino područje razdijeljeno i spojeno s dijelovima drugih jugoslavenskih zemalja. Time je pod parolom integralnog jugoslavenstva još čvršće i odlučnije provođena politika pune državne i nacionalne unifikacije, s ciljem da se razbiju i politički onemogućue osobito hrvatski nacionalni pokret, a s druge strane, trajnije učvrsti hegemonija velikosrpskih krugova i dinastije Karađorđevića.

Ključne riječi: ustrojstvo, centralizam, unitarizam, federalizam, Ustav, parlament, stranka

Od samog osnivanja zajedničke jugoslavenske države izbilo je u prvi plan pitanje koje je i od ranije postojalo, a to je njezin unutarnji ustroj. U rješavanju tog pitanja od početka se očituju dvije politike, centralističko-unitaristička i njoj suprotna, (kon)federalna.

Najgovorljiviji zastupnici i nositelji centralizma i unitarizma bili su monarhija, odnosno dinastija Karađorđevića, srpska vojska, te predstavnici i pristase srpskih stranaka, Radikalne i Demokratske. Nasuprot njima stajala je oporba, koja je barem u prve tri godine nove države imala dva vida. Dok je veći dio oporbe, okupljen u

Hrvatsku republikansku seljačku stranku braće Radić, bio i protiv monarhijskog oblika vladavine i protiv centralističkog državnog ustrojstva, manji dio oporbe, okupljen oko Hrvatske stranke prava, bio je protiv same nove države. Osim toga, postojala je jedna od početka državi lojalna autonomistička oporba koju su uglavnom sačinjavali slovenski klerikalci, Jugoslavenska muslimanska organizacija, Džemijet i manjim dijelom pripadnici hrvatskih liberalnih građanskih krugova. U tom političkom kontekstu rješavan je u novoj državi i položaj Bosne i Hercegovine.

Ustavotvorna skupština Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca se prvi put sastala 12. prosinca 1920. godine. Protivno načelu da parlament sam sebi izrađuje i propisuje poslovnik o radu,¹ Ustavotvorna skupština je na isti način kao i Privremeno narodno predstavništvo konstituirana prema poslovniku nametnutom od strane vlade, čime je istodobno dovedeno u pitanje njezino suvereno pravo, kao najveće vlasti u zemlji, da sama odlučuje o ustavotvornom postupku.

Osnovni zadatak Ustavotvorne skupštine bio je donijeti prvi ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca. Za izradu i utvrđivanje ustavnog prijedloga obrazovan je poseban Ustavni odbor, koji se sastojao od 42 člana Ustavotvorne skupštine. Odbor je izabran na sjednici Ustavotvorne skupštine 31. siječnja 1921. godine, a počeo je s radom sutradan 1. veljače te godine.² Ustavne prijedloge su Ustavnom odboru mogli podnositi pored vlade i sve političke stranke, uz uvjet da budu potpisani od najviše 10 zastupnika. Nacrti ustava koje je vlada podnosila Ustavnom odboru bili su favorizirani u odnosu na ostale projekte ustava jer je odbor morao najprije uzeti u razmatranje vladin nacrt. I u načelnoj raspravi i u dijelu rasprave o pojedinostima u ustavnom odboru kao i Ustavotvornoj skupštini najviše se polemiziralo o obliku državnog ustrojstva, odnosno unitarnoj ili složenoj državi. Centralističko-unitarističko ustrojstvo nove države uglavnom su u Ustavnom odboru i Ustavotvornoj skupštini zastupali predstavnici srpskih stranaka - Demokratske i Radikalne. Uostalom, pregovori između vlade Kraljevine Srbije i Jugoslavenskog odbora tijekom 1914. - 1918. godine su pokazali da je Radikalna i Demokratska stranka kao koalicijski partneri u ratnoj vladi Kraljevine Srbije, smatrali centralističko-unitarističko uređenje buduće države *conditio sine qua non* jugoslavenskog ujedinjenja.³ Na jednoj od sjednica odbora toj unitarističko-centralističkoj koncepciji, koja je odbijala svaku ideju o lokalnim autonomijama, priključio se i ministar za Konstituantu Marko Trifković. On je tada, između ostalog, istakao da "ima točaka u programu ove vlade od kojih ne možemo odstupiti, a to je npr. pitanje o autonomijama. Na tome pitanju ova vlada ne može praviti odstupanja".⁴ Iako je gotovo sva građanska politika stalno isticala da ustav mora biti rezultat međustranačkog sporazuma, ovim istupom vlada je službeno unaprijed odbacila svaku mogućnost kompromisa na račun njezine strogo centralističke koncepcije.

