

Fikret Karčić

MEĐUNARODNOPRAVNO REGULISANJE VAKUFSKIH PITANJA U JUGOSLOVENSKIM ZEMLJAMA

Izučavanju vakufa u našim krajevima posvećuje se sve veća pažnja. Izdavanje brojnih vakufnama i drugih dokumenata kao i različitih radova koji se bave pojedinim aspektima vjerskog, kulturnog, ekonomskog, političkog i pravnog života u jugoslovenskim zemljama koje su ulazile u sastav Osmanske Carevine doprinijelo je boljem upoznavanju vakufa i njegove funkcije u muslimanskom društvu. Značajno je da se u novije doba, za razliku od ranijeg pristupa koji se uglavnom svodio na primjenu dogmatičko-normativnog metoda, pokušava osvijetliti istorijski razvoj ove ustanove i njegov odraz u pravnoj teoriji.¹⁾

Našu pažnju privlači sudbina vakufa u jugoslovenskim zemljama u vrijeme slabljenja i ukidanja osmanske vlasti. Karakteristično je da je u tom periodu došlo do međunarodnopravnog regulisanja položaja muslimanskog stanovništva na teritorijama na kojima su uspostavljene nezavisne države pojedinih jugoslovenskih naroda. U tom okviru regulisana su neka pitanja koja se tiču vakufa. Sama ta činjenica govori o značaju koji su vakufi imali za život muslimanskog stanovništva i međudržavne odnose na ovim prostorima. Bliže upoznavanje cijele pojave ima nesumnjiv značaj za našu istoriju.

Problem regulisanja vakufskih pitanja u aktima međunarodnopravnog karaktera ovdje ćemo pokušati izložiti skretanjem pažnje na društvenopolitičke okolnosti u kojima je do toga došlo, sadržini i obliku međunarodnopravnog normiranja i njegov pravni i faktički značaj.

U literaturi na našem jeziku ovom pitanju nije posvećen nijedan poseban rad. Problem je dotican u toku izlaganja državnopravnog razvoja i međunarodnog položaja pojedinih jugoslovenskih zemalja, političke istorije, istorije zemljišne svojine i agrarnih odnosa, pravnog položaja pojedinih narodnih skupina i vjerskih zajednica i slično. Na rezultatima tih napora temelji se ovaj tekst.

¹⁾ Primjer takvog pristupa je djelo prof. Mehmeda Begovića Vakufi u Jugoslaviji, Beograd 1963.

Od početka 19. vijeka vakufi u Srbiji su dijelili sudbinu muslimanskog stanovništva, koje se, vezano za strukture osmanske države, našlo na udaru srpskih napora za oslobođenje i uspostavljanje vlastite države.

U toku prvog srpskog ustanka (1804-1813) na ustaničkim područjima se bez naknade oduzimaju muslimanska imanja, a njihovi sopstvenici se, ukoliko to uspiju, iseljavaju. Ustanički pokret Osmanska Carevina smatra pobunom protiv zakonite vlasti, pa nema nikakvih diplomatskih veza ni kontakata sa državom prvog ustanka. Stoga nema ni pravnih akata međunarodnog karaktera koji bi se ticali muslimanskog stanovništva i njegovih dobara. U ovom periodu vakufska dobra se ili uništavaju (džamije), ili mijenjaju namjenu (džamije na nekim mjestima služe kao magacini), ili postaju svojina ranijih srpskih zakupaca i korisnika, ili prelaze u ruke države koja ih sa ostalim muslimanskim dobrima javno prodaje.²⁾

Nakon drugog ustanka u Srbiji je uspostavljeno srpsko-tursko dvovlašće (1815-1830) iz koga je iznikla autonomna srpska država. U tom procesu srpsko vodstvo je, oslanjajući se na Rusiju, nastojalo obezbijediti međunarodnopravne garancije faktičkog jačanja i izgradnje državnosti. U pravnim aktima koji su u tom cilju zaključeni izričito se ne spominju vakufi, ali se reguliše položaj muslimanskog stanovništva na način koji određuje i sudbinu ove ustanove.

Odjeliti akt pridodat članu V Akermanske konvencije sklopljene 7. X 1826. između Rusije i Osmanske Carevine zabranjuje muslimanima koji ne pripadaju garnizonima da prebivaju u Srbiji i predviđa ustupanje uprave nad muslimanskim imanjima Srbima pod uslovom da prihod od njih plaćaju zajedno s dankom turskoj državi, koja će ga dalje proslijediti sopstvenicima. Pošto osmanska država nije ispunila ove obaveze Jedrenskim ugovorom o miru zaključenim 14. IX 1829. bila je prinuđena da obeća kako će po njima postupati. Kao međunarodnopravni akti i Akermanska konvencija i Jedrenski ugovor su posredno obavezivali osmanske državne organe.³⁾ Neposredno su ih obavezivali unutrašnji pravni akti turske države-fermani snabdjeveni sultanskim potpisom (hatt-i šerif), koji su prema tekstu Akermanske konvencije imali biti saopšteni ruskom dvoru i od tog momenta biti smatrani sastavnim dijelom tog međunarodnopravnog akta.⁴⁾

Visoka Porta (Bab-i'Ali) je ubrzo 1. rebiul-ahira 1245/30. IX 1829. izdala hatt-i šerif u kome su uglavnom ponovljene odredbe ranijih međunarodnopravnih akata. Na osnovu pregovora vođenih sa srpskim predstavnicima u Carigradu 7. rebiul-evela 1246/15. VIII 1830. izdat je hatt-i šerif u kome je detaljno izložen položaj Srbije. U pogledu muslimanskog stanovništva ponovljene su i precizirane odredbe odjelitog akta. Cjelokupno muslimansko stanovništvo, osim pripadnika garnizo-

²⁾ Branislav M. Nedeljković, Istorija baštinske svojine u novoj Srbiji od kraja 18. veka do 1931, Beograd 1936, 159.

