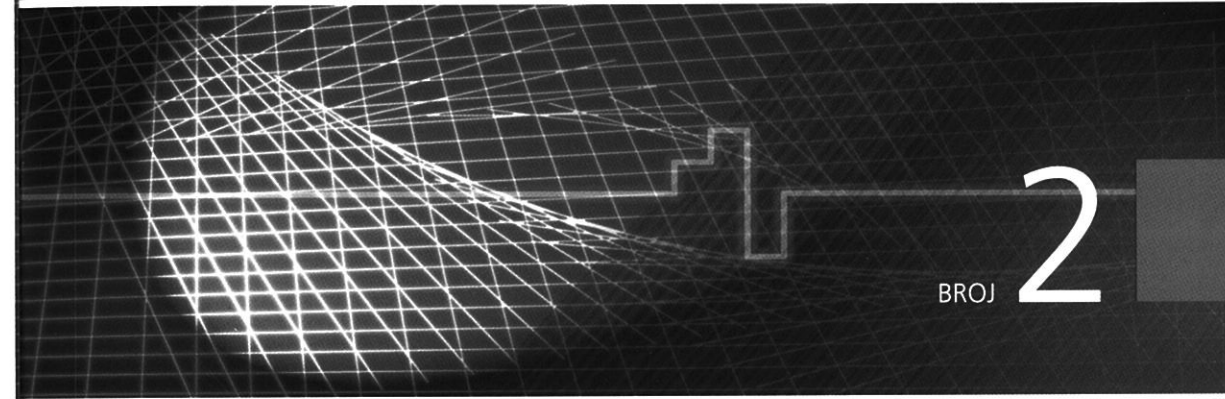


Hrvatska i komparativna javna uprava

Croatian and Comparative Public Administration

ČASOPIS ZA TEORIJU I PRAKSU JAVNE UPRAVE



2014. Godina 14. UDK 25(497.5:100) ISSN 1848-0357

INSTITUT ZA JAVNU UPRAVU
PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU

FISCAL DECENTRALISATION AND FISCAL IMBALANCE IN
CROATIA AND THE EUROPEAN UNION COUNTRIES

Summary

The aim of the paper is to show the degree of fiscal decentralisation and fiscal imbalance in Croatia compared to the other EU member states, and to test the hypothesis of Croatia's relative fiscal centralisation and vertical fiscal imbalance. The degree of fiscal decentralisation is estimated by using the coefficients of decentralisation of revenue, expenditure, tax revenue and expenditure for employees, and a share of tax revenue in total local governments' revenue. Fiscal imbalance is determined by calculating the Hunter's coefficients. The results indicate the relative decentralisation of Croatia in comparison to the other member states in terms of total revenue and expenditure as well as in terms of expenditure related to compensation of employees who have been transferred from the central to local government. Regarding tax decentralisation, Croatia lags slightly behind the EU average. Vertical fiscal imbalance in Croatia is lower than in the other EU member states.

Key words: fiscal decentralisation, fiscal imbalance, Hunter's coefficient, Croatia, EU

Hrvatsko-slavonska pripadnost u Hrvatskoj
i Slavoniji u nagodbenom razdoblju

Ivan Kosnica*

UDK 323.172(497.5)(091)
342.71(497.5)"1879"Original scientific paper / izvorni znanstveni rad
Received / primljeno: 14. 10. 2013.
Accepted / prihvaćeno: 23. 12. 2013.

Autonoman položaj Hrvatske i Slavonije u sklopu zemalja ugarske krune ustanovljen Hrvatsko-ugarskom nagodbom imao je bitne implikacije i na status stanovništva. Iako je Nagodbom ustanovljeno zajedničko zakonodavstvo o državljanstvu, što je posljedično dovelo i do donošenja Zakona o stjecanju i gubitku ugarskog državljanstva 1879. kojim je određeno jedno državljanstvo za sve zemlje ugarske krune, u nagodbenom je razdoblju osim državljanstvom javnopravni status osoba bio bitno određen i hrvatsko-slavonskom pripadnošću. Hrvatsko-slavonska pripadnost bila je naročito značajna kod izbora za Hrvatsko-slavonski sabor i za uživanje socijalnih prava.

Ključne riječi: hrvatsko-slavonska pripadnost, državljanstvo, općinska pripadnost, izborno pravo, socijalna prava, Hrvatska i Slavonija

* Ivan Kosnica, viši asistent na Katedri za povijest hrvatskog prava i države Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (senior assistant at the Chair of History of the Croatian Law and State, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: ikosnica@gmail.com)

1. Uvod

U nagodbenom razdoblju Hrvatska i Slavonija bila je posebno autonomno područje u sklopu ugarskog dijela Monarhije. Poseban položaj Hrvatske i Slavonije implicirao je ujedno i poseban status hrvatsko-slavonskog stanovništva. Iako navedeni status nije, s obzirom na ugarsku kontrolu hrvatsko-slavonske autonomije, uspostavljen u punoj mjeri, relevantnost pripadnosti Hrvatskoj i Slavoniji vidljiva je u odredbama Hrvatsko-ugarske nagodbe, a i u zakonodavnoj i upravnoj praksi nagodbenog razdoblja. Taj status, označen terminom hrvatsko-slavonska pripadnost, pri tome treba razlikovati od državljanstva koje je u čitavom razdoblju za sve zemlje ugarske krune bilo jedno, ugarsko-hrvatsko.¹

Cilj ovog rada je pobliže istražiti hrvatsko-slavonsku pripadnost, odnosno odgovoriti na pitanje u kojoj je mjeri i na koji način hrvatsko-slavonska pripadnost uspostavljena u nagodbenom razdoblju. U radu se stoga ukratko analizira hrvatsko-slavonska pripadnost u vremenu do sklapanja Hrvatsko-ugarske nagodbe, zatim Hrvatsko-ugarska nagodba i njezin odnos prema hrvatsko-slavonskoj pripadnosti, stjecanje i gubitak hrvatsko-slavonske pripadnosti te hrvatsko-slavonska pripadnost kao temelj izbornog i socijalnih prava.

U istraživanju navedene teme korištena je građa Zemaljske vlade, Odjela za unutarnje poslove dostupna u Hrvatskom državnom arhivu, spisima i stenografskim zapisnicima sa sjednica Hrvatsko-slavonskog sabora, zakona, uredbama te odgovarajućom pravno-povijesnom i povijesnom literaturom.

2. Hrvatsko-slavonska pripadnost u vremenu do Hrvatsko-ugarske nagodbe

U feudalnom razdoblju u zemljama ugarske krune osnovna javnopravna pripadnost osoba bila je zajednička (Lanović, 1929: 141). Domaći pri-

¹ Iako je u zajedničkom ugarsko-hrvatskom Zakonu o stjecanju i gubitku ugarskog državljanstva (1879.) korišten naziv ugarsko državljanstvo, u Hrvatskoj i Slavoniji je u nagodbenom razdoblju za označavanje državljanstva u pravilu korišten naziv ugarsko-hrvatsko odnosno hrvatsko-ugarsko državljanstvo. V., primjerice, Naredbu Kr. hrv.-slav.-dalm. zemaljske vlade, Odjela za unutarnje poslove od 9. siječnja 1881., br. 28.082, kojom se izdaje Naputak za provedbu z. čl. L. 1879. zajedničkoga hrvatsko-ugarskoga sabora o stjecanju i gubitku hrvatsko-ugarskoga državljanstva (Sbornik zakonah, 1881: komad II).

padnici, u koje su svrstavani i pripadnici Kraljevine Dalmacije, Hrvatske i Slavonije, u zakonskim člancima označavani su nazivima *indigenae, veri Hungari, nativi Hungari, patriae filii, Nationalen, Nationalisten* (Lanović, 1929: 141; Virozsil, 1865: 204). Uz zajedničku pripadnost zemljama ugarske krune u poslovima hrvatsko-slavonske autonomije značajna je bila hrvatsko-slavonska pripadnost (Lanović, 1929: 141).

Pravo podjele pripadnosti strancima u Hrvatskoj i Slavoniji imali su kralj i Hrvatsko-slavonski sabor zajedno. Od niza slučajeva podjele *indigenata* Bogoslav Šulek u *Našim pravicama* navodi podjelu *indigenata* grofu Dižmi Auerspergu i Josipu Sermageu 1723. godine (Šulek, 1868: 174–177). Nadalje, Radoslav Lopašić u knjizi *Karlovac; poviest i mjestopis grada i okolice* navodi niz slučajeva podjele *indigenata* karlovačkim generalima u Vojnoj krajini zaslužnim za obranu zemlje. *Indigenat* je, primjerice, podijeljen Gotfridu Stadelu ili Stadleru 1620., grofu Josipu Ranati 1713. i grofu Benvenutu Petaciju 1740. godine (Lopašić, 1879: 186, 210, 212–213).

Takav osnovni model dvovrsne pripadnosti zemljama ugarske krune i Hrvatskoj i Slavoniji u preporodnom razdoblju ilirci su sve više tumačili tako da su hrvatsko-slavonskoj pripadnosti davali prednost. Takvo shvaćanje pripadnosti vidljivo je u raspravi *Pitanja ilirska* iz 1842. u kojoj Ljudevit Vukotinović kao jedan od bitnih elemenata ilirizma obrazlaže koncept *sina domovine* kao pripadnika Trojedne Kraljevine (Ilirske narodne novine, 1842: 359). Koncept *sina domovine* došao je do izražaja i prilikom instalacije Mirka Lentulaja za velikog župana Varaždinske županije 1845. U pozdravnom govoru Lentulaj je, osim lojalnosti kralju, izjavio lojalnost domovini na način da on kao vjeran *sin domovine* ljubi domovinu, narodnost i materinji jezik. Poziva se i na vezu s Ugarskom, no samo pod uvjetom da je ta veza zakonita. Pri tome zakonitost veze temelji na poštovanju municipalnosti, prirodnih prava i materinjeg jezika (Novine hrvatsko-slavonsko-dalmatinske, 1845: 219). Isticanje pripadnosti domovini bilo je vidljivo i u zahtjevima županijskih skupština 1845. da se u Ugarskoj dvorskoj kancelariji osnuje hrvatski odsjek na čijem bi čelu bio *rodoljubni Hrvat* (Horvat, 1989: 82). Pripadnost domovini došla je u pravnom sustavu do izražaja tako što je kralj ručnim pismom u siječnju 1845. godine, među ostalim, odobrio da cenzori u Hrvatskoj mogu biti samo *rođeni Hrvati* (Horvat, 1989: 86).