¹ Poslovnik za Ustavotvornu skupštinu objavljen je u knjizi Ferde Čulinovića, *Dokumenti o Jugoslaviji*, Zagreb, 1968., 192. - 193.

² Stenografske bilješke Ustavnog odbora Ustavotvorne skupštine, I, *Debata o načelu o Nacrtu Ustava*, Beograd, 1921.

³ Dragoslav Janković, *Jugoslavensko pitanje i Krfska deklaracija 1917*, Beograd, 1967.

⁴ Stenografske bilješke Ustavnog odbora Ustavotvorne skupštine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, sveska I., 170., bilješke Ustavotvorne skupštine, 31. 5. 1921., 4. - 5.

Nezadovoljni ovakvom hegemonističkom centralističko-unitarističkom politikom, te posebno izglasovanim Poslovnikom Ustavotvorne skupštine u kome je bilo predviđeno obvezno polaganje prisega kralju i izglasavanje Ustava običnom a ne kvalificiranom dvotrećinskom većinom, predstavnici Hrvatske republikanske seljačke stranke, koja je okupljala daleko najveći broj Hrvata u zajedničkoj državi, odbili su sudjelovati u radu Ustavotvorne skupštine.

Ustavom odboru Ustavotvorne skupštine podnijeto je osam nacрта ustava, od kojih su neki predviđali unitarno, a drugi složeno ustrojstvo države, pri čemu je, kad je u pitanju složeno ustrojstvo države, bilo i federalnih i autonomnih nacrtu ustava. Ti nacrti su odražavali i izražavali različita duhovna naslijeđa, povijesna i politička iskustva njihovih podnositelja. Prema nacrtu Ustava Stojana Protića, prvog predsjednika vlade Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, bilo je predviđeno da se "Kraljevina SHS dijeli na pokrajine ili oblasti, okruge ili županije, srezove ili kotare i općine".⁵

U svom projektu Protić je tražio podjelu države na devet povijesnih pokrajina, sa zakonodavnom i izvršnom vlašću, koje bi radile pored odgovarajućih središnjih organa. Te pokrajine su: Srbija, Stara Srbija s Makedonijom, Hrvatska i Slavonija s Rijekom, Istrom i Međimurjem, Bosna, Crna Gora s Hercegovinom, Bokom i Primorjem, Dalmacija, Srijem s Bačkom, Banat, Slovenija s Prekomurjem. Promjene o opsegu i broju pokrajina mogu se izvršiti samo zakonom na zahtjev ili s pristankom onog pučanstva koga se promjena tiče, a po saslušanju pokrajinskog predstavništva.⁶

Protićev nacrt ustava predstavljao je kompromis između centralista i federalista, tako da ovaj njegov koncept nije zadovoljio ni jednu ni drugu stranu. Većina radikala je shvatila njegov projekt kao poziv za razbijanje jedinstva države i ugrožavanje političke hegemonije srpskoga građanstva, te su ga oglasili decentralističkim i odmah odbacili. Protić se početkom 1921. godine upustio u otvorenu polemiku sa svojim kritičarima. Kao argument u prilog tvrdnji o razvijenosti autonomističkih raspoloženja koja je imao u vidu prilikom koncipiranja projekata ustava, Protić navodi jedan akt Zemaljske vlade Bosne i Hercegovine od 24. svibnja 1920. godine, gdje se prosvjeduje zbog uredovanja centralnih organa na tlu Bosne i Hercegovine mimo lokalne vlade.⁷ Protić, međutim, očigledno nije konzekventno slijedio vlastitu logiku, jer bi ga, u protivnom, ona svakako lišila rezona da svojim projektom ustava sugerira ukidanje autonomije i cijepanje Bosne i Hercegovine, iz koje su baš tih dana stizali njemu tako uvjerljivi dokazi o potrebi respektiranja "onoga što se zateklo".⁸

Pošto je bila potpuno nezadovoljna ovakvim nacrtom koji je predložio Stojan Protić, vlada je odbacila njegov projekt ustava. Istodobno je vlada podnijela Ustavnom odboru i Ustavotvornoj skupštini svoj nacrt ustava. Ustavni projekt vlade se zasnivao na strogom centralizmu i unitarizmu. U sedmom odjeljku vladina nacrtu ustava utvrđene su lokalne upravne jedinice, među kojima su oblasti najveće. Broj oblasti je ograničen

⁵ Branko Petranović-Momčilo Zečević, *Jugoslavija 1918. - 1984.*, Beograd, 1985, Ustavni nacrt Stojana Protića, čl. 4, 165.

⁶ Isto.

⁷ Nedim Šarac, *Bosna i Hercegovina u koncepcijama Ustava jugoslavenske države 1920.-1921. godine*, Prilozi Instituta za historiju radničkog pokreta Sarajevo, godina IV, br. 4, Sarajevo, 1968, 140.