³⁾ Istorija država i prava naroda Jugoslavije, Beograd 1981, 110.

⁴⁾ Mihajlo Gavrilović, Miloš Obrenović, II, Beograd 1909, 231.

na u gradovima, moralo se iseliti iz Srbije.⁵⁾ Što se tiče muslimanskih dobara ona su imala različitu sudbinu. Dobra koja su spadala pod pravni režim državnog vlasništva ((erazi miri) kao timari, ziameti i mukate daju se Srbima na upravljanje s tim da od prihoda plaćaju danak. Vlasnicima dobara u privatnom vlasništvu (mulk) a »koji bi se hteli oprostiti takovih« ostavljen je rok od jedne godine da ih prodaju Srbima po pravičnoj cijeni. Prihodi dobara onih »koji ne bi hteli prekinuti snošenija svoja sa zemljom« biće nakon procjene predavani zajedno s dankom beogradskoj blagajni da ih ona preda sopstvenicima.⁶⁾ Ovim hatt-i šerifom nije bilo riješeno pitanje granica sume danka, a pokazalo se da jednogodišnji rok za iseljenje muslimana i prodaju njihovih imanja nije dovoljan. Hatt-i šerifom od 1. redžeba 1249/7. XI 1833. i to je uređeno. Ostavljen je rok od pet godina, računajući od dana izdavanja hatt-i šerifa za iseljenje muslimanskog stanovništva iz varoši oko gradova, osim iz varoši Beograda. U ukupnu sumu danka uračunati su i prihodi od ziameta, timara i mukata.

Postavlja se pitanje šta je bilo s vakufima, koji su u okviru osmanskog sistema svojine uživali poseban režim (Ovdje imamo na umu prvenstveno vakufska nepokretna dobra pošto njihovu sudbinu sa više izvjesnosti možemo pratiti).

Prvo što pada u oči je da ni u jednom hatt-i šerifu nema izričitog pomena vakufa. Zbunjuje podatak da se Osmanska Carevina, čiji je poglavar nosio titulu halife, nije potrudila da u akte koje je donosila unese odredbe koji će osigurati interese vakufa i to u situaciji kada je tim aktima obezbjeđivala državna i privatna imanja. Možda odgovor treba tražiti analogijom sa jednim stavom usvojenim na konferenciji u Londonu 16. VI 1830., kako je postupio i dr. Branislav M. Nedeljković u studiji o baštinskoj svojini u Srbiji.⁷⁾ Na toj konferenciji, povodom slučaja Grčke usvojen je stav da vakufska imanja, barem u načelu, idu u državno vlasništvo. Može biti da je tako bilo i u slučaju Srbije i da je naknada za vakufska imanja data uz naknadu za državna i privatna dobra. Prema ovom tumačenju vakufska dobra su se vezivala za osmansku državu, a ne za mjesno muslimansko stanovništvo, čijim potrebama su uglavnom služila. Samim tim bila je određena i sudbina vakufa. Međutim, i samo vezivanje za mjesno muslimansko stanovništvo u konkretnim prilikama Srbije 19. vijeka najvje- rovatnije ne bi izmijenilo tok događaja, jer su muslimani na prostoru srednje i jugoistočne Evrope u ovom vremenu doživjeli sudbinu osmanskih državnih i društvenih struktura.

⁵⁾ U našoj historiografiji se često govori o »iseljenju Turaka iz Srbije«. Ukoliko je ovakva terminologija donekle i odgovarala dobu u kome je riječ »Turčin« izražavala i vjersku pripadnost islamu, ona je potpuno neprimjerena modernoj nauci. Činjenica je da je među muslimanskim stanovništvom u tadašnjoj Srbiji znatan dio bio slovenskog etničkog porijekla. Još su deputati knjaza Miloša u Carigradu isticali: »Beogradski Turci su najgori zulumčari, sve sam ljuti Arnautin i Bošnjak«. (M. Gavrilović, Miloš Obrenović, III, Beograd 1912, 467.)

⁶⁾ B. Nedeljković, n. dj., 188; M. Gavrilović, n. dj., III, 606.

⁷⁾ B. Nedeljković, n. dj., 189.

B. Nedeljković je detaljno iznio šta se desilo sa vakufima u Srbiji.⁸⁾ Sve do 1836. vakufske zemlje su smatrane svojinom srpske države. Te godine je odlučeno da se prodaju. Državni sovjet je odredio jednu komisiju kojoj je stavljen u zadatak da premjeri i procjeni vakufska dobra, a onda da naplati procjenu od lica koja su ih držala ili htjela da kupe. Nakon donošenja tzv. Turskog ustava 1838. to je izmijenjeno odlukom da se »vakufske zemlje, prinadležeće džamiji kojoj, ustupe mesnim crkvama«. Sovjet Knjaževstva Serbskog potvrdio je ovaj stav jednom odlukom iz 1839. u kojoj se kaže da svi vakufski placevi imaju pripasti crkvama. Kupoprodajni ugovori koji su povodom ovih dobara zaključeni sa pravnim licima su poništeni. Crkva je vakufske zemlje dobila u svojinu ali bez prava raspolaganja. S druge strane, u mjestima u kojima su muslimani po hatt-i šerifu iz 1833. imali pravo da žive vlasnikom vakufa se smatrala džamija koja radi. Njoj je pripadao prihod ovih dobara. Držaoci vakufskih zemalja su takvim džamijama bili obavezni plaćati tzv. vakufsko pravo.