Suprotno trendovima u Hrvatskoj i Slavoniji, u Ugarskoj je mađarsko liberalno plemstvo predvođeno Lajossom Kossuthom zastupalo stav o jedinstvenoj pripadnosti zemljama ugarske krune. Taj stav mađarskog liberalnog plemstva najbolje je došao do izražaja u raspravi o *indigenatu* vođenoj

na Ugarsko-hrvatskom saboru uoči revolucije. Mađari su isticali da je u zemljama ugarske krune jedan narod i pri tome su predlagali da uvjet za podjelu *indigenata* bude poznavanje mađarskog jezika. Hrvatski nunciji tome su se usprotivili tvrdnjom da je uvjet poznavanja mađarskog jezika protivan pravima Trojedne Kraljevine i tvrdnjom da je Trojedna Kraljevina imala pravo podjele *indigenata* strancima. Nunciji su predlagali da se uvjet mađarskog jezika ili ispusti iz zakona ili da se ne primjenjuje na Trojednu Kraljevinu (Ožegović, 1887: 50–51). Nakon provedene rasprave Zastupnička kuća je prihvatila zakonsku osnovu, no u Velikaškoj kući osnovi je prigovoreno i predložene su promjene. Na kraju zakon nije donesen (Horvat, 1906: 103; Varga, 2004: 127).

Te temeljne razlike u shvaćanju javnopravne pripadnosti u zemljama ugarske krune dodatno su potencirane tijekom revolucije. Neovisno o činjenici što zakonska osnova, pa ni uredba kojom bi se uredila temeljna pitanja državljanstva nisu donesene, tijekom revolucije donošeni su akti i primjenjivane prakse koje su smjerale k jasnijoj diferencijaciji osoba s obzirom na pripadnost odnosno nepripadnost Hrvatskoj i Slavoniji. U tom smislu valja istaknuti izborni red iz 1848. u kojem je kao jedan od temeljnih uvjeta pasivnog izbornog prava navedena hrvatsko-slavonska pripadnost označena terminom *sina domovine* (čl. 12. Izbornog reda iz 1848.).² Nadalje, i drugi akti, poput prisege vjernosti koju su trebali polagati mađaroni po povratku u Trojednu Kraljevinu, upućuju nas na zaključak da je hrvatsko-slavonska pripadnost sve više dobivala na značenju.³ Suprotno tome, zajednička pripadnost zemljama ugarske krune je s obzirom na sukob s Mađarima bila nefunkcionalna i sporna.

Provizorno stanje u kojem je hrvatsko-slavonska pripadnost sve više dobivala na značenju, dok je pripadnost zemljama ugarske krune bila nefunkcionalna i sporna, dokinuto je uvođenjem Oktroiranog ustava u Hrvatsku i Slavoniju 6. rujna 1849.⁴ Oktroiranim ustavom, člankom 23., uspostav-

² Izborni red iz 1848. objavljen je u: Čepulo et al., 2010: 47–50.

³ Ban Jelačić odaslao je 19. kolovoza 1848. prisegu koju je trebao potpisati svaki povratnik. Tekst prisege je glasio: »Ja N. N. zavezujem se tverdom i poštenom riječju, prisižem Bogu i otačbini, da ništa niti riječju, niti djelom poduzeti neću, što bi proti mome narodu i domovini, te tako verhovnim kao i dotičnim kraljevinah naših poglavarstvom protivno ili pogibeljno bilo, dapače obećajem, da ću se u svemu i svakuda kao pošten i vjeran domovine sin vladati. I ako bi ovu prisegu i obećanje moje prekršio, neka me domovina po postojećih urednih i izvanrednih zakonih, kao prekršitelja svoje poštene riječi i tlačitelja Svete Boga i domovini položene zakletve pred sud stavi i osudi.« (Košćak, 1950: 51–52).

⁴ O proglašenju Oktroiranog ustava u Hrvatskoj i Slavoniji v. Šišić, 2004: 439; Oktroirani ustav od 4. ožujka 1849., u: Bernatzik, 1911: 150–166.

ljeno je jedno austrijsko državljanstvo za čitavu Monarhiju. Ustavom su zabranjene razlike između stanovnika pojedinih krunovina u građanskom i kaznenom pravu, sudskom postupku i oporezivanju (čl. 24. Oktroiranog ustava). Na taj način Ustavom su ukinute posebne zemaljske pripadnosti, a time i posebna hrvatsko-slavonska pripadnost. Jedno austrijsko državljanstvo za čitavu Monarhiju zadržalo se i razdoblju otvorenog apsolutizma.

Do promjena u sustavu javnopravne pripadnosti dolazi slomom apsolutizma i povratkom ograničene ustavnosti 1860. Radi uvođenja ustavnosti u Bansku Hrvatsku Banska konferencija donijela je vrlo značajan Naputak za privremeno uređenje županija, slobodnih kotara, slobodnih i kraljevskih gradova, povlaštenih trgovišta i seoskih općina u Kraljevini Hrvatskoj, Slavoniji i Dalmaciji.⁵ Naputkom je na temelju pripadnosti nekoj od hrvatsko-slavonskih općina ponovo uspostavljena hrvatsko-slavonska pripadnost. Austrijski državljani koji nisu bili pripadnici neke od hrvatsko-slavonskih općina predstavljali su posebnu vrstu stranaca. Ti su stranci stjecali hrvatsko-slavonsku pripadnost pod uvjetom da su deset godina prebivali u Kraljevini i da su primljeni u članstvo neke od hrvatsko-slavonskih općina (čl. 16. Naputka za privremeno uređenje županija). Ta pripadnost bila je važan uvjet biračkog prava na izborima za Hrvatsko-slavonski sabor 1861. (čl. 8. Izbornog reda iz 1861.),⁶ a također na izborima za Sabor 1867. (čl. 10. Privremenog zakona o uređenju sabora Trojedne Kraljevine od 1867. i čl. 9. Privremenog zakona o izbornom redu za sabor Trojedne Kraljevine od 1867.).⁷

Prethodna izlaganja upućuju nas na zaključak da je hrvatsko-slavonska pripadnost kao vid posebne javnopravne pripadnosti osoba Hrvatskoj i Slavoniji egzistirala u institutu feudalnog *indigenata*, u aktima i praksama uspostavljenim za vrijeme revolucije kao i u razdoblju ograničene ustavnosti do sklapanja Hrvatsko-ugarske nagodbe.

⁵ Cijeli Naputak objavljen je u: Šulek, 1868: 331–344.

⁶ Izborni red za hrvatsko-slavonski sabor iz godine 1861. (NSK, II-66adl.1).

⁷ Privremeni zakon o uređenju sabora Trojedne Kraljevine od 20. listopada 1867. i Privremeni zakon o izbornom redu za sabor Trojedne Kraljevine od 20. listopada 1867. v. u: Šulek, 1868: CXLIII-CXLVI, CXXXVI-CXLIII.

3. Hrvatsko-ugarska nagodba i hrvatsko-slavonska pripadnost

Hrvatsko-ugarskom nagodbom sklopljenom 1868. uređeni su temeljni državni odnosi Hrvatske i Slavonije s Ugarskom za narednih pedeset godina.⁸ Materija državljanstva regulirana je kompromisno tako da je zakonodavstvo o državljanstvu stavljeno u zajedničku, a izvršna vlast u autonomnu nadležnost (čl. 10. Hrvatsko-ugarske nagodbe).⁹ Nagodbom, međutim, nije reguliran sadržaj državljanstva.

Osim čl. 10. Nagodbe, šire gledano, na javnopravnu pripadnost osoba odnosile su se i neke druge odredbe Nagodbe. Vrijedi u tom smislu istaknuti odredbu Nagodbe prema kojoj je Hrvatska i Slavonija u zajednički Ugarsko-hrvatski sabor slala zastupnike koji su birani u Hrvatsko-slavonskom saboru pa su, s obzirom na navedeno, ti zastupnici imali zasebnu legitimacijsku osnovu koja se bitno razlikovala od legitimacijske osnove ugarskih zastupnika koji su birani na izborima u Ugarskoj (čl. 34.). Institut posebnog izbora zastupnika prema Pliverićevu mišljenju Hrvatskoj je davao položaj države u državnom savezu (Pliverić, 1908: 977). Nedvojbeno, posebna zastupljenost Hrvatske i Slavonije na Ugarsko-hrvatskom saboru nužnim je nametala potrebu definiranja hrvatsko-slavonskog političkog naroda i njegova razlikovanja od ostalog stanovništva Ugarske.

Također vrlo značajna odredba koja je govorila o posebnom javnopravnom statusu hrvatskog stanovništva bila je odredba Nagodbe o imenovanju *domaćih sinova*, ako to bude moguće, u hrvatsko-slavonske odsjeke u Središnjoj vladi i u organe Središnje vlade u Hrvatskoj i Slavoniji (čl. 46.).¹⁰ Izvorno feudalni koncept *domaćeg sina*, odnosno *sina domovine*, naveden je, dakle, i u Nagodbi. Ipak, bitno ograničenje ove odredbe bila je formulacija »ukoliko to bude moguće«, što je u perspektivi otvaralo prostor za izigravanje ove odredbe. Znakovito je ipak da je, prema Pliveriću, Deak pri sklapanju Nagodbe izjavio da Mađari ne žele službe u Hrvatskoj, a slično je izjavila i Hrvatska delegacija ustvrdivši da Hrvati izvan domo-

⁸ Tekst Hrvatsko-ugarske nagodbe u: Smrekar, 1888: 6–20; usporedba hrvatskog i ugarskog izvornika u: Bojničić, 1911: 3–38.