⁸ Isto.

na 35, utvrđene donja i gornja granica pučanstva, taksativno navedeni poslovi oblasnih samouprava, ustanovljena institucija oblasnog načelnika kome se dodjeljuje pravo kontrole lokalnih organa, kao i ovlasti da može ukinuti njihove odluke.⁹ Ovaj vladin nacrt ustava je u Ustavnom odboru znatno promijenjen. Prvobitni prijedlog vlade je imao samo 86 članova, da bi nakon snažnog pritiska dijela oporbe u Ustavnom odboru izmijenjen i bio proširen na 139 članaka. Međutim, glavne odredbe vladinog nacrt ustava, o vrhovnoj vlasti kralja i njegovom odnosu prema zakonodavnom tijelu, te odredbe o centralističkom državnom ustrojstvu ostale su potpuno neizmijenjene. Vlada je odlučno odbacila svaki zahtjev oporbe kojim se tražilo da se vlast kralja, u odnosu na Narodnu skupštinu, ograniči. O pitanju drukčijeg državnog ustrojstva, osim centralističkog, vlada nije htjela ni razgovarati s oporbom.¹⁰

Hrvatski političar iz Dalmacije i istaknuti pristaša jugoslavenskog ujedinjenja dr. Josip Smodlaka je 25. ožujka 1920. godine objavio svoj "Nacrt Jugoslavenskog ustava". Prema njegovu projektu, Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca "može biti jaka i zadovoljna samo ako njezini dijelovi, u svim pitanjima općeg državnog interesa, budu bezuvjetno podvrgnuti snažnoj centralnoj vladi, a ako im se u svim drugim poslovima puste slobodne ruke i osigura samostalni razvitak".¹¹

Smodlaka je "Državu Jugoslavensku" podijelio na 12 "Samoupravnih pokrajina": Podunavska Srbija, s glavnim gradom Beogradom, Vojvodina (Novi Sad), Slavonija (Osijek), Hrvatska (Zagreb), Slovenija (Ljubljana), Dalmacija (Split), Krajina (Banja Luka), Bosna (Sarajevo), Primorje (Dubrovnik)¹², Raška (Novi Pazar), Moravska Srbija (Niš) i Makedonija (Skoplje)¹³. Prema Smodlakinu nacrtu ustava, teritorij Bosne i Hercegovine je trebao biti raspoređen između 5 pokrajina: Krajina je trebala obuhvatiti i uži pojas teritorija zapadno od rijeke Une, dok je u pokrajinu Bosnu uključio i dio područja istočno od rijeke Drine, da bi njezinu posavsku zonu vezao za Slavoniju. Za Semberiju je bilo predviđeno da uđe u sastav Podunavske Srbije, a gotovo čitava Hercegovina je trebala pripasti pokrajini Primorje¹⁴. Smodlakin projekt ustava, s jakim federalnim tendencijama koje su u samom njegovom nacrtu potpuno nedosljedno izvedene, nije imao značajnijeg odjeka u političkom životu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca.

Pored naprijed spomenutih projekata ustava, Ustavnom odboru, odnosno Ustavotvornoj skupštini, svoje nacрте ustava podnijeli su, također, Narodni klub, Jugoslavenski klub, Klub Jugoslavenske muslimanske organizacije, Socijaldemokratska stranka, Republikanska stranka i Savez zemljoradnika. Dr. Ante Trumbić je svoj koncept ustava iznio u sklopu opće rasprave o ustavu u samoj Ustavotvornoj skupštini. Ustavotvorni projekt Hrvatske republikanske seljačke stranke, odnosno državno uređenje ili Ustav Neutralne seljačke republike Hrvatske, koji je objavljen 26. travnja 1921. godine, Ustavotvorna skupština nije ni uzela u razmatranje. Prema tom ustavnom projektu Bosna i Hercegovina je, za razliku od Slovenije, Hrvatske i

⁹ Isto, 141.

¹⁰ Branislav Gligorić, *Parlament i političke stranke u Jugoslaviji 1919. - 1929.*, Beograd, 1979, 105.

¹¹ Nedim Šarac, *Bosna i Hercegovina u koncepcijama Ustava jugoslavenske države 1920. - 1921.*, 141.

¹² Nije posve jasno, ali je Smodlaka vjerojatno pod pokrajinom Primorjem mislio na Crnu Goru i Boku.

¹³ Nedim Šarac, *Bosna i Hercegovina u koncepcijama Ustava jugoslavenske države 1920. - 1921.*, 141.

¹⁴ Isto, 142.

Srbije, s Crnom Gorom i Makedonijom ocijenjena kao “poluplemenska i poluhistorijska domovina”¹⁵.