Ovakvo stanje je ostalo sve do 1862. kada je nakon sukoba u Beogradu na konferenciji u Kanlidži riješeno da se cjelokupno muslimansko nevojničko stanovništvo iz gradova i varoši iseli (Riječ je o Beogradu, Užicu, Sokolu, Šapcu, Smederevu i Kladovu.) U protokolu potpisanom nakon ove konferencije (23. VIII 1862.) utvrđeno je da se na načelu uzajamnosti naknade imovinske štete nastale u toku borbi i isplati naknada za imanja iseljenog muslimanskog stanovništva. Za izvršenje ove odredbe formirana je civilna tursko-srpska komisija koja je nakon dugih i zamornih pregovora 1865. završila rad sporazumom da se Visokoj Porti isplati ukupna suma od 9 miliona groša na ime svih naknada po protokolu konferencije u Kanlidži. O naknadi za vakufe se nije posebno govorilo. Jedino je turska strana nastojala da se muslimanska groblja i džamije u varoši (a ova dobra po svojoj prirodi spadaju pod pravni režim vakufa) ostave »njenoj diskreciji«. Srpska strana je bila protiv ovoga, ističući da bi to moglo smetati regulisanju varoši.⁹⁾ Moglo bi se pretpostaviti da je jedinstvena suma na ime naknade uključivala i naknadu za vakufska dobra.

Godine 1867., kada su turski garnizoni napustili Srbiju, donesen je poseban Zakon o vakufskim zemljama. Prva dva paragrafa ovog zakona uređuju odnose crkve i držalaca bivše vakufske zemlje a paragraf 3. proteže primjenu ovih propisa i na vakufe koji su do 1862. smatrani vlasništvom džamija koje rade.

II

Nakon turskog poraza u ratovima 1876-1878. proširen je krug teritorija na kome je prestala osmanska vlast. Poraz osmanske države i politika novouspostavljenih država doveli su do velikih seoba muslimanskog stanovništva na Balkanu. Bio je to »klasičan obrazac rješavanja istočnog pitanja«.

⁸⁾ Isto, 186-188.

⁹⁾ Više o tome vidi, Jovan Ristić, Spoljašni odnosi Srbije novijega vremena, II, Beograd 1887, 153, 277-279.

Sanstefanski ugovor o miru zaključen 3. III 1878. između Rusije i Osmanske Carevine predviđao je teritorijalno proširenje Srbije i Crne Gore na područja naseljena i muslimanskim stanovništvom. Ovaj ugovor sadrži odredbe o muslimanskim imanjima na području prisajedinjenom Srbiji i predstavlja prvi međunarodni akt o odnosima Osmanske Carevine i Srbije u kome se izričito spominje pitanje vakufa i utvrđuje način njegovog rješavanja.

Prema članu IV ovog ugovora jedna srpsko-turska komisija u kojoj će biti ruski komesar imaće zadatak da u toku od tri godine »uredi način kako će se otuditi ona imanja koja pripadaju državi ili pobožnim zavodima (vakufska) i pitanja odnosa na interese privatnih koji bi tu mogli biti umešani«. ¹⁰⁾ Ova odredba Sanstefanskog ugovora u potpunosti odražava stav novouspostavljenih država, odnosno njihovog moćnog zaštitnika, prema muslimanima. Nisu činjeni naponi za vezivanje muslimanskog stanovništva za nove državne strukture. Vakufi su tretirani kao imovina osmanske države. Za njih je bio predviđen jedino način otuđenja i uređenje privatnih interesa koji su s njima povezani. Za Crnu Goru čak ni ovakva obaveza nije bila propisana, ni u pogledu vakufa ni ostale muslimanske imovine. Prof. Vaso Čubrilović to objašnjava navodom da je iseljavanje muslimana iz pri- sajedinjenih plodnih krajeva za Crnu Goru bilo važno iz ekonomskih koliko i iz političkih razloga. Stoga su ruski predstavnici propustili da u Sanstefanski ugovor za ovu zemlju unesu obaveze kakve su propisane Srbiji i Bugarskoj. ¹¹⁾

Kao izraz osvajačkog ruskog carizma, Sanstefanski ugovor o miru je naišao na nezadovoljstvo velikih evropskih država. Radi njegove revizije 13. VI 1878. je sazvan kongres velikih sila u Berlinu. U ugovor koji je na kraju ovog skupa zaključen ušlo je više odredbi koje se tiču muslimana i njihovih dobara u Srbiji i Crnoj Gori. Do unošenja ovih odredbi došlo je zalaganjem engleskog predstavnika. Prihvatljivo je objašnjenje da se to može pripisati antiruskoj politici tadašnje engleske vlade, ali isto tako i uticaju evropskog javnog mnijenja nezadovoljnog postupanjem novih balkanskih država prema muslimanskom stanovništvu kao i duhu legitimizma, koji je pod Bizmarkom prožimao rad kongresa. ¹²⁾

Berlinskim ugovorom o miru Srbija i Crna Gora su obavezane na poštovanje imovinskih prava muslimana na prisajedinjenim pod-

¹⁰⁾ J. Ristić, *Diplomatska istorija Srbije za vreme srpskih ratova za oslobođenje i nezavisnost 1875-1878*, Beograd 1898, II, 137.

¹¹⁾ Vaso Čubrilović, *Politički uzroci seoba na Balkanu od 1860 do 1880. god.*, Glasnik Beogradskog društva, Beograd 1930, sv. XVI, t. XVI, 45.