⁹ U hrvatskom izvorniku Nagodbe ispušten je zadnji dio čl. 10. o autonomnoj egzekutivi (Bojničić, 1911: 13). Zajednički nepragmatički poslovi mogu se podijeliti u dvije grupe ovisno o tome je li izvršna vlast za obavljanje tih poslova zajednička ili autonomna (Pliverić, 1908: 836–840; Polić, 1912: 97; Krišković, 1910: 16–18).

¹⁰ Pregled organa zajedničkih ministarstava u Hrvatskoj i Slavoniji; Beuc, 1985: 279–280; Krišković, 1910: 54–78.

vine žele službe samo u hrvatsko-slavonskim odsjecima u Središnjoj vladi (Pliverić, 1907: 35).

Nadalje, iznimno važna odredba koja je govorila u prilog posebnog javnopravnog statusa hrvatsko-slavonskog stanovništva bila je odredba Nagodbe kojom je pravo hrvatskih zastupnika da se koriste hrvatskim jezikom u Ugarsko-hrvatskom saboru i delegacijama obrazloženo tvrdnjom da su Kraljevine Hrvatska i Slavonija politički narod (čl. 59.).¹¹

Uz prethodno navedene odredbe vrlo značajna je i druga grupa odredbi koje govore o posebnom položaju Hrvatske i Slavonije te stoga posredno imaju implikacije i na status stanovništva. Tako je, primjerice, već iz uvoda Nagodbe vidljivo da je Nagodba dvostrani ugovor koji su sklopile Kraljevina Ugarska sjedinjena s Erdeljem i Kraljevine Hrvatska i Slavonija. Nagodbom je priznata autonomna nadležnost Hrvatske i Slavonije u unutarnjim poslovima, nastavi, bogoštovlju i pravosuđu (čl. 48.). Nadalje, vrlo značajna bila je i odredba o hrvatskom jeziku kao službenom kako za autonomne tako i za zajedničke organe koji djeluju na teritoriju Hrvatske i Slavonije (čl. 56. i 57.). Nagodbom je definirana i vrlo značajna, simbolička razina pripadnosti. Tako su se u autonomnim poslovima trebale upotrebljavati boje Trojedne Kraljevine i grbovi Trojedne Kraljevine s krunom sv. Stjepana (čl. 61.). U zajedničkim poslovima trebali su biti korišteni sjedinjeni grbovi Kraljevine Ugarske i Dalmacije, Hrvatske i Slavonije (čl. 62.). Za vrijeme rasprave zajedničkih poslova Hrvatske i Ugarske na Ugarsko-hrvatskom saboru uz ugarsku zastavu na saborskoj zgradi trebala je biti izvješena i zastava Trojedne Kraljevine (čl. 63.). Na novcu ugarske krune kralj je trebao biti nazvan i kraljem Dalmacije, Hrvatske i Slavonije (čl. 64.).

Odredbe Nagodbe koje govore u prilog autonomnog, pa i ravnopravnog, položaja Hrvatske i Slavonije s Ugarskom imale su bitno ograničenje u institucionalnoj strukturi uspostavljenoj Nagodbom. Položaj Hrvatske i Slavonije u sklopu zemalja ugarske krune bio je inferioran u odlučivanju o zajedničkim poslovima, a Hrvatska i Slavonija bila je uvelike ovisna o Središnjoj vladi i u autonomnim poslovima.¹² Naročito je bilo značajno

¹¹ Čl. 59. prema mađarskom izvorniku v. u: Bojničić, 1911: 31.

¹² U autonomnim poslovima postojale su također iznimno jake poluge nadzora Budimpešte, koje su osnovu imale u tome što je hrvatsko-slavonski ban imenovan na prijedlog ministra predsjednika Središnje vlade i u tome što je Hrvatsko-slavonsko-dalmatinski ministar bez lisnice supotpisivao autonomne zakone i bio odgovoran Hrvatsko-ugarskom saboru. Georg Jellinek je banovu ovisnost o ugarskom ministru predsjedniku, a ne samo o kralju, i položaj hrvatsko-slavonsko-dalmatinskog ministra bez lisnice i njegovu ovisnost o

da podređen položaj hrvatsko-slavonskih zastupnika u zajedničkom Ugarsko-hrvatskom saboru nikako nije mogao garantirati zakonodavno reguliranje materije državljanstva koje bi odgovaralo hrvatskim interesima.¹³

Može se dakle konstatirati da problematika državljanstva u Nagodbom nije regulirana na precizan i nedvosmislen način. Nagodbom nije određeno jedno državljanstvo za sve zemlje ugarske krune, nego samo zajedničko zakonodavstvo o tom državljanstvu. Nagodba uz to sadržava i niz odredbi kojima je moguće braniti tezu o posebnom javnopravnom statusu hrvatsko-slavonskog stanovništva.¹⁴ Osnovni nedostatak Nagodbe bio je, međutim, u tome što je zakonodavstvo o državljanstvu stavljeno u nadležnost Ugarsko-hrvatskog sabora čime je uređenje materije državljanstva *de facto* prepušteno Mađarima.

4. Stjecanje i gubitak hrvatsko-slavonske pripadnosti u nagodbenom razdoblju

4.1. Osnovna razmatranja

Zakon o hrvatsko-slavonskoj pripadnosti u nagodbenom razdoblju nije donesen. Razloge nedonošenja zakona treba tražiti prije svega u tome što je zakonodavnu nadležnost u pitanjima državljanstva u nagodbenom

Hrvatsko-ugarskom saboru koristio kao važne argumente u obrani teze da Hrvatska nije država. Prema Jellineku hrvatski kralj se ne može razumjeti odvojeno od ugarskog kralja te prema tome nije moguće uspoređivati položaj Hrvatske i Ugarske s onim Ugarske i Austrije ili Švedske i Norveške. Zbog toga Hrvatska, prema Jellineku, ne stoji s Ugarskom u realnoj uniji. Ona nije država, nego je *Staatsfragment* (Jellinek, 1896: 39–40).

¹³ Stoga je ova odredba bila jedna od odredbi Nagodbe koja je smatrana nepovoljnom za Hrvatsku. Glavne prigovore Nagodbi, a tako i ovaj prigovor, v. u: Horvat, 1906: 277–278.

¹⁴ Da je tome tako, vidi se i iz rasprava uglednih hrvatskih pravnih teoretičara iz nagodbenog razdoblja. Tako je, primjerice, Josip Pliverić, pozivajući se i na odredbe Nagodbe, zastupao stav da u zemljama ugarske krune postoje posebno hrvatsko i posebno ugarsko državljanstvo te zajednički *indigenat* između Ugarske i Hrvatske. Pliverić je prihvatio koncept zajedničkog ugarsko-hrvatskog državljanstva, iako je, kako saznajemo iz Pliverićevog nacrt pisma Jellineku od 31. svibnja 1885., dijelom čak mislio da zajedničko državljanstvo i ne postoji. To stoga što, prema Pliveriću, u Nagodbi nema govora o zajedničkom državljanstvu za Hrvatsku i Ugarsku, nego je samo zakonodavstvo proglašeno zajedničkim. Pliverićev nacrt pisma Jellineku od 31. svibnja 1885. (Buczynski, Matković, 2000: 1069–1071). Na Pliverićeve teze nastavljaju se i Kriškovićeve razmatranja o posebnom hrvatskom državljanstvu i o zajedničkom *indigenatu* za zemlje ugarske krune (Krišković, 1910: 74–118).

razdoblju imao Ugarsko-hrvatski sabor. Zbog brojčanog odnosa zastupnika na Zajedničkom saboru reguliranje državljanstva osoba sukladno hrvatskim interesima nije bilo realno. Pokušaj pak donošenja zakona o hrvatsko-slavonskoj pripadnosti na Hrvatsko-slavonskom saboru mađarska politička elita nedvojbeno bi smatrala povredom Nagodbe. U prilog takvom razmišljanju ide i to što je Središnja vlada 1875. prilikom reforme odvjetništva u Hrvatskoj i Slavoniji prigovorila Zakonskoj osnovi o odvjetništvu jer je u njoj kao nužan uvjet vršenja odvjetništva navedena pripadnost nekoj hrvatsko-slavonskoj općini (čl. 1. Osnove o odvjetničkom redu).¹⁵ Središnja vlada je naposljetku spriječila vladarevu sankciju navedenog zakona stoga što je smatrala da uvjet hrvatsko-slavonske pripadnosti implicira postojanje hrvatsko-slavonskog državljanstva, što je protivno Nagodbi (Gross, Szabo, 1992: 377; Čepulo, 2003: 84). Svjestan nemogućnosti donošenja zakona o posebnoj hrvatsko-slavonskoj pripadnosti bio je i ban Ivan Mažuranić. Mažuranić je to mišljenje iznio u saborskoj raspravi o prijedlogu Zakona o uređenju zavičajnih odnosa tako da se usprotivio korištenju naziva *hrvatsko-slavonski državljanin* u Zakonu argumentom da bi korištenje takvog naziva impliciralo mogućnost da Hrvatska donese poseban zakon o državljanstvu, što bi bilo protivno Nagodbi (Saborski dnevnik, 1878: 851–852).

S obzirom na nemogućnost donošenja zakona kojim bi se uredila temeljna pitanja javnopravne pripadnosti osoba Hrvatskoj i Slavoniji, u praksi je rješenje pronadeno u institutu općinske pripadnosti (zavičajnosti)¹⁶ tako da su hrvatsko-slavonski pripadnici definirani temeljem pripadnosti nekoj od hrvatsko-slavonskih općina.¹⁷ Takvo praktično rješenje bilo je u skladu

¹⁵ Istom osnovom gubitak pripadnosti hrvatsko-slavonskoj općini naveden je kao jedna od osnova prestanka vršenja prava odvjetništva (čl. 34. Osnove o odvjetničkom redu). Cijela osnova u: Saborski dnevnik, 1875: 1981–1985.