Po nacrtu ustava Narodnog kluba, Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca je trebala biti podijeljena na 6 pokrajina, i to: Srbija sa “Starom Srbijom” i Makedonijom, Hrvatska, Slavonija i Dalmacija s Međimurjem, s Istrom i Kvarnerskim otocima, Crna Gora, Bosna i Hercegovina, Vojvodina i Slovenija. Svaka jedinica-pokrajina ima birani sabor i vladu sastavljenu od imenovanog namjesnika i povjerenika. Vlada mora uživati povjerenje sabora i kolektivno mu odgovarati. Zakonodavna vlast je podijeljena između parlamenta federacije i pokrajinskih organa¹⁶. Ovaj projekt ustava je djelo vodeće skupine Hrvatske zajednice, koja je uglavnom okupljala hrvatsku građansku, izrazito južnoslavenski i jugoslavenski orijentiranu inteligenciju.

Nacrt ustava već naprijed spomenutog Jugoslavenskog kluba, u koji su ulazili predstavnici Slovenske ljudske stranke, Hrvatske pučke i Bunjevačko-šokačke stranke, podnijet je Ustavotvornoj skupštini u vidu odvojena mišljenja 6. travnja 1921. godine. Po njihovu mišljenju, vladin nacrt ustava “ne odgovara pravima, željama i potrebama hrvatskoga i slovenskog dijela naroda, niti načelima demokratizma, slobode i ravnopravnosti”. Zato klub predlaže podjelu države na 6 pokrajina: Srbiju, Hrvatsku i Slavoniju s Međimurjem, Bosnu i Hercegovinu s Dalmacijom, Crnu Goru, Vojvodinu i Sloveniju s Prekomurjem¹⁷.

Nacrti ustava Socijaldemokratske stranke, Republikanske stranke i Saveza zemljoradnika mogu se uvjetno svrstati u jednu skupinu, s obzirom da nisu inzistirali na osnovnoj dvojbi unitarne ili složene države, premda sva tri nacrtu predviđaju ograničenu decentralizaciju. Socijaldemokrate su stavili težište na intervenciju države u oblasti ekonomskih odnosa, republikanska stranka je težište u svom programu dala na razradu republikanskog oblika vladavine, dok nacrt ustava Saveza zemljoradnika glavnu pozornost posvećuje reguliranju uloge i položaja seljaštva u državi.¹⁸ Savez zemljoradnika je podnio svoj prijedlog ustava Ustavotvornoj skupštini 14. veljače 1921. godine. On se sastojao od 139 članaka i bio je podijeljen na tri dijela: politički, gospodarski i zdravstveno-kulturni. Prijedlog se uglavnom zasnivao na programu Saveza zemljoradnika i polazi od činjenice da u državi ima više od 80% seljaka, te da, prema tome, i u ustavu toj činjenici treba posvetiti punu pozornost.¹⁹

Nacrt ustava kluba Jugoslavenske muslimanske organizacije sličan je Protićevu projektu, s tom razlikom što Jugoslavenska muslimanska organizacija inzistira na integritetu Bosne i Hercegovine. U duhu svog programa ova stranka je pokrajinama dala položaj autonomnih jedinica s legislativnom vlašću. Muslimanski klub je posebno isticao da su oni za “podjelu državne oblasti na povijesne pokrajine”, te da njihov koncept ne bi “ni ukočio ni ubio državu već po tome što u pokrajinama, pored samoupravnih, postavlja i državne organe, organe središnje vlasti”²⁰. Nakon

¹⁵ Opširno o tome, Tomislav Išek, *Djelatnost Hrvatske seljačke stranke u Bosni i Hercegovini do zavođenja diktature*, Sarajevo, 1981, 120.

¹⁶ Branko Petranović - Momčilo Zečević, *Dokumenti o Jugoslaviji 1918. - 1984.*, 172. - 173.

¹⁷ Isto, 170. - 171.

¹⁸ Nedim Šarac, *Bosna i Hercegovina u koncepcijama Ustava jugoslavenske države 1920. - 1921.*, 148.

¹⁹ Milan Gaković, *Savez zemljoradnika do 1929. godine*, Sarajevo 1982, 46.