¹²⁾ Vladimir-Đuro Degan, *Međunarodnopravno uređenje položaja Muslimana sa osvrtnom na uređenje položaja drugih vjerskih i narodnosnih skupina na području Jugoslavije*, Prilozi Instituta za istoriju radničkog pokreta u Sarajevu, 8 (1972), 61; Novak Ražnatović, *Crna Gora i Berlinski kongres*, Cetinje 1979, 82. Ne možemo se složiti sa stavom posljednjeg autora koji kaže da su zbog zaštite muslimanskih imanja »rezultati antifeudalne, oslobodilačke borbe Crnogoraca u Berlinu verifikovani u smjeru konzervativnih intencija i načela« (82). To bi značilo da je cjelokupno muslimansko stanovništvo u Crnoj Gori pripadalo feudalnoj klasi, što je daleko od istine.

ručjima (član XXXIX za Srbiju i član XXX za Crnu Goru). U taj okvir postavljeno je i uređenje pitanja vakufskih dobara (al. 2 čk XXXIX za Srbiju i al. 3 čl. XXX za Crnu Goru). Obaveza obje države u pogledu vakufskih dobara je jednaka: jednoj mješovitoj komisiji (tursko-srpskoj odnosno tursko-crnogorskoj) staviće se u zadatak da u toku od tri godine uredi sva pitanja koja se tiču načina otuđivanja, korišćenja i upotrebe za račun Visoke Porte stvari koje su svojina države i vjerskih zadužbina (vakufa), kao i pitanja koja se odnose na interese pojedinaca koji su tu angažovani.¹³⁾

Kako se vidi, u pogledu regulisanja pitanja vakufa Berlinski ugovor ima određene sličnosti sa Sanstefanskim ugovorom o miru, ali i znatne razlike. Oba ugovora predviđaju jednako tijelo koje će urediti pitanje vakufa (radi se o međudržavnoj komisiji), isti postupak za vakufska i državna imanja i bave se pitanjem vakufa samo u prisajedinjenim krajevima, a ne i na ranijem teritoriju država u pitanju. S druge strane, različit je sastav tijela koje će urediti pitanje vakufa (Sanstefanski ugovor predviđa i ruskog komesara u tursko-srpskoj komisiji), zadatak koji se ima obaviti (prema Sanstefanskom ugovoru komisija treba urediti samo način otuđenja vakufskih imanja, a po Berlinskom ugovoru sva pitanja koja se tiču otuđenja, korišćenja i upotrebe tih imanja za račun osmanske vlade). Isto tako primjećujemo da oba ugovora govore uopšteno o vakufima i predviđaju isti postupak za sva vakufska dobra (»za račun Visoke Porte«) iako je poznato da su s obzirom na način upravljanja postojale različite vrste vakufa od kojih je jednim neposredno upravljalo osmansko ministarstvo vakufa (evkaf-i mazbuta), drugi su bili pod nadzorom ovog organa (avkaf-i mulhaka), a u upravljanje trećim vakufima ministarstvo se nije miješalo (evkaf-i mustesna). Među ovim posljednjim vakufima mnogi su bili pod upravom mjesnog muslimanskog stanovništva.¹⁴⁾

Postavlja se pitanje kakvog su odraza imale obaveze sadržane u Berlinskom ugovoru na sudbinu vakufa u krajevima prisajedinjenim Srbiji i Crnoj Gori?

*Odredbe Berlinskog ugovora koje se tiču Srbije su zakonom od 10. VIII 1878. proglašene dijelom unutrašnjeg pravnog poretka ove zemlje.*¹⁵⁾ S druge strane, *Crna Gora se pravno nije obavezala na izvršenje odredaba koje se na nju odnose.* Smatra se da je ove odredbe prihvatila prećutno. U tadašnjim međunarodnim odnosima odluke velikih sila bile su obavezne za male zemlje bez obzira da li ih one prihvataju ili ne.¹⁶⁾

U literaturi na našem jeziku, čak i u djelima posvećenim Berlinskom kongresu, gotovo da se i ne govori o izvršenju odredaba koje se tiču vakufske imovine. Ovo pitanje je ostalo u sjeni većih političko-

¹³⁾ J. Ristić, n. dj., 264, Dr. Ilija Radosavović, Međunarodni položaj Crne Gore u XIX vijeku, Beograd 1960, 109.

¹⁴⁾ Dr. Milan J. Pećanac, O vakufima i njihovim glavnim vrstama, sa naročitim osvrtom na vrste vakufa u Carigradskom ugovoru o miru između Srbije i Turske, Beograd 1914, 16-17.

¹⁵⁾ Više o tome vidi, J. Ristić, n. dj., 255-267.

¹⁶⁾ I. Radosavović, n. dj., 66.

pravnih sporova koji su se nakon zaključenja mirovnog ugovora pojavljivali i rasplamsavali.

U pogledu Srbije ovim pitanjem se kod nas najviše bavio B. Nedeljković u spomenutoj studiji. Pošto u vrijeme njenog pisanja iz formalnih razloga nije imao pristup u arhivu ministarstva vanjskih poslova, a raspoloživi izvori i literatura nisu pružali podatke o cijelom problemu, morao je pribjeći pretpostavkama. On kaže da postoje dvije mogućnosti: prva, koja je mnogo vjerovatnija, da je Srbija jednostavno odbila da postupa po odredbama člana XXXIX, alineja 2, Berlinskog ugovora (na što navodi i to da su gotovo u svim mjestima zauzetim u borbama koje su mu prethodile džamije porušene ili upotrijebljene kao magacini) i druga, da je bilo nekog sporazuma ali on vjerovatno nije izvršen (u državnim dugovima nema spomena o isplatama po tom osnovu).¹⁷⁾

U pogledu Crne Gore izvjesno je da je ona koristila sva sredstva da izigra obaveze iz člana XXX Berlinskog ugovora.¹⁸⁾ Kada je riječ o tim obavezama u literaturi se najviše govori o sudbini muslimanskih privatnih imanja čiji su vlasnici morali napustiti Crnu Goru. Ovaj problem je bio u sjeni tursko-crnogorskog razgraničenja, pa je crnogorska vlada uspjela da ga riješi u svom interesu. Na različite načine u većini su oduzeta bez naknade muhadžirska imanja. Predstavnici Austrougarske i Engleske su nezvanično ovakvu politiku označavali kao povredu Berlinskog ugovora.¹⁹⁾

U toku rješavanja problema muhadžirskih imanja zaključeno je više tursko-crnogorskih ugovora, između ostalog i konvencija potpisana od predstavnika ovih dviju država 25. XI 1880. u selu Kunje u kojoj je spomenuto uređenje vakufskih i državnih dobara.²⁰⁾ Međutim, ovi akti nisu poštovani, pa je problem muslimanskih imanja oko tri decenije bio otvoren i opterećivao tursko-crnogorske odnose.