¹⁶ Termini općinska pripadnost i zavičajnost koriste se u radu kao istoznačnice. Općinska pripadnost odnosno zavičajnost može se definirati kao pripadnost pojedinca općini temeljem koje pojedinac ima posebna prava prema općini. Najvažnija pojedinačna prava su pravo na slobodan boravak u općini i pravo na uzdržavanje u slučaju siromaštva.

¹⁷ Da je općinska pripadnost korištena kao osnova hrvatsko-slavonske pripadnosti, vidi se na nizu primjera. Primjerice, u upravnoj praksi pridjeljivanja u općinsku pripadnost pravljena je razlika s obzirom na to radi li se o osobama koje su bezzavičajnici, no nedvojbeni zemaljski pripadnici, ili se radi o osobama koje su ugarski doseljenici bez zavičajnosti. Slijedom navedenog, pridjeljivanje zemaljskih bezzavičajnika u zavičajnost neke od hrvatsko-slavonskih općina bilo je olakšano i temeljeno na argumentu bezdvojbene ovozemaljske pripadnosti (Hrvatski državni arhiv, fond 79 – Unutarnji odjel Zemaljske vlade (HDA 79 – UOZV, kutija 1787, sv. 4–5 22422/1897), dok je pridjeljivanje u zavičajnost presumiranih ugarskih pripadnika bez zavičajnosti bilo otežano (HDA, 79 – UOZV, kutija 459, sv. 13–13

s municipalnom tradicijom i s procesom konstruiranja državljske pripadnosti pomoću općinske pripadnosti.¹⁸

Činjenica da se hrvatsko-slavonska pripadnost u osnovi temeljila na pripadnosti nekoj od hrvatsko-slavonskih općina imala je bitne implikacije na režim stjecanja i gubitka hrvatsko-slavonske pripadnosti stoga što su za stjecanje i gubitak hrvatsko-slavonske pripadnosti bili relevantni propisi o općinskoj pripadnosti.

Temeljno načelo stjecanja općinske pripadnosti kroz čitavo razdoblje bilo je načelo krvne veze (*ius sanguinis*) temeljem kojeg su zakonita djeca stjecala pripadnost oca, a nezakonita pripadnost majke (usp. čl. 36. Općinskog zakona iz 1859.; čl. 9. Zakona o uređenju općina i trgovišta; čl. 4. Zakona o uređenju zavičajnih odnosa).¹⁹ Primjenom navedenog pravila djeca hrvatsko-slavonskih pripadnika rođenjem su stjecala hrvatsko-slavonsku pripadnost.

Stranci su pak hrvatsko-slavonsku pripadnost stjecali stjecanjem pripadnosti u nekoj hrvatsko-slavonskoj općini. Postojala su dva osnovna sistema primjenom kojih su stranci mogli steći hrvatsko-slavonsku pripadnost. Prvi je stjecanjem ugarsko-hrvatskog državljanstva s općinskom pripadnošću u nekoj hrvatsko-slavonskoj općini. Drugi je stjecanjem pripadnosti u nekoj od hrvatsko-slavonskih općina bez stjecanja državljanstva. Na taj način hrvatsko-slavonsku pripadnost mogli su steći ugarski pripadnici.

Ako je pak osoba izgubila pripadnost u hrvatsko-slavonskoj općini, ona je ujedno prestajala biti hrvatsko-slavonskim pripadnikom. Slično kao i pri stjecanju, postojala su dva sistema gubitka hrvatsko-slavonske pripadnosti: gubitkom ugarsko-hrvatskog državljanstva, što je ujedno imalo kao posljedicu i gubitak hrvatsko-slavonske općinske pripadnosti, i gubitkom

4827/1878; HDA 79 – UOZV, kutija 943, sv. 4–5 823/1891). Glavni razlog diferenciranog pristupa bio je u tome što je troškove uzdržavanja osoba nepoznate zavičajnosti u konačnici bila dužna podmiriti zemaljska blagajna.

¹⁸ Taj se proces odvijao tijekom 19. stoljeća ne samo na hrvatsko-slavonskom nego i na širem prostoru kontinentalne Europe, primjerice u Njemačkoj. Prema Andreasu Fahrmeiru državljanstvo je evoluiralo iz municipalnog članstva, odnosno iz pripadnosti osobe općini. Pripadnost općini značila je nedvojbenu državljsku pripadnost osobe (Fahrmeir, 2000: 29–30, 64).

¹⁹ Carski patent od 24. travnja 1859. krjepostan za svekoliku Carevinu, izuzev kraljevine lombardeško-mletačke, Dalmacije i Krajine vojničke, kojim se izdaje nov zakon općinski (Zemaljsko-vladni list, 1859: kom. XII); Zakonski članak XVI: 1870. o uređenju općina i trgovišta, koja nemaju uredenog magistrata (Sbornik zakona, 1871: komad III); Zakon od 30. travnja 1880. o uređenju zavičajnih odnosa u kraljevinama Hrvatskoj i Slavoniji (Sbornik zakonah, 1880: komad IX).

hrvatsko-slavonske općinske pripadnosti stjecanjem općinske pripadnosti u Ugarskoj.

Prethodno izložene sisteme stjecanja i gubitka hrvatsko-slavonske pripadnosti pobliže ćemo izložiti u nastavku. Pri tome ćemo izlaganje materije podijeliti na dva dijela, razdoblje neunificiranog državljskog i zavičajnog prava od 1868. do 1880. i razdoblje unificiranog državljskog i zavičajnog prava od 1880. do 1918.

4.2. Stjecanje i gubitak hrvatsko-slavonske pripadnosti od 1868. do 1880.

Prvi sistem stjecanja hrvatsko-slavonske pripadnosti bio je stjecanjem ugarsko-hrvatskog državljanstva. Ako su stranci željeli steći državljanstvo u Hrvatskoj i Slavoniji, nadležna za podjelu državljanstva bila je Zemaljska vlada.²⁰ Podnositelj molbe za naturalizaciju trebao je, među ostalim, dokazati da mu je neka hrvatsko-slavonska općina zajamčila primitak u zavičajnost.²¹ U redovnom naturalizacijskom procesu na taj je način osigurana veza između državljanstva i općinske, a time i hrvatsko-slavonske pripadnosti. Ako je strancu u konačnici podijeljeno ugarsko-hrvatsko državljanstvo, on je sa stjecanjem državljanstva stjecao i općinsku pripadnost u Hrvatskoj i Slavoniji (hrvatsko-slavonsku pripadnost). Iznimka od tog pravila bila je u jednom dijelu automatska naturalizacija imenovanjem u javnu službu temeljem čl. 29. Općeg građanskog zakonika (OGZ).²² Kod takve naturalizacije naturalizirani nisu uvijek s državljanstvom stjecali i novu općinsku, a time ni hrvatsko-slavonsku pripadnost. To je bilo moguće stoga što su temeljem čl. 29. OGZ-a imenovanjem u javnu službu državljanstvo stjecali svi stalno namješteni službenici, dok su prema tada

²⁰ U predmetima se, međutim, kao nominalni podjeljitelj državljanstva navodio vladin Odjel za unutarnje poslove (primjerice u predmetu HDA 79 – UOZV, kutija 312, sv. 4–4 13547/1878; 19254/1878).

²¹ Od mnoštva molbi dostupnih u Hrvatskom državnom arhivu u fondu Unutarnjeg odjela Zemaljske vlade v. primjerice molbu pruskog državljanina Gerharda Baruna Lepela Gnitckog (HDA 79 – UOZV, kutija 312, sv. 4–4 18517/1878).

²² Austrijski OGZ v. u Justizgesetzsammlung, 1811: br. 946; Austrijski OGZ u Hrvatsku i Slavoniju uveden je Carskim dekretom od 29. studenog 1852., a stupio je na snagu 1. svibnja 1853. Dinamiku stupanja na snagu OGZ u zemljama Habsburške Monarhije v. u: Vuković, 1955: V. Javna služba je prema Carskom dekretu od 15. travnja 1828., koji je zajedno s OGZ-om uveden u Hrvatsku i Slavoniju, trebala biti stalna (Derenčin, 1880: 195).

važecem Općinskom zakonu iz 1859. općinsku pripadnost namještenjem u stalnu službu stjecali samo činovnici, a ne i podvornici.²³

Drugi sistem stjecanja hrvatsko-slavonske pripadnosti bio je stjecanjem općinske pripadnosti bez stjecanja državljanstva. Za stjecanje općinske pripadnosti u ovom su razdoblju na snazi bila dva režima.

Prvi režim uspostavljen je još potkraj otvorenog apsolutizma Općinskim zakonom iz 1859. Prema tom režimu pripadnici ugarskih općina mogli su, kao i pripadnici hrvatsko-slavonskih općina jer Zakon ne sadržava razliku s obzirom na zemaljsku pripadnost, općinsku pripadnost u nekoj hrvatsko-slavonskoj općini steći udajom, na zahtjev ili namještenjem u javnu službu (čl. 37., 38–41. i 42. Općinskog zakona iz 1859.).