²⁰ Branko Petranović-Momčilo Zečević, *Jugoslavija 1918. - 1984.*, 174.

dugotrajnih pregovora između vlade i Jugoslavenske muslimanske organizacije i obostranih popuštanja, 15. ožujka 1921. godine vlada se obvezala da će u budući ustav biti unesena odredba iz Nacrta ustava Jugoslavenskog muslimanskog kluba o zaštiti i ravnopravnosti vjera, o osiguranju vjersko-prosvjetne autonomije, o šerijatskim sudovima, te da će pri organizaciji državne uprave u Bosni i Hercegovini poštovati njezine povijesne granice, odnosno da će Bosna i Hercegovina ostati cjelovita²¹. Ovi ustupci kraljevske vlade Jugoslavenskoj muslimanskoj organizaciji učinjeni su da bi predstavnici Muslimana Bosne i Hercegovine glasovali za budući vladin nacrt ustava. Kao što je poznato, 28. lipnja 1921. godine donesen je tzv. Vidovdanski ustav s 223 glasa, i to glasovima demokrata (92), radikala (91), Jugoslavenske muslimanske organizacije (23), slovenskih kmetijaca (10) i turske nacionalne organizacije "Džemijet" (8). Protiv ustava je glasovalo 35 zastupnika (socijaldemokrate, republikanci, zemljoradnici i dr. Ante Trumbić), dok ih je 161 apstiniralo, među kojima su bili zastupnici Hrvatske republikanske seljačke stranke te 58 zastupnika KPJ²². Obrazlažući svoj ulazak u vladu i glasovanje za ustav, predsjednik Jugoslavenske muslimanske organizacije Mehmed Spaho je na sjednici Ustavotvorne skupštine 27. lipnja 1921. godine, između ostalog, istakao da je prvi i osnovni uvjet svoga ulaska u vladu i glasovanje za ustav bilo "garantiranje kompaktnosti Muslimana u Bosni i Hercegovini". Svjesno se odričući svog osnovnog programskog načela o pokrajinskim samoupravama, Spaho je tada naglasio da je to učinjeno zato što vladi, koja je na sebe uzela dužnost zemlji donijeti ustav, nije bilo moguće doći do većine koja je po poslovniku bila potrebna za donošenje ustava²³.

U članku 135. Ustava Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca je određeno da će se Bosna i Hercegovina razdijeliti u oblasti "u svojim sadašnjim granicama i dok se to zakonom ne uredi, okruzi u Bosni i Hercegovini važe kao oblasti. Spajanje tih oblasti vršit će se odlukom oblasnih skupština dotičnih oblasti većinom od 2/3 glasova". Istodobno je određeno da se "pojedine općine i srezovi mogu iz svojih oblasti izlučiti i pripojiti drugoj oblasti u sadašnjim granicama Bosne i Hercegovine ili izvan njih, ako na to pristanu njihova samoupravna predstavništva, odlukom od 3/5 glasova i tu odluku odobri Narodna skupština"²⁴. Ovakvom formulacijom članka 135. Ustava Muslimanski poslanički klub nije bio zadovoljan. U svezi s tim, predsjednik Jugoslavenske muslimanske organizacije Mehmed Spaho je istupio u Ustavotvornoj skupštini i, između ostalog, naglasio da se ne slaže s posljednjim stavkom članka 135. Ustava, "jer on ne garantira našu kompaktnost, koja je nama obećana"²⁵.

²¹ Bliže o tome, Atif Purivatra, *JMO u političkom životu Kraljevine SHS*, Sarajevo, 1972, 128.

²² Branislav Gligorić, *Parlamentarni sistem u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca (1919. - 1929.)*, Zbornik radova, Politički život Jugoslavije 1914. - 1945, Beograd 1973, 369. - 370. U povijesnoj literaturi postoje i drugi podaci o glasovanju za Ustav. Tako se navodi da je u izglasavanju Vidovdanskog ustava sudjelovalo 258 narodnih poslanika: 223 poslanika glasovalo je za, a 35 protiv, dok je 158 apstiniralo. Za Ustav je glasovalo 98 poslanika Demokratske stranke, 87 Radikalne stranke, 3 Saveza zemljoradnika, 23 JMO, 11 Džemijeta, 10 Kmetijske stranke i Spasuje Piletić. (Branko Petranović, *Historija Jugoslavije 1918.-1978.*) Beograd 1981., 54).

²³ Stenografske bilješke Ustavotvorne skupštine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, br. 54, 27. lipnja 1921.

²⁴ *Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Službene novine Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca, br. 142, 28. lipnja 1921; Zbornik Zakona i Naredaba za Bosnu i Hercegovinu 1921., 163.

²⁵ Stenografske bilješke Ustavotvorne skupštine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, br. 54, 27. lipnja 1921.