U nedostatku drugih podataka na osnovu ovih činjenica smatramo da odredbe Berlinskog ugovora o vakufima u Crnoj Gori nisu izvršene.

Članom XXV Berlinskog ugovora Austro-Ugarska monarhija je dobila mandat za okupaciju Bosne i Hercegovine, *ali nije izričito primila nikakvu međunarodnopravnu obavezu u pogledu načina uprave i postupka prema stanovništvu*. Prema tome, takva obaveza nije postojala ni prema Muslimanima i njihovim dobrima među kojima su po društvenom, ekonomskom i kulturnom značaju vakufi bili posebno važni. To pitanje je bilo ostavljeno da se reguliše ugovorom Austrougarske i Osmanske Carevine. Međutim, prema međunarodnom pravu okupacija pretpostavlja zadržavanje zatečenog stanja i pravnog poretka u okupiranim područjima. Ukoliko se u ovom svjetlu posmatra odredba člana XXV, Austro-Ugarska je imala obavezu da i u oblasti vakufa održava utvrđeno stanje stvari.

¹⁷⁾ B. Nedeljković, n. dj., 276, bilj. 1.

¹⁸⁾ Vidi, Dr Žarko Bulajić, Agrarni odnosi u Crnoj Gori (1878-1912), Titograd 1959, 31 i dalje.

¹⁹⁾ N. Ražnatović, n. dj., 227.

²⁰⁾ Isto, 293.

Carigradska konvencija od 21. IV 1879. ne spominje pitanje vakufa, ali u članu II ističe da će austro-ugarske vojne i upravne vlasti štititi čast, običaje, slobodu vjeroispovijedanja i sigurnost osoba i imovine Muslimana.²¹⁾ Austrougarska uprava je preduzela više mjera upravljenih utvrđivanju vakufske imovine i uspostavljanju nove organizacije vakufa pod sopstvenom kontrolom što je dobilo pravni izraz u naredbi Zemaljske vlade za Bosnu i Hercegovinu br. 64438/1 od 1894.²²⁾ Takva politika je, i pored pozitivnih administrativnih i ekonomskih efekata, zbog očiglednog miješanja hrišćanske države u islamsku ustanovu vakufa dovela do muslimanskog nezadovoljstva i pokreta za vakufsko- mearifsku i drugu autonomiju u Bosni i Hercegovini.²³⁾

Austrougarsku aneksiju Bosne i Hercegovine Osmanska Carevina je priznala potpisivanjem Protokola o Bosni i Hercegovini i bivšem Novopazarskom sandžaku 26. II 1909. Austro-Ugarska se, pored ostalog, obavezala na garantovanje građanskopolitičke ravnopravnosti i vjerske slobode Muslimana. U članu IV kojim je to učinjeno navodi se: »prava vakufa će se poštovati kao i ranije«. ²⁴⁾ Ovim međunarodnopravnim aktom nisu precizirane obaveze Austro-Ugarske prema vakufima već je to ostavljeno njenom unutrašnjem normativnom poretku. Istovremeno, autonomni pokret je došao u poziciju u kojoj je bio moguć sporazum sa austrougarskim vlastima o znatnom dijelu postavljenih zahtjeva. Rezultat svega toga je bilo proglašenje Statuta za autonomnu upravu islamskih vjerskih i vakufsko-mearifskih poslova u Bosni i Hercegovini 15. IV 1909. Time je bilo ustanovljeno načelo autonomije i izbornosti organa koji upravljaju vakufima i potvrđena nadležnost šerijatskih sudova u sporovima čiji su predmet vakufska dobra gdje vakufsko svojstvo stvari nije sporno.

III

Nakon balkanskih ratova (1912-1913) prestala je osmanska vlast u Novopazarskom sandžaku, Kosovu i Makedoniji. Uskoro je 14. III 1914. u Carigradu potpisan ugovor o miru između Srbije i Turske. U toku pregovora koji su prethodili potpisivanju ugovora pitanje vakufa se pokazalo kao jedno od najtežih i dobilo veliki publicitet u tadašnjoj balkanskoj i evropskoj štampi.²⁵⁾ Sve to je na kraju rezultiralo činjenicom da je Carigradski ugovor najodređenije regulisao položaj muslimana koji su došli pod državni suverenitet Srbije od kada je pitanje ove vjerske i narodnosne skupine postalo predmetom međunarodnopravnog regulisanja. U tom smislu određen je i položaj vakufa na prisajedinjenim područjima. Član VII Carigradskog ugovora o miru predviđa: vakufi koji su uspostavljeni po osmanskim zakonima prije srpskog zaposjedanja biće poštovani i to bez obzira na njihove vrste u

²¹⁾ Up. V. Degan, n. dj.

²²⁾ Glasnik zakona i naredaba za Bosnu i Hercegovinu, XV/1894, 167-178.

²³⁾ Više o tome, Dr. Nusret Šehić, Autonomni pokret Muslimana za vrijeme austro-ugarske uprave u Bosni i Hercegovini, Sarajevo 1980.

²⁴⁾ V. Degan, n. dj., 74.