Drugi režim koji se odnosio samo na općine i trgovišta bez uredenog magistrata uspostavljen je Zakonom o uređenju općina i trgovišta iz 1870. Navedenim zakonom uspostavljen je heterogen sustav općinara koji su se dijelili na pripadnike, stanovnike, posjednike i nestalne (čl. 4. Zakona o uređenju općina i trgovišta). Osobe koje nisu bile općinari za života su općinarstvo mogle steći udajom, primanjem u općinu, stalnim namještenjem u javnu službu i posjedom nekretnina u općini (čl. 8. Zakona o uređenju općina i trgovišta). Primjena tog Zakona na ugarske zavičajnike bila je, međutim, ograničena. Svojevrsnu zbrku u praksu je unosila odredba čl. 4. kojom je hrvatsko-slavonsko državljanstvo navedeno kao temeljni uvjet općinarstva. Tako je, primjerice, Rumska podžupanija odbila primijeniti Zakon o uređenju općina i trgovišta na doseljenike iz Ugarske i podijeliti im općinarstvo argumentom da se radi o strancima na koje nije moguće primijeniti navedeni zakon. Znakovito je da Zemaljska vlada tome nije proturječila, nego je, kao i navedena podžupanija, konstatirala da se radi o strancima (HDA 79 – UOZV, kutija 459, sv. 13–13 4827/1878).

Hrvatsko-slavonska pripadnost gubila se gubitkom državljanstva stoga što se gubitkom državljanstva uvijek gubila općinska pripadnost (čl. 46. Općinskog zakona iz 1859.; čl. 24. Zakona o uređenju općina i trgovišta). Hrvatsko-slavonska pripadnost gubila se i bez gubitka državljanstva

²³ V. u tom smislu slučaj stalno namještenog brzojavnog nadziratelja I. razreda u Kostajnici, podvornika, koji je temeljem čl. 29. OGZ-a stekao ugarsko-hrvatsko državljanstvo, no nije temeljem propisa o općinskoj pripadnosti stekao općinsku pripadnost u Hrvatskoj i Slavoniji. Ovaj slučaj naveden je u Uredbi Zemaljske vlade, Odjela za unutarnje poslove od 16. studenog 1887., br. 4788 (Smrekar, 1902: 146–147).

gubitkom općinske pripadnosti u Hrvatskoj i Slavoniji i stjecanjem nove općinske pripadnosti u Ugarskoj.²⁴

4.3. Stjecanje i gubitak hrvatsko-slavonske pripadnosti od 1880. do 1918.

Novo razdoblje u sustavu javnopravne pripadnosti nastupilo je 1880. stupanjem na snagu zajedničkog ugarsko-hrvatskog Zakona o stjecanju i gubitku ugarskog državljanstva²⁵ i autonomnog Zakona o uređenju zavičajnih odnosa. Tim zakonima cjelovito i sustavno regulirani su instituti državljanstva i općinske pripadnosti.

Kao i prije, stranci su hrvatsko-slavonsku pripadnost stjecali stjecanjem ugarsko-hrvatskog državljanstva s općinskom pripadnošću u Hrvatskoj i Slavoniji. Zakonom o stjecanju i gubitku ugarskog državljanstva ukinuta je dotadašnja regulativa stjecanja i gubitka državljanstva, pa tako i odredbe OGZ-a o stjecanju državljanstva imenovanjem u javnu službu (čl. 48/1.). Od tada nadalje nije dakle više postojala mogućnost da stranac stekne ugarsko-hrvatsko državljanstvo bez općinske, a time i hrvatsko-slavonske pripadnosti.

Drugi sistem stjecanja hrvatsko-slavonske pripadnosti odnosio se na ugarske zavičajnike koji su hrvatsko-slavonsku pripadnost mogli steći stjecanjem pripadnosti u nekoj hrvatsko-slavonskoj općini. U tom slučaju bile su relevantne odredbe Zakona o uređenju zavičajnih odnosa.

Ugarski zavičajnici hrvatsko-slavonskim pripadnicima mogli su temeljem Zakona o uređenju zavičajnih odnosa postati na nekoliko načina. Prvi način, kao i prije, bila je udaja (čl. 5.). Nadalje, ugarski zavičajnici zavičajnost u nekoj hrvatsko-slavonskoj općini mogli su steći tako da ih općina izrijeком primi u zavičajnu vezu. Ti zavičajnici morali su podnijeti molbu za primanje u zavičajnost u kojoj su trebali dokazati da mogu uzdržavati sebe i obitelj te da su poštenog života. Ako bi dokazali navedene činjenice, općina im nije mogla uskratiti primitak u zavičajnu svezu (čl. 6.).

²⁴ Općinskim zakonom iz 1859. određeno je da se općinska pripadnost gubi stjecanjem nove općinske pripadnosti (čl. 48.). Prema Zakonu o uređenju općina i trgovišta, općinsko pravo također se gubilo gubitkom veza s dotadašnjom općinom odnosno primitkom u drugu općinu (čl. 24.).

²⁵ Objavljen u: Sbonik zakonah, 1880: komad VII.

Ugarski zavičajnici mogli su hrvatsko-slavonsku pripadnost steći i naseljenjem. U tom slučaju naseljenici su morali općinskom poglavarstvu prijaviti namjeru naseljenja, a općinsko zastupstvo toj namjeri nije smjelo prigovoriti (čl. 9.).²⁶ Uz prijavu naseljenja i neprotivljenje općinskih vlasti, takav naseljenik trebao je četiri godine kontinuirano boraviti u novoj općini i u toj općini snositi terete, a tijekom četverogodišnjeg roka probacije općina nije smjela prigovoriti naseljenju (čl. 10.). Naseljenik je na taj način mogao steći zavičajnost samo ako je ispunio sve uvjete. Pri tome je od presudne važnosti bilo da je prijavio namjeru naseljenja. Rješidbom Zemaljske vlade iz 1886. prijava namjere naseljenja definirana je kao formalna izjava koju ne može zamijeniti nikakva druga činidba, pa tako primjerice ni stambena prijava ni prijava obrta.²⁷ Nakon što državljanin naseljenjem stekne zavičajnost, općinsko poglavarstvo bilo je dužno uvrstiti ga u popis općinskih pripadnika i obavijestiti prijašnju općinu da ga izbriše iz svojeg imenika općinskih pripadnika (Rješidba Zemaljske vlade iz 1886.). Pretpostavke koje su trebale biti ispunjene da bi osoba stekla zavičajnost naseljenjem u praksi su rezultirale restriktivnom primjenom ovog instituta. Posebno ograničavajućom prema ugarskim doseljenicima pokazala se pretpostavka prijave namjere naseljenja. U Hrvatskoj i Slavoniji nalazio se, naime, velik broj ugarskih naseljenika koji nisu prijavili namjeru naseljenja te slijedom toga nisu stekli općinsku, a time ni hrvatsko-slavonsku pripadnost. Ilustrativan je slučaj Anne Türki, ugarske naseljenice u Osijeku, čija je zavičajna pripadnost postala sporna između grada Osijeka i županije Iasz-Nagykun-Szolnok 1889. Iz historijata slučaja doznajemo da se Anna Türki doselila u Osijek prije 30 godina. Kao razlog nestjecanja zavičajnosti Poglavarstvo grada Osijeka u dopisu od 29. studenog 1889. ističe da naseljenica nije prijavila namjeru naseljenja. Značajno je da je stavove osječkog Poglavarstva podržavala i Zemaljska vlada, dok je ugarski ministar za unutarnje poslove tvrdio da se radi o osobi nepoznate nadležnosti (HDA 79 – UOZV, kutija 943, sv. 4–5 823/1891).

Zavičajnost se u Hrvatskoj i Slavoniji mogla steći i stalnim namještenjem u javnu službu. Međutim, ugarski zavičajnici u praksi su bili ograničeni u stjecanju hrvatsko-slavonske pripadnosti na taj način jer je Zakonom o uređenju zavičajnih odnosa bilo određeno da ovako zavičajnost u općini uredovnog sjedišta stječu samo stalno namješteni zemaljski i općinski či-

²⁶ Općinsko zastupstvo državljaninu je moglo uskratiti naseljenje samo ako se protiv njega vodila kaznena istraga, ako je bio pod kaznom ili ako se nije mogao uzdržavati (čl. 9.).

²⁷ Rješidba Zemaljske vlade, Odjela za unutarnje poslove od 15. ožujka 1886., broj 53536. U: Smrekar, 1902: 149–150.

novnici, činovnici javnih zaklada, duhovnici i javni učitelji (čl. 11.).²⁸ Navedeno rješenje isključilo je zajedničke ugarsko-hrvatske činovnike, što je bilo bitna razlika od prethodnog uređenja prema kojem su zavičajnost namještenjem u javnu službu stjecali i zajednički ugarsko-hrvatski činovnici (Mutavdjić, 1894: 75–77). To rješenje nije, međutim, zaživjelo odmah, pa je tako početkom razdoblja, na upit karlovačkog Gradskog poglavarstva o tome kako treba prosuđivati zavičajnost državnih činovnika, Unutarnji odjel Zemaljske vlade odgovorio da zavičajnost državnih činovnika treba prosuđivati na isti način kao i zavičajnost zemaljskih činovnika jer i jedni i drugi spadaju u istu kategoriju (HDA 79 – UOZV, kutija 311, 4–1 13172/80). Kasnije, 16. siječnja 1886., Unutarnji odjel izdao je rješenje da javnom službom prema Zakonu o uređenju zavičajnih odnosa zavičajnost mogu steći samo autonomni, a ne i zajednički državni činovnici, a to mišljenje potvrđivano je i kasnije, primjerice rješenjem od 18. veljače 1892. (Mutavdjić, 1894: 76).

Kao i prije, osobe koje su izgubile državljanstvo ujedno su prestajale biti zavičajnici (čl. 16.),²⁹ a time i hrvatsko-slavonski pripadnici. Zavičajnost se također, kao i prije, gubila stjecanjem nove zavičajnosti (čl. 18.). Ako je, dakle, zavičajnik neke od hrvatsko-slavonskih općina stekao zavičajnost u Ugarskoj, on je ujedno prestao biti hrvatsko-slavonskim pripadnikom.

²⁸ S obzirom na kategorije osoba koje su na taj način mogle steći zavičajnost, hrvatski Zakon o uređenju zavičajnih odnosa razlikovao se od austrijskog uzora po tome što u hrvatskom zakonu nisu navedeni dvorski i državni činovnici. Razliku od austrijskog uzora Zemaljska vlada je prilikom donošenja zakona obrazlagala time što se Zakon o uređenju zavičajnih odnosa kao autonomni zakon može odnositi samo na autonomne javne činovnike (Smrekar, 1902: 151).