Na posljednjoj sjednici Ustavnog odbora Ustavotvorne skupštine, koja je održana 27. lipnja 1921. godine, jedan od najistaknutijih radikalnih prvaka Jovan Đonović oštro prosvjeduje što se “diobom na oblasti Bosna i Hercegovina stavlja u jedan izuzetan položaj, što se za nju stvara specijalna odredba koja se ne stvara ni za jednu drugu pokrajinu”. Odgovarajući na prosvjede Đonovića, izvjestitelj u Ustavotvornoj skupštini Laza Marković je naglasio da su oblasti u Bosni i Hercegovini neposredno podčinjene ministru unutarnjih poslova, te da u njima ne postoje nikakvi elementi autonomnosti i da je to “jedno pitanje koje s ove strane ne treba uzeti ozbiljno”. Na Đonovićovo pitanje, zašto taj naročiti izuzetak za Bosnu i Hercegovinu, odgovor Laze Markovića je bio “zato što je to bila politička potreba”²⁶. Na tu izjavu nitko iz kluba Jugoslavenske muslimanske organizacije nije prosvjedovao.

Ovaj navodni ustupak Jugoslavenskoj muslimanskoj organizaciji je tim očigledniji što je, prema članku 95. Ustava Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, bila predviđena podjela države na oblasti koje ne mogu imati više od 800.000 stanovnika. Dvije ili više manjih oblasti mogu se spojiti u jednu veću. Konačnu odluku o tome donose oblasne skupštine dotičnih oblasti. No i takva oblast ne može opet imati više od 800.000 stanovnika²⁷. Ovakve ustavne odredbe donesene su prvenstveno s ciljem da se onemogući grupiranje i teritorijalna kompaktnost na etničko-vjerskoj osnovi.

Razvoj događaja nakon izglasavanja Ustava Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca nije obećavao uspješnu suradnju Jugoslavenske muslimanske organizacije s vladom Nikole Pašića, posebno zato što je vlada odugovlačila izvršenje obveza koje je preuzela. Zastupnički klub Jugoslavenske muslimanske organizacije je stalno inzistirao na poboljšanju javne sigurnosti, provedbi jedinstvene vjersko-prosvjetne autonomije, izjednačavanju svih poreza, ravnopravnom položaju u vladinoj koaliciji, ukratko zahtijevao je ravnopravnost Bosne i Hercegovine s ostalim pokrajinama i ravnopravnost Muslimana s ostalim građanima u duhu ustavnih načela o ravnopravnosti svih građana. Kako je vlada uporno odbijala izvršiti preuzete obveze, šef Jugoslavenske muslimanske organizacije dr. Mehmed Spaho je 1. veljače 1922. godine podnio ostavku na ministarski položaj.²⁸

Ostavkom dr. Mehmeda Spahe na ministarski položaj Jugoslavenska muslimanska organizacija je prešla u oporbu prema vladi Nikole Pašića. Istodobno se Jugoslavenska muslimanska organizacija vratila svom osnovnom programskom načelu - borbi za autonomiju Bosne i Hercegovine.

Treba naglasiti da se hegemonistička beogradska centralističko-unitaristička politika, ozakonjena tzv. Vidovdanskim ustavom, nije do kraja ostvarila na prostoru BiH. Naime, i pored toga što je tim Ustavom bilo predviđeno formiranje oblasti i u BiH, odmah nakon donošenja tog Ustava bila je organizirana Pokrajinska uprava za tu pokrajinu, s pokrajinskim namjesnikom na čelu.

Uvođenje Pokrajinske uprave nesumnjivo stoji u vezi s člankom 134. Ustava Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, u kome se ističe da “po stupanju na snagu ovoga ustava ostaju privremeno sadašnje pokrajinske uprave svaka na čelu s pokrajinskim

²⁶ Stenografske bilješke Ustavnog odbora Ustavotvorne skupštine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, IV, 27. lipnja 1921. godine.

²⁷ Zbornik Zakona i Naredaba za BiH 1921, 151.

²⁸ Atif Purivatra, *JMO u političkom životu Kraljevine SHS*, 47.

namjesnikom, koga imenuje kralj na prijedlog ministra unutarnjih poslova. Pokrajinski namjesnik vrši pokrajinsku upravu preko šefova odjeljenja pod neposrednim nadzorom ministra unutarnjih poslova, a kao organ mjerodavnih ministara, na osnovi dosadašnjih zakona - i uredaba.²⁹ U trećem stavku spomenutog članka Ustava Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca istaknuto je da "dok budu trajale pokrajinske uprave, odjeljenja pojedinih ministara u pokrajinama dužna su za svoje prijedloge općeg karaktera ili koji se odnose na službeno osoblje, zatražiti mišljenje pokrajinskog namjesnika prije ministarskog rješenja". Prema tome, pokrajinskim namjesnicima je ostavljena mogućnost uvida u cjelokupno poslovanje Pokrajinske uprave. Uz akt o postavljenju Pokrajinske uprave za Bosnu i Hercegovinu od 21. srpnja 1921. godine, bila je pridodana jedna okružnica svim odjeljenjima i odsjecima Pokrajinske uprave. Između ostalog, u toj okružnici je istaknuto "da upute sve podređene referente, da prigodom rješavanja spisa na referentnim arcima odmah isprave na sada u upotrebi stojećim ovopoglednim tiskanicama naslov sadašnje uprave, predcrtanjem naslova "Zemaljska vlada" i da na to mjesto stave "Pokrajinske uprave"³⁰.