²⁵⁾ U to vrijeme je M. Pećanac, profesor Beogradskog univerziteta, napisao i poseban rad o vakufima, na koji u ovom tekstu više puta upućujemo.

pogledu načina iskorišćavanja (idžare-i vahide, idžaretejn, mukata'a) i upravljanja (mazbuta, mulhaka, mustesna); režim vakufa se može mijenjati samo uz prethodnu i pravednu naknadu; muslimanske opštine prema odredbama Šerijata upravljaju vakufima i kao pravna lica se smatraju njihovim vlasnicima; poštuju se prava mutevelija i galedara (korisnika vakufske imovine); muslimanske opštine upravljaju i vakufima čija prihodi pripadaju ustanovama (koje se nalaze u Turskoj sve dok ih osmansko ministarstvo vakufa ne proda, pri čemu će srpski podanici imati prvenstvo pri jednakim uslovima sa drugim kupcima; vlada Kraljevine Srbije dužna je pružiti pomoć vjerskim, obrazovnim, socijalnim i drugim ustanovama ukoliko one ne bi mogle raditi zbog ukidanja dim-vakufa; sporovi oko tumačenja i primjene ovog člana rješavaće se putem arbitraže u Hagu.²⁶⁾ Osim toga, ovim ugovorom je uprava i nadzor nad vakufima, posebno u pogledu finansija, stavljena u nadležnost muftija, koji vrše funkciju šerijatskih sudija (član VIII).²⁷⁾

Carigradski ugovor o miru je nakon potpisivanja ratifikovan, ali u Srbiji nije ozakonjen. Kako je poznato, Turska se u prvom svjetskom ratu stavila na stranu Centralnih sila, pa je srpska vlada objavila da ovaj ugovor otkazuje.²⁸⁾ Na taj način, akt koji je najpovoljnije i najpotpunije regulisao položaj muslimanskog stanovništva i režim vakufa ostao je bez praktičnog značaja. Muslimanska vjerska organizacija, predviđena ovim ugovorom, nije izvedena. Pravno regulisanje vakufskih dobara njihove uprave, nadzora i nadležnosti u sporovima povodom stvari sa vakufskim svojstvom ostalo je da se reguliše u okviru Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca.

IV

Nakon prvog svjetskog rata i stvaranja prve jugoslovenske države ponovo je postavljeno pitanje položaja muslimanskog stanovništva na ovom prostoru. U to vrijeme nastala je nova međunarodnopravna ustanova nazvana zaštita manjina. Ona predstavlja korektiv obrazovanju novih država na nacionalnom načelu, a ima za predmet zaštitu državljana jedne države koji se od većine stanovništva razlikuju po rasi, jeziku ili vjeri. U okvir ove ustanove postavljeno je regulisanje položaja muslimana u novostvorenoj jugoslovenskoj državi. Cjelokupno muslimansko stanovništvo (Muslimani, pripadnici albanske i turske narodnosti) tretirani su jedinstveno kao vjerska manjina. Zbog takvog tretmana odgovarajući međunarodnopravni akti sadržavaju samo odredbe koje se tiču vjerskog života muslimana ili onih njihovih obilježja koja proizlaze iz posebnosti njihove vjere.²⁹⁾

²⁶⁾ M. Pećanac, n. dj., 18-19.

²⁷⁾ V. Degan, n. dj., 81.

²⁸⁾ Isto, 82.

²⁹⁾ Specifičnost zaštite muslimana i, u okviru toga, zaštite vakufa putem ustanove zaštite manjina nije bila u materijalnoj sadržini već u davanju međunarodnih garancija (garancija stalnosti utvrđenog stanja stvari, izvršenja obaveza koje sačinjavaju to stanje i tumačenja obaveza u slučaju spora obavezne države i Društva naroda o njihovom smislu). Garanciju stalnosti i izvršenja vrši Savjet Društva naroda, a garanciju tumačenja Stalni sud međunarodne pravde.

Ugovor o miru između Austrije i Države Srba, Hrvata i Slovenaca zaključen 10. IX 1919. u Sen Žermenu obavezivao je članom 51. jugoslovensku državu da primi sve propise koje velike sile budu smatrale za potrebne radi zaštite manjina. Ove obaveze su precizirane u posebnom aktu priloženom pomenutom članu, koji se u literaturi navodi kao Ugovor o zaštiti manjina.³⁰⁾ Pored opšte garancije vjerske slobode, ovaj ugovor sadrži poseban član posvećen muslimanima (čl. 10). Njime se garantuje lični i porodični status muslimana, obećava preduzimanje koraka za imenovanje reis-ul-uleme i pruža zaštita džamijama, grobljima i drugim vjerskim ustanovama. Posebno se ističe: »da će se sve potrebne olakšice i dozvole vjerskim zadužbinama (vakufima) i vjerskim ili dobrotvornim muslimanskim ustanovama, koje već postoje, i vlada Srba, Hrvata i Slovenaca neće za stvaranje novih vjerskih i dobrotvornih ustanova uskratiti ni jednu od potrebnih olakšica, koje su zagarantovane drugim privatnim ustanovama te vrste«.³¹⁾

Unošenje odredaba o zaštiti manjina u mirovne ugovore bilo je rezultat opšteg stava Sjedinjenih Američkih Država i drugih sila pobjednica koje su na taj način htjele, spriječiti eventualne sukobe i nesporazume u novim državama. Na unošenje posebnog člana posvećenog muslimanima uticali su stavovi francuske, austrijske i turske diplomatije pri čemu je vjerovatno izvjesnog uticaja imala i knjiga francuskog novinara Charlesa Riveta o položaju bosanskohercegovačkih Muslimana u vrijeme uspostavljanja jugoslovenske države (En Yougoslavie, Paris 1919.)³²⁾