²⁹ Primjer gubitka zavičajnosti osobe gubitkom ugarsko-hrvatskog državljanstva bio je npr. slučaj Ivana Kantza koji je izgubio ugarsko državljanstvo, a da nije stekao drugo državljanstvo. Iako je Poglavarstvo grada Varaždina zauzelo stav da je njemu ostala zavičajnost u gradu Varaždinu i da nije potrebno da mu grad Varaždin jamči primitak u zavičajnu vezu, pod uvjetom da dobije ugarsko-hrvatsko državljanstvo, Zemaljska vlada je zauzela stav da je dotični uz državljanstvo izgubio i zavičajnost (HDA 79 – UOZV, kutija 1099, sv. 4–4 4842/1894).

5. Prava hrvatsko-slavonskih pripadnika u nagodbenom razdoblju

5.1. Izorno pravo

Izorno pravo važno je političko pravo državljana koje je u Hrvatskoj i Slavoniji u nagodbenom razdoblju, s obzirom na njezin autonomni položaj u sklopu zemalja ugarske krune, bilo uvjetovano ne samo državljanstvom nego i dodatnim uvjetima kojima se osiguravala veza birača s Hrvatskom i Slavonijom. Drugim riječima, birači su osim ugarsko-hrvatskog državljanstva trebali biti i hrvatsko-slavonski pripadnici.

Vidi se to na primjeru Izbornog reda iz 1870., prvog izbornog zakona donesenog u redovnoj ustavnoj proceduri (Čepulo, 2003: 92).³⁰ Tim izbornim zakonom kao temeljni uvjet aktivnog izbornog prava navedena je zavičajnost u nekoj od općina Kraljevine Hrvatske i Slavonije ili, alternativno, rođenje u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji (čl. 7. Izbornog reda iz 1870.). Pasivno izorno pravo regulirano je Zakonskim člankom o uređenju Sabora i također je uvjetovano zavičajnošću u nekoj hrvatsko-slavonskoj općini odnosno rođenjem u Hrvatskoj i Slavoniji (čl. 10. Zakona o uređenju Sabora iz 1870.).³¹

Za vrijeme banovanja Ivana Mažuranića izbornom Novelom iz 1875. zadržan je uvjet zavičajnosti odnosno rođenja u Kraljevini (čl. 6. Novele izbornog zakona iz 1875.).³² Štoviše, u postupku donošenja Novele hrvatsko-slavonske vlasti pokušale su dodatno naglasiti vezu birača s Hrvatskom i Slavonijom propisivanjem uvjeta stalnog prebivanja u Kraljevini. Međutim, to im nije uspjelo zbog intervencije Središnje vlade kod vladara. Sankciju je, stoga, dobila tek zakonska osnova koja nije sadržavala uvjet stalnog prebivanja (Čepulo, 2002: 678, 684–685). Središnja vlada na taj

³⁰ Zakonski članak III: 1870. sabora kraljevina Dalmacije, Hrvatske i Slavonije, o izbornom redu za sabor istih kraljevina (Sbornik zakonah, 1870: komad XV).

³¹ Zakonski članak II: 1870. sabora kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije o uređenju sabora istih kraljevina (Sbornik zakonah, 1870: komad XV).

³² Zakon od 6. srpnja 1875. o preinaci i nadopuni Zakonskog članka III. 1870. o izbornom redu i Zakonskog članka od 30. prosinca 1873. o uzakonjenju previšnjih odredbi od 8. lipnja 1871. glede razvojačenja varaždinsko-gjurgjevačko i varaždinsko-križevačke pukovnije, zatim vojno krajiških općina Senja, Bjelovara, Ivanić tvrde i općine Siska i sjedinjenja njihova sa kraljevinama Hrvatskom, Slavonijom i Dalmacijom (Sbornik zakonah, 1875: komad XXXV).

je način onemogućila uspostavu dodatne veze birača s Hrvatskom i Slavonijom.

Novi Izborni zakon donesen za vrijeme banovanja Ladislava Pejačevića 1881. također je aktivno izorno pravo vezao uz pripadnost Hrvatskoj i Slavoniji. Pripadnost Hrvatskoj i Slavoniji osigurana je pomoću zavičajnosti, dok je izbačen alternativan uvjet rođenja u Kraljevini (čl. 3. Izbornog zakona iz 1881.).³³ Međutim, pasivno izorno pravo i dalje je bilo regulirano Zakonom o uređenju Sabora iz 1870. pa su narodni zastupnici ili trebali biti ili rođeni u Hrvatskoj i Slavoniji ili su trebali biti zavičajnici neke od općina.

Bitne promjene u aktivnom izbornom pravu izvršene su 1888. reformom Izbornog zakona iz 1881. Reforma je izvorno inicirana zbog nužnosti uspostave punog jedinstva Vojne krajine i Banske Hrvatske u izbornom zakonodavstvu (Stenografički zapisnici, 1889: 173; Polić, 1901: 71). Međutim, prilikom donošenja Zakona saborski izvjestitelj Nikola Czernkovich predložio je da se vladin tekst dopuni odredbom kojom se aktivno biračko pravo proširuje na sve zajedničke ugarsko-hrvatske činovnike namještene u Hrvatskoj i Slavoniji neovisno o tome jesu li zavičajnici neke od hrvatsko-slavonskih općina. Budući da je predstavljala odstupanje od prijašnjeg koncepta vezanja izbornog prava za zavičajnost, toj je izmjeni prigovoreno u saborskoj raspravi. Zastupnik Milan Amruš isticao je da je podjela biračkog prava zajedničkim ugarsko-hrvatskim činovnicima neovisno o njihovoj zavičajnosti protivna Nagodbi budući da je Nagodbom priznat hrvatski politički narod, a Sabor je reprezentant tog političkog naroda. Prema Amrušu, izorno pravo mogu imati samo članovi političkog naroda, a to ugarsko-hrvatski činovnici koji su pripadnici Kraljevine Ugarske nisu budući da su oni pripadnici mađarskog političkog naroda. Fran Vrbanić također se usprotivio ovoj promjeni stavom da je Nagodbom Hrvatska definirana kao autonomna kraljevina u kojoj živi poseban politički narod. Prema Vrbanićevu mišljenju, predloženom izmjenom potkopavaju (se) temelji samostalnosti i suvereniteta ove kraljevine te se tuđincima širom otvaraju vrata. Vrbanić pri tome ističe primjer zajedničkih austro-ugarskih činovnika u Beču od kojih su samo austrijski državljani imali izorno

³³ Zakon od 15. srpnja 1881. o izbornom redu za sabor kraljevina Dalmacije, Hrvatske i Slavonije, u: Sbornik zakonah, 1881: komad XII. Iako su se na izbornim listinama trebali naći samo zavičajnici, moglo se dogoditi da na izborima sudjeluju i osobe koje nisu bile ni državljani ni zavičajnici. Za primjer može se navesti slučaj Eugena Kumičića iz 1884. Kumičić je izabran za zastupnika iako je prilikom verifikacije njegova mandata ustanovljeno da nije imao ni državljanstvo ni zavičajnost (Saborski dnevnik, 1887: 41–50, 57–68, 415–420, 426–429, 432–441; Čepulo, 1999: 816–817).

pravo. Argumentima oporbenih zastupnika suprotstavili su se predsjednik Unutarnjeg odjela Zemaljske vlade Danilo Stanković i ban Khuen-Héderváry. Stanković se suprotstavio Vrbanićevom primjeru zajedničkih austro-ugarskih činovnika argumentom da su svi zajednički činovnici ugarski državljani pa prema tome nije moguće uspostaviti potpunu analogiju između zajedničkih austro-ugarskih i hrvatsko-ugarskih činovnika. Ban Khuen-Héderváry je pak više puta, čak i pretjerano, naglasio da ta dopuna nije nužna budući da se radi o amandmanu na vladinu osnovu, no uz to je naveo i niz argumenata kojima je isticao prednosti ove dopune. Kao prednosti Khuen je isticao dokidanje mnogih sporova koji su se javljali u dotadašnjoj praksi, a ticali se biračkog prava zajedničkih činovnika, činjenicu da ni u Ugarskoj zavičajnost nije preduvjet aktivnog biračkog prava, da zavičajnost nije stvarna zapreka budući da ju je lako steći, činjenicu da većinu zajedničkih činovnika čine *naši sinovi* te da je neopravdano činiti razliku između zajedničkih činovnika s obzirom na to jesu li stekli zavičajnost (Stenografički zapisnici, 1889: 179, 187–188, 194–195, 203).

Spor vlasti i oporbe o zavičajnosti kao temelju posebne hrvatsko-slavonske pripadnosti i kao osnovi uživanja autonomnih prava bio je odraz temeljnih razilaženja o javnopravnoj pripadnosti osoba na hrvatskom nacionalnom prostoru. Dok su opozicijski zastupnici branili tezu o posebnom političkom narodu i tezu o zavičajnosti kao temeljnom načinu definiranja tog političkog naroda, vladajući su zastupali stav o ugarsko-hrvatskom državljanstvu kao osnovi biračkog prava te su ujedno negirali zavičajnost kao isključivu osnovu uživanja političkih prava.