Postupajući u duhu odredaba Ustava Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, posljednji predsjednik Zemaljske vlade BiH Nikola Đurđević³¹ podnio je formalno ostavku na taj položaj, a 11. srpnja 1921. godine uslijedio je kraljevski dekret o njegovu imenovanju za Pokrajinskog namjesnika za Bosnu i Hercegovinu.³²

U organizacijskom sastavu Pokrajinske uprave za Bosnu i Hercegovinu ostalo je samo pet odjeljenja, i to: Odjeljenje za unutarnje poslove ili Administrativno odjeljenje (resor Ministarstva unutarnjih poslova), Odjeljenje za poljoprivredu i vode s Generalnom inspekcijom rada (resor Ministarstva poljoprivrede i voda), Odjeljenje za pravosuđe (resor Ministarstva pravde), Odjeljenje za prosvjetu i vjere (resor Ministarstva prosvjete i Ministarstva vjera) i Odjeljenje za socijalnu politiku (resor Ministarstva socijalne politike). Provodeći odredbe Ustava Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, Narodna skupština je 26. travnja 1922. godine donijela Zakon o oblasnoj i sreskoj samoupravi, kojim je bila predviđena podjela države na 33 oblasti.³³ Tim je zakonom predviđena uspostava 6 oblasti u Bosni i Hercegovini: tuzlanske, sarajevske, mostarske, travničke, vrbaske i bihačke. Međutim, i pored toga, u Bosni i Hercegovini je i dalje zadržana Pokrajinska uprava. Uspostavom oblasti Ministarstvo unutarnjih poslova je požurivalo likvidaciju Pokrajinske uprave, smatrajući da je već vrijeme za odumiranje pokrajinskih vlada koje su, i pored svih smanjivanja njihovih ovlasti u narodu smatrane kao vlade njegove uže domovine. To je svakako bilo u suprotnosti s centralističko-unitarističkom politikom što brže centralizacije državne uprave na kojoj su kralj i vlada inzistirali i radili po ujedinjenju. U svezi s tim već 26. kolovoza 1922.

²⁹ Zbornik Zakona i Naredaba za BiH, 1921, 151.

³⁰ Arhiv BiH, Pokrajinska uprava BiH, br. 110896/1921.

³¹ Prvi predsjednik Narodne, odnosno Zemaljske vlade Atanasije Šola vršio je tu funkciju do 26. 2. 1920. godine. Za novog predsjednika izabran je dr. Milan Srškić, sarajevski odvjetnik, koji je 3. 3. 1920. godine položio u Beogradu pred kraljem prisegu na tu dužnost. Nešto manje od godinu dana po dolasku na dužnost predsjednika Zemaljske vlade Srškić je podnio ostavku koja mu je ukazom od 16. 2. 1921. godine usvojena. Istog dana je za novog predsjednika Zemaljske vlade imenovan dr. Nikola Đurđević, odvjetnik iz Slavonskog Broda. (Kasim Isović.), Struktura i funkcioniranje organa državne uprave u BiH u vremenu od 1918. - 1924. godine, Glasnik Arhiva i društva arhivista BiH, godina II., Sarajevo, 1968.

³² Isto, 61.

³³ Službene novine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, br. 92/1922.

godine za pokrajinskog namjesnika Bosne i Hercegovine imenovan je bivši načelnik mostarskog okruga Ljubomir Vulović, čiji je glavni zadatak bio provesti ukidanje Pokrajinske uprave u Bosni i Hercegovini i njezine poslove prenijeti jednim dijelom na nove organe državne uprave, tj. oblasti s velikim županima na čelu, a drugim dijelom na određena resorna ministarstva.³⁴

Ukidanje Pokrajinske uprave je bio veoma složen i težak posao pa je potrajao tijekom cijele druge polovice 1923. godine, a okončan je tek krajem veljače 1924. godine. Rad pojedinih odjeljenja Pokrajinske uprave za Bosnu i Hercegovinu nije prestao istodobno. O ukidanju Administrativnog odjeljenja, odnosno Odjeljenja za unutarnje poslove, odlučeno je 17. kolovoza 1923. godine, ali je ukinuto s obzirom na složenost poslova u njemu tek 31. prosinca te godine. Odjeljenje vjera ukinuto je konačno 8. prosinca 1923. godine, Odjeljenje za pravosuđe 18. prosinca 1923. godine, Odjeljenje za socijalnu politiku 28. prosinca 1923. godine, Odjeljenje za poljoprivredu i vode 31. siječnja 1924. godine, odjeljenje za prosvjetu 14. veljače 1924. godine a Zdravstveni odsjek za Bosnu i Hercegovinu ukinuto je 1. veljače 1924. godine.³⁵