U svakom slučaju, po jugoslovensku vladu je bilo nezgodno što je ova odredba ušla u mirovni ugovor s Austrijom iz čega je moglo izgledati da su Muslimani došli iz boljeg položaja u gori, a da je Austrija njihov zaštitnik. Oba ugovora su ozakonjena privremenim zakonima od 10. V 1920.³³⁾

Najvažnije obilježje ovih akata je zaštita vakufa u okviru manjinskog tretmana muslimana, koji je povlačio međunarodne garancije i zaštitu putem postupka pred Društvom naroda. U nauci međunarod-

U slučaju povrede ili opasnosti povrede neke odredbe ugovora o zaštiti manjina moguće je pokrenuti postupak pred Savjetom Društva naroda. Smatra se da postoji povreda obaveza kada su narušene odredbe ugovora aktima bilo zakonodavne, bilo upravne i sudske vlasti obavezane zemlje. Po pravilu postupak pred Savjetom mogu svojom prijavom pokrenuti samo njegovi članovi. Manjine ne mogu zahtijevati svoja prava već samo skrenuti pažnju na povredu ili opasnost od povrede. Njihove peticije predstavljaju samo obavještenje članovima Savjeta i ne obezbjeđuju im status stranke u postupku. Eventualno, neka država-članica Savjeta potaknuta peticijom može pokrenuti postupak. Savjet nema pravo da prinudno izvršuje svoje odluke.

(Dr. Ilija Pržić, Zaštita manjina, Beograd 1933, 272, 295-298.)

^{29a)} O pogrešnosti takvog tretiranja sa istorijskog, etničkog i političkog stanovišta, vidi, Mustafa Imamović, Pravni položaj verskih zajednica za vreme šestojanuarske diktature, neobjavljeni magistarski rad, Beograd 1967, 42-43.

³⁰⁾ Dr Ilija A. Pržić, n. dj., 111-114.

³¹⁾ Isto, 123.

³²⁾ V. Degan, n. dj., 92; Atif Purivatra, Jugoslovenska muslimanska organizacija u političkom životu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, Sarajevo 1977, 66 bilj. 14.

³³⁾ I. Pržić, n. dj., 117.

nog prava različito je određivana priroda odredaba sadržanih u članu 10. Ugovora o zaštiti manjina i sličnih odredaba za druge vjerske i narodnosne skupine i njihove ustanove.³⁴⁾ Prema nekim autorima riječ je o posebnim manjinskim pravima, dok drugi u tome vide personalnu autonomiju (bez političkog karaktera). Izdvajamo mišljenje predratnog jugoslovenskog pravnika dr. Ilije Pržića, koji smatra da se radi oboljem prilagođavanju ugovora stanju u konkretnim zemljama. Po njemu, ove međunarodnopravne obaveze zaštićuju osobenosti pojedine vjere, a zakonodavstvu odnosne države je ostavljeno da stvori širu ili užu autonomiju te vjerske zajednice.

Značajno je da su se *obaveze iz člana 10. protezale na sve muslimane i vakufe u jugoslovenskoj državi* i pored nastojanja jugoslovenske vlade u toku mirovnih pregovora da se izuzme teritorija Kraljevine Srbije iz početka prvog svjetskog rata. Na taj način htjela se isključiti primjena ove odredbe na tzv. južne krajeve Srbije, prisajedinjene nakon 1912. i 1913. na kojima ova država, kako se isticalo, ima »stečena prava«³⁵⁾

Član 10. govori o vakufima na uopšten način, pa je jugoslovenska država trebala svojim zakonodavstvom da te obaveze konkretizuje. Postavlja se pitanje da li je jugoslovenska građanska država svojom normativnom politikom dala vakufima »sve potrebne olakšice i dozvole«³⁶⁾

U Bosni i Hercegovini je i u novom državnopravnom okviru nastavio da važi »Autonomni statut«, koji je u poređenju sa uređenjem vakufa u Srbiji i Crnoj Gori pružao povoljnija rješenja za ispunjavanje ciljeva vakufskih ustanova. U duhu međunarodnih obaveza iz člana 10. očekivalo se da se važenje ovog akta protegne i na ostale krajeve. Međutim, to se nije desilo. Kao osnova Uredbe o upravi vakufa u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca (sem Bosne i Hercegovine) od 12. IX 1919. i Zakona o upravi vakufa od 28. II 1922. poslužila je austrougarska naredba iz 1894. protiv čijih rješenja je autonomni pokret. Po ovim pravnim aktima vjerska organizacija muslimana izvan Bosne i Hercegovine je organizovana kao dio državne uprave. Ministarstvo pravde je imalo upravnu i nadzornu vlast. Tako su vakufi izvan Bosne i Hercegovine u normativnom i organizacionom pogledu dovedeni u direktnu vezu sa državnim organima i praktično postali predmet uzurpiranja i uništavanja od strane područnih vlasti i pojedinaca. U takvim okolnostima negativnu ulogu su odigrali i nesavjesni vjerski predstavnici i upravitelji i korisnici vakufskih imanja.

Ovo stanje se još više pogoršalo u vrijeme šestojanuarske diktature kada je Zakonom o Islamskoj vjerskoj zajednici Kraljevine Jugoslavije od 31. III 1930. ukinuto važenje »Autonomnog statuta« u Bosni i Hercegovini, izvršena reorganizacija ove vjerske zajednice, a u njeno vođstvo dovedeni režimu odani ljudi. Paragraf 5. ovog zakona navodi da IVZ »slobodno raspolaže verskom imovinom, vakufima (zadužbi-

³⁴⁾ Isto, 223-224.

³⁵⁾ Isto, 111-114.

³⁶⁾ U izlaganju normativne politike jugoslavenske države prema IVZ, odnosno vakufima držali smo se najvećim dijelom magistarskog rada M. Imamovića.

nama) u granicama ovog zakona i svoga ustava a pod vrhovnim nadzorom države». ³⁷⁾ Oktroisani ustav ponovio je u članu 11. stav 3. odredbu člana 12. stav 3. Vidovdanskog ustava po kome je upravljanje zakladama i fondovima u granicama zakona spadalo u nadležnost priznatih i usvojenih vjera. S normativno-pravnog aspekta uprava vakufima je bila regulisana na jednak način kao i upravljanje zadužbinama drugih od strane države priznatih vjeroispovjesti. Primjera radi navodimo da paragraf 2. Zakona o Srpskoj pravoslavnoj crkvi od 8. XI 1929. ističe da ova crkva samostalno upravlja i slobodno raspolaže crkvenom imovinom, crkvenim fondovima i zadužbinama (zakladama) u granicama zakona i crkvenog ustava a pod vrhovnim nadzorom države. ³⁸⁾ Međutim, neposredno nakon donošenja Zakona o IVZ vlada je donijela 5. II 1930. Uredbu o privremenoj organizaciji vlasti i poslova IVZ Kraljevine Jugoslavije po kojoj uloga države nije bila ograničena na vrhovni nadzor. Ministar pravde je postao najviša upravna vlast za vakufsko-meirifске poslove na cijelom državnom teritoriju. Tako su »granice zakona« o kojima govore ustavi sužene podzakonskim aktom. Tek nakon promjena u organizaciji i rukovodstvu IVZ 1936. došlo je do izvjesnog poboljšanja režima upravljanja vakufima. S druge strane, uglavnom je poštovana nadležnost šerijatskih sudova u vakufskim stvarima. To je razumljivo zato što je upravljanje vakufskim dobrima bilo moćno sredstvo usmjeravanja cjelokupne IVZ i drugih muslimanskih ustanova.

Možemo zaključiti da je normativna politika jugoslovenske građanske države bila izraz odnosa vladajućih krugova prema muslimanskom stanovništvu i odražavala opšti položaj ove skupine, snagu i poštenje njegovih vjerskih i političkih predstavnika. Predratna Jugoslavija, koja za svo vrijeme svoga trajanja nije obezbijedila stvarnu jednakost tzv. priznatih i usvojenih vjera, nije mogla obezbijediti izvršenje međunarodnopravne obaveze u pogledu tretiranja vakufa na način kako je tretirala »druge privatne ustanove te vrste«.



U aktima međunarodnopravnog karaktera u okviru utvrđivanja odnosa država pojedinih jugoslovenskih naroda, odnosno prve jugoslovenske državnopravne zajednice, prema muslimanskom stanovništvu regulisana su i pojedina pitanja koja se tiču vakufa. To se uglavnom ticalo tretmana ove ustanove od strane javnog poretka. Samo osnivanje vakufa i odnosi u kojima nije sporno vakufsko svojstvo stvari ostali su u domenu šerijatskog i osmanskog državnog prava. Tokom vremena međunarodnopravno regulisanje vakufskih pitanja odražavalo je različit odnos prema ovoj ustanovi i muslimanima uopšte i izražavalo se kroz različite oblike. Učinjen je napredak od stava po kome vakufi dijele sudbinu osmanske državne svojine do njihovog vezivanja za mjesno muslimansko stanovništvo. Vakufska pitanja su regulisana u dvostranim međudržavnim ugovorima, kolektivnim ugovorima a u jednom periodu je zadobilo i garanciju međunarodne zajednice oličene

³⁷⁾ Cit. prema, M. Imamović, n. dj., 121.

³⁸⁾ Isto, 118.

u Društvu naroda. Kao i sve međunarodne obaveze i odredbe u pogleda vakufa trebale su biti izvršavane putem unutrašnjeg zakonodavstva država kojih su se ticale. Bez obzira što su međunarodnopravne obaveze u pogledu vakufa često ostale neizvršene njihovo upoznavanje je važno za istoriju ove ustanove u jugoslovenskim zemljama.

INTERNATIONAL REGULATING OF VAKUF AFFAIRS IN THE YUGOSLAV LANDS

The relations that came into existence regarding endowed property are regulated by the state-internal Laws of Moslem countries. In the Ottoman empire these consisted of the norms of Islamic Law (*ahkamu-l-evkaf*) formulated within the framework of Moslem legal Science and the norms of Ottoman State legislature.

In the period of the weakening and collapse of Ottoman power and the establishing of national States on Yugoslav territories, vakuf affairs required international regulation. This work directs attention to the international Laws regulating vakuf affairs by studying the social and political circumstances in which this came about.

In the first period the vakuf was treated as Ottoman State property (Serbian State I & II uprising). International legal decisions (Convention of Acreman 1826, and Peace Contract of Edrene 1829), like internal legal decisions of the Ottoman Empire made on their basis do not mention vakufs, but regulate the position of Moslem populations, their private property and the property of the Ottoman Empire in way which determines the destiny of vakufs too.

Moslem population was not given a prospect of further residence on the territory of Serbia. Vakuf property in the regions, from which the Moslem population was removed, became the property of the Orthodox Church.

The San-Stefano Peace of 1878 treats vakufs in the same way as the property of the Ottoman State. The Berlin Contract of the same year, as a revision of the St. Stefano Peace, puts vakuf properties in the frame of Moslem property in the regions annexed to Serbia and Monte Negro. Vakufs were still connected to the Ottoman State and *not* to the local Moslem population. But these obligations were not fulfilled.

A treaty between Turkey and Serbia of 1914 denotes precisely the position of Moslems on the territories annexed to the Serbian state after the Balkan Wars 1912-1913.

After the I W. W. the peace treaty between Austria and Yugoslavia treats Moslems as a religious minority and obliges the Yugoslav State to give all necessary benefits and permits to vakufs.

Though the international legal obligations concerning vakuf were often not executed, their study is necessary for the history of this institution in the Yugoslav lands.