Konačno je, usprkos prigovorima oporbe, izborna reforma prihvaćena na saborskom zasjedanju 23. lipnja 1888. (Stenografički zapisnici, 1889: 226).³⁴ Podjelom aktivnog izbornog prava zajedničkim činovnicima hrvatsko izborni tijelo prošireno je činovnicima koji nisu bili zavičajni u Hrvatskoj i Slavoniji (čl. 3/2. Izborne novele). Davanje prava glasa zajedničkim ugarsko-hrvatskim činovnicima imalo je bitne praktične posljedice jer je vladajuća stranka ovom reformom proširila svoje glasačko tijelo (Matković, 1997: 161). Izbornom reformom 1888. ipak nisu mijenjani temeljni uvjeti pasivnog izbornog prava. Pasivno izborni pravo bilo je kao i prije

³⁴ Zakon od 29. rujna 1888. o preinaci nekih ustanova zakona od 15. srpnja 1881. o izbornom redu za sabor kraljevina Dalmacije, Hrvatske i Slavonije (Sbornik zakonah, 1888: komad XV).

uvjetovano zavičajnošću, odnosno rođenjem u Kraljevini (čl. 10. Zakona o uređenju Sabora iz 1870.).³⁵

Nova reforma izbornog sustava provedena je 1910.³⁶ Aktivno izborni pravo temeljilo se kao i prije na zavičajnosti, a uz zavičajnike aktivno izborni pravo imali su i zajednički činovnici (čl. 1. Zakona o izbornom redu iz 1910.). Napredak u odnosu na prethodno razdoblje ogledao se u tome što su zajednički činovnici detaljnije određeni. Tako je, primjerice, izrijekom određeno da aktivno izborni pravo imaju činovnici državnih željeznica (čl. 1.).³⁷ Naredbom donesenom radi provedbe izbornog zakona izrijekom je određeno da aktivno izborni pravo nemaju umirovljeni činovnici, namještenici kao ni činovnici privatnih mjesnih željeznica (čl. 1. Naredbe za provedbu Zakona o izbornom redu iz 1910.).³⁸ Suprotno od aktivnog izbornog prava, pasivno izborni pravo, kao i prije, imali su zavičajnici neke od hrvatsko-slavonskih općina (čl. 4. Zakona o izbornom redu iz 1910.). U odnosu na prethodne odredbe, izbačen je uvjet rođenja u Kraljevini.

Prethodno rješenje u osnovi je zadržano i u nikad korištenom posljednjem Izbornom zakonu iz 1918.³⁹ Člankom 4. Zakona o izbornom redu iz 1918. zavičajnost u nekoj od hrvatsko-slavonskih općina navedena je kao temeljni uvjet aktivnog izbornog prava, ali je alternativno aktivno izborni pravo dano i zajedničkim ugarsko-hrvatskim činovnicima neovisno o zavičajnosti. Pasivno izborni pravo je, međutim, kao i u zakonu iz 1910., izrijekom ograničeno na zavičajnike hrvatsko-slavonskih općina (čl. 6.). Štoviše, uz uvjet poznavanja jezika, koji je naveden i u Zakonu iz 1910., dodatna veza

³⁵ Usporedo s promjenom Izbornog reda iz 1881. provedena je izmjena i dopuna Zakona o uređenju Sabora kraljevina Dalmacije, Hrvatske i Slavonije iz 1870., no čl. 10. Zakona kojim je pasivno izborni pravo uvjetovano zavičajnošću odnosno rođenjem u Kraljevini nije mijenjan. V. Zakon od 29. rujna 1888. kojim se preinačuju neke ustanove Zakonskog članka II: 1870. o uređenju sabora kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije (Sbornik zakonah, 1888: komad XV).

³⁶ Zakon od 28. svibnja 1910. o izbornom redu za sabor kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije (Sbornik zakona, 1910: komad VI).

³⁷ Biračko pravo činovnika državnih željeznica bilo je u prijašnjem razdoblju prijeporno. Tako je, primjerice, Poglavarstvo grada Zagreba prilikom revizije izbornih listina 1884. brisalo iz listina ugarske željezničke činovnike koji nisu bili zavičajnici. Problem izbornog prava ugarskih željezničkih činovnika v. u: Mjesečnik, 1884: 204–212.

³⁸ Naredba bana kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije od 18. lipnja 1910., br. 2903 Pr., o provedbi Zakona od 28. svibnja 1910. o izbornom redu za sabor kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije (Sbornik zakona, 1910: komad VII).

³⁹ Zakon od 11. rujna 1918. o izbornom redu za sabor kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije (Sbornik zakona, 1918: komad XI.).

zastupnika s Hrvatskom i Slavonijom trebala je biti ostvarena uvjetom prebivališta u Hrvatskoj i Slavoniji, osim ako se radilo o činovnicima koji su morali biti službeno odsutni, i uvjetom petogodišnje zavičajnosti (čl. 6. Zakona o izbornom redu iz 1918.).

Sumirajući, može se konstatirati da je temeljni način uspostavljanja veze birača s Hrvatskom i Slavonijom bila zavičajnost. Uz zavičajnost, veza birača s Hrvatskom i Slavonijom uspostavljala se određenim izbornim propisima i temeljem činjenice rođenja odnosno zajedničke službe. Rodene i zajedničke službenike, ako nisu ujedno bili i zavičajnici, može se stoga smatrati posebnom grupom hrvatsko-slavonskih pripadnika, odnosno hrvatsko-slavonskim pripadnicima *sui generis*.

5.2. Socijalna prava

Socijalna prava u nagodbenom razdoblju bila su tradicionalno lokalna i vezana uz općinsku pripadnost. To znači da su općine bile dužne u krajnjoj liniji, ako je zavičajnik osiromašio, a nije bilo drugih obveznika uzdržavanja, snositi troškove uzdržavanja svojih pripadnika.

Prethodne konstatacije o lokalnoj prirodi socijalnih prava treba ipak shvatiti tek načelno. U nagodbenom razdoblju, naime, postupno su se uspostavljali zameci socijalnih prava koja su pojedinca vezala uz širi okvir Hrvatske i Slavonije. Drugim riječima, normirana su određena socijalna prava uživanje kojih je bilo ovisno o pripadnosti Hrvatskoj i Slavoniji.

Prethodnu tezu možemo potkrijepiti primjerom različite visine opskrbnina koje su u slučaju smještanja u Zemaljski zavod za umobolne u Stenjevcu morali platiti korisnici Zavoda. Iz Statuta Zavoda vidi se da su najmanju opskrbninu trebali platiti hrvatsko-slavonski pripadnici (označeni terminom *iz ovoladnoga područja*), nešto višu opskrbninu trebali su platiti ostali ugarsko-hrvatski državljani te austrijski državljani (označeni terminom *iz ostalih zemaljah monarkije*), a najvišu opskrbninu trebali su platiti ostali strani državljani (označeni terminom *iz inozemstva*). Tako je, primjerice, za prvi opskrbni razred opskrbnina za hrvatsko-slavonske pripadnike iznosila 2, za ostale ugarsko-hrvatske državljane i za austrijske državljane 2 i pol, a za ostale strane državljane 3 forinta (usp. prilog V. k Statutu Zemaljskog zavoda za umobolne).⁴⁰ Hrvatsko-slavonski pripadnici imali su

⁴⁰ Naredba kr. hrv.-slav.-dalm. zemaljske vlade, Odjela za poslove unutarnje od 6. lipnja 1880., br. 11324. kojom se proglašuje statut kr. zem. zavoda za umobolne u Stenjevcu kod Zagreba (Sbornik zakonah, 1880: komad X; Smrekar, 1902: 958–975).

također pravo prvenstva pri primanju u Zavod (čl. 32. Statuta Zemaljskog zavoda u Stenjevcu), dok su inozemni pripadnici, u koje su svrstavani i ugarski zavičajnici, prema pravilima Statuta trebali biti smješteni u niži opskrbni razred (čl. 34.e Statuta Zemaljskog zavoda u Stenjevcu).

Hrvatsko-slavonska pripadnost bila je značajna i prilikom plaćanja bolnoopskrbne pristojbe u nekoj od hrvatsko-slavonskih općih javnih bolnica. Primjerice, za liječenje u bolnici Zemaljske milosrdne braće 1900. bolnoopskrbna pristojba za hrvatsko-slavonske pripadnike, za koje je korišten naziv *ovozemci*, iznosila je 1 krunu i 20 filira, dok je za ostale, *inozemce*, pristojba iznosila 1 krunu i 80 filira. Također, u drugim bolnicama u Hrvatskoj i Slavoniji hrvatsko-slavonski pripadnici plaćali su manje naknade od ostalih. Razlika koju su *inozemci* morali nadoplatiti prema iskazu Računarskog ureda iz 1900. iznosila je od 30 do 60 filira, ovisno o bolnici (Smrekar, 1902: 921). Pri tome je značajno da je Zemaljska vlada pojam *inozemca*, s obzirom na plaćanje bolnoopskrbne pristojbe, Naredbom iz 1901. definirala pomoću zavičajne pripadnosti tako da su kao *inozemci* određeni oni koji nisu zavičajni u području Zemaljske vlade.⁴¹ Dakle, inozemcima su u ovom smislu nedvojbeno smatrani i ugarski zavičajnici.

Naposlijetku, može se navesti primjer ustanovljenja pripomoći za ratnu siročad i djecu ratnih invalida radi pohađanja stručnih, srednjih i visokih škola Naredbom iz 1918.⁴² Jedan od temeljnih uvjeta ostvarivanja pomoći bila je zavičajnost u nekoj hrvatsko-slavonskoj općini (čl. 7. t. 1. Naredbe o uzgojnoj pripomoći).

Iz navedenih se primjera vidi da se u nagodbenom razdoblju postupno uspostavljao socijalni sustav u kojem su hrvatsko-slavonski pripadnici imali prednost, pogodnosti s obzirom na visinu bolnoopskrbnih naknada, pa i isključivo pravo na korištenje pripomoći. Pri tome temelje privilegiranog statusa hrvatsko-slavonskih pripadnika treba tražiti u autonomnoj organizaciji vlasti i u autonomnim nadležnostima Hrvatske i Slavonije u području zdravstva i socijalne skrbi.

⁴¹ Naredba Zemaljske vlade Odjela za unutarnje poslove od 12. siječnja 1901., broj 200. (Smrekar, 1902: 922).

⁴² Naredba bana kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije od 3. svibnja 1918., broj 1356 Pr., o uzgojnoj pripomoći za ratnu siročad i djecu ratnih invalida u svrhu pohađanja stručnih, srednjih i visokih škola (Zbornik zakona, 1918: komad IX).

6. Zaključak

Hrvatsko-slavonska pripadnost kao vid javnopravne pripadnosti Hrvatskoj i Slavoniji u razdoblju do sklapanja Hrvatsko-ugarske nagodbe imala je osnovu u aktima i praksama uspostavljanim u feudalnom razdoblju, u razdoblju revolucije i u razdoblju provizorne ustavnosti. Novi bitni moment značajan za hrvatsko-slavonsku pripadnost nastupio je 1868. sklapanjem Hrvatsko-ugarske nagodbe. Značaj Nagodbe očitovao se u tome što je u Nagodbi sadržan niz odredbi koje se izravno ili neizravno odnose na pripadnost osoba Hrvatskoj i Slavoniji. Neke od vrlo značajnih odredbi u tom smislu su odredba Nagodbe o izboru zastupnika za Ugarsko-hrvatski sabor, odredba o posebnom političkom narodu i odredba o zapošljavanju *domaćih sinova*. Nedostatak Nagodbe bio je, međutim, u tome što je zakonodavstvo o državljanstvu stavljeno u zajedničku ugarsko-hrvatsku nadležnost.

Zajedničko zakonodavstvo o državljanstvu u konačnici je onemogućilo donošenje posebnog zakona o hrvatsko-slavonskoj pripadnosti. Umjesto toga, a zbog nužnosti određenja korpusa hrvatsko-slavonskih pripadnika, u praksi su korišteni propisi o općinskoj pripadnosti kao temeljni način definiranja hrvatsko-slavonskih pripadnika.

Navedena konstatacija o korištenju propisa o općinskoj pripadnosti ujedno je značila da su stranci hrvatsko-slavonsku pripadnost stjecali stjecanjem pripadnosti u nekoj hrvatsko-slavonskoj općini. Pri tome su stranci hrvatsko-slavonsku pripadnost mogli steći na dva osnovna načina ovisno o tome jesu li strani ili su ugarsko-hrvatski državljani. Strani državljani hrvatsko-slavonsku pripadnost stjecali su postupkom naturalizacije tako da im se s ugarsko-hrvatskim državljanstvom u pravilu podjeljivala i općinska pripadnost u Hrvatskoj i Slavoniji. Ugarsko-hrvatski državljani koji nisu bili i hrvatsko-slavonski pripadnici hrvatsko-slavonsku pripadnost stjecali su jednostavnim stjecanjem općinske pripadnosti u Hrvatskoj i Slavoniji.

Relevantnost hrvatsko-slavonske pripadnosti u pravnom sustavu bila je vidljiva u upravnim postupcima pridjeljivanja u općinsku pripadnost. Iz analize upravne prakse vidi se da su hrvatsko-slavonske vlasti bile sklonije priznati pripadnost osobama nepoznate općinske pripadnosti čija se hrvatsko-slavonska pripadnost presumirala, dok su ugarski bezzavičajnici u praksi nailazili na poteškoće zbog presumirane pripadnosti Kraljevini Ugarskoj. Hrvatsko-slavonska pripadnost dolazila je do izražaja i u izboru sustavu. U čitavom nagodbenom razdoblju hrvatsko-slavonska pripadnost temeljena na općinskoj pripadnosti bila je osnovni uvjet aktivnog

i pasivnog izbornog prava. Iznimka od tog pravila jest činjenica da su u jednom razdoblju rođeni u Hrvatskoj i Slavoniji, neovisno o svojoj zavičajnosti, imali aktivno i pasivno izbornu pravo te činjenica da su od izborne reforme 1888. zajednički činovnici, također neovisno o zavičajnosti, imali aktivno izbornu pravo. Rođeni i činovnici bili su, dakle, iznimka od koncepta hrvatsko-slavonske pripadnosti temeljene na općinskoj pripadnosti, što te osobe svrstava u grupu hrvatsko-slavonskih pripadnika *sui generis*. Naposlijetku, valja reći da je hrvatsko-slavonska pripadnost bila važan uvjet uključivanja u tada nastajuću autonomni hrvatsko-slavonski socijalni sustav.

Literatura

- Bernatzik, Edmund (hrsg.) (1911) Die österreichischen Verfassungsgesetze: mit Erläuterungen. Wien: Manzschke k.u.k. Hof-Verlags: Universitaetsbuchhandlung
- Buczynski, Alexander, Stjepan Matković (2000) Korespondencija Josip Pliverić-Georg Jellinek iz 1885. godine. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 50(6): 1053–1084
- Beuc, Ivan (1985) Povijest institucija državne vlasti Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije: Pravnopovijesne studije. Zagreb, Čakovec: Pravni fakultet, Zrinski
- Bojničić, Ivan (1911) Zakoni o ugarsko-hrvatskoj nagodi. Zagreb: Naklada knjižare Mirka Brejera
- Čepulo, Dalibor (1999) Pravo hrvatske zavičajnosti i pitanje hrvatskog i ugarskog državljanstva 1868–1918. – pravni i politički vidovi i poredbena motrišta. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 49(6): 795–825
- Čepulo, Dalibor (2002) Izborna reforma u Hrvatskoj 1875. – liberalizam, antidemokratizam i hrvatska autonomija. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 52(3–4): 665–692
- Čepulo, Dalibor (2003) Prava građana i moderne institucije: europska i hrvatska pravna tradicija. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
- Čepulo, Dalibor, Mirela Krešić, Milan Hlavačka, Ilse Reiter (2010) Constitutions of the World from the Late 18th Century to the Middle of the 19th Century, Croatian, Slovenian and Czech Constitutional Documents 1818–1849. Vol. 9. Berlin, New York: De Gruyter
- Derenčin, Marijan (1880) Tumač k obćemu austrijskomu građanskomu zakonu. Knjiga I. Zagreb: Nakladom Sveučilišne knjižare Albrehta i Fiedlera
- Fahrmeir, Andreas (2000) Citizens and Aliens: Foreigners and the Law in Britain and the German States, 1789–1870. New York, Oxford: Berghahn Books

- Gross, Mirjana, Agneza Szabo (1992) Prema hrvatskome građanskom društvu: društveni razvoj u civilnoj Hrvatskoj i Slavoniji šezdesetih i sedamdesetih godina 19. stoljeća. Zagreb: Globus
- Horvat, Josip (1989) Politička povijest Hrvatske. Prvi dio. Zagreb: August Cesarec
- Horvat, Rudolf (1906) Najnovije doba hrvatske povijesti. Zagreb: Matica hrvatska
- Jellinek, Georg (1896) Ueber Staatsfragmente. Heidelberg. Verlag von Gustav Koester
- Košćak, Vladimir (1950) Madaronska emigracija 1848. Historijski zbornik 3(1–4): 39–124
- Krišković, Vinko (1909–1910) Upravna nauka i ug.-hrv. upravno pravo. Po predavanjima prof. dr. Kriškovića. Zagreb. Skripta
- Krišković, Vinko (oko 1910) Upravno pravo/predavanja Vinka Kriškovića. Zagreb. Skripta
- Lanović, Mihajlo (1929) Privatno pravo Tripartita: za nastavne potrebe pravnčkog fakulteta priredio Mihajlo Lanović. Zagreb: Tisak Tipografija d.d.
- Lopašić, Radoslav (1879) Karlovac; poviest i mjestopis grada i okolice. Zagreb: Matica hrvatska
- Matković, Stjepan (1997) Saborski izbori 1897. u koprivničkom i novigradskom kotaru. Radovi (Zavod za hrvatsku povijest) 30: 155–173
- Mutavdžić, Koloman (1894) Zavičajno pravo: Zakon od 30. travnja 1880. ob uređenju zavičajnih odnošaja u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji i prijašnji propisi o stečenju i gubitku zavičajnoga prava. Zagreb: Naklada knjižare Lav. Hartmana (Kugli i Deutsch)
- Ožegović, Metel (1887) Njekoji spisi iz javnoga političkoga djelovanja Metela baruna Ožegovića belskoga i barlabaševačkoga. Zagreb: Zagreb tisak Dioničke tiskare
- Pliverić, Josip (1907) Spomenica o državnopravnih pitanjih hrvatsko-ugarskih. Zagreb: Kr. zemaljska tisk.
- Pliverić, Josip (1908) Hrvatsko-ugarsko državno pravo. Zagreb: Društvo hrvatskih sveučilišnih građana za pouku analfabeta
- Polić, Ladislav (1912) Nacrt hrvatsko-ugarskog državnog prava. Popravljen i dopunjen izdanje po Poliću. Skripta
- Polić, Martin (1901) Dragutin grof Khuen Héderváry i njegovo doba. Zagreb: Izdao jedan hrvatski rodoljub. Tiskara i litografija Mile Maravića
- Smrekar, Milan (1902) Priručnik za političku upravnu službu u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji. Knjiga III. Zagreb: Tiskom i nakladom Ignjata Granitza
- Smrekar, Milan (1888) Ustavno zakonostrojstvo: Sbirka ustavnih zakona i propisa valjanih u kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji. Zagreb: Akademijaska knjižara Lav. Hartmana (Kugli i Deutsch)
- Šišić, Ferdo (2004) Povijest Hrvata: Pregled povijesti hrvatskoga naroda 600.–1918. Split: Marjan tisak

- Šulek, Bogoslav (1868) Naše pravice; Izbor zakonah, poveljah i spisah, znamenitih za državno pravo kraljevine dalmatinsko-hrvatsko-slavonske od g. 1202–1868. Zagreb: Tiskom Dragutina Albrechta
- Varga, Norbert (2004) The Framing of the First Hungarian Citizenship Law (Act 50 of 1879) and the Acquisition of Citizenship. Hungarian Studies 18(2): 127