Aktom od 25. veljače 1924. godine pokrajinski namjesnik Vulović izvjestio je Ministarstvo unutarnjih poslova o konačnom ukidanju svih poslova Pokrajinske uprave za Bosnu i Hercegovinu. "Zbog toga nema više odjeljenja niti odsjeka Pokrajinske uprave za Bosnu i Hercegovinu i time je ista potpuno prestala postojati. Ovim povodom udovoljavam konačno i naređenju Gospodina Ministra unutarnjih djela". Istodobno Vulović piše da se time i razrješava svoje "dosadašnje dužnosti pokrajinskog namjesnika za Bosnu i Hercegovinu, obavivši sve poslove oko ukidanja Pokrajinske uprave za Bosnu i Hercegovinu"³⁶. Time je konačno poslije više od 5 godina ukinuta Pokrajinska uprava u Bosni i Hercegovini, a uvedena administrativno-teritorijalna podjela na oblasti kako je bilo i predviđeno Ustavom Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, odnosno Zakonom o oblasnoj i sreskoj samoupravi od 26. travnja 1922. godine.

Konačnim formiranjem oblasti u Bosni i Hercegovini, nakon ukidanja Pokrajinske uprave 1924. godine, svu vlast u oblastima imali su veliki župani koji su neposredno bili podčinjeni ministru unutarnjih poslova u Beogradu.

Zavođenjem šestosiječanjskog režima 1929. godine, formiranjem novih administrativnih jedinica - banovina, teritorij Bosne i Hercegovine je bio potpuno razbijen i njegovo područje je razdijeljeno i spojeno s dijelovima drugih jugoslavenskih zemalja. Potpunim razbijanjem povijesne cjeline i teritorijalnog jedinstva Bosne i Hercegovine i brisanjem ostalih nacionalnih i povijesnih granica, velikosrpskoj politici s kraljem Aleksandrom na čelu, je u potpunosti uspjelo osigurati od ukupno devet, u šest banovina većinu pravoslavno srpskog pučanstva. Time je pod parolom integralnog jugoslavenstva još čvršće i odlučnije provođena politika pune državne i nacionalne unifikacije, s ciljem da se razbiju i politički onemogućće osobito hrvatski nacionalni pokret, a s druge strane, trajnije učvrsti hegemonija velikosrpskih krugova i dinastije Karađorđevića.³⁷

³⁴ ABIH, PUBIH, br. 10069/1922.

³⁵ ABIH, PUBIH, br. 395/1924.

³⁶ ABIH, PUBIH, br. 765/1924.

³⁷ Bliže o tome, Ljubomir Zovko, *Pitanje administrativno-teritorijalne podjele BiH u vrijeme šestosiječanjske diktature 1929. godine*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, XII, Mostar, 1999, 19. - 29.

BOSNIA AND HERZEGOVINA IN THE PERIOD OF CONSTITUTION OF THE SCS KINGDOM 1921. – 1929.

Constitution of SCS Kingdom (The Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes) in 1921. provided for territory of Bosnia and Herzegovina to be divided into six regions that should comply with the six former Austro-Hungarian counties within their boundaries at that time. Furthermore, every administrative unit was provided to be separately and without any mutual relations subordinated to the central government in Belgrade. This was concession of Great-Serbian politics to Yugoslav Muslim Organisation, so that its representatives would vote for government's draft of the constitution.

In spite of Vidovdan Constitution that provided for Bosnia and Herzegovina to be divided to regions, immediately after creation of the constitution, the Provincial Government, was founded in Bosnia and Herzegovina. It was finally revoked in 1924., when the regions were formed as administrative units for BH, too. These administrative units were directly subordinated to the Ministry of Internal Affairs in Belgrade. By doing this, the governing Great-Serbian hegemonistic circles managed, according to their interests, to centralize all power, as well as to divide and separate BH territory, and at the same time join parts of its territory to other Yugoslav countries by forming new administrative units – banovine, as imposed by the 6th-January Dictatorship in 1929. This was accomplished under a motto of Integral Yugoslavism, that enabled them to further, far more inflexible and resolute politics of total state and national unification, with the purpose of annihilating Croatian national movement and of strengthening the hegemonistic position of Great-Serbian circles and Karadjordjević Dynasty.

Keywords: organisation, centralism, unitarianism, federalism, constitution, parliament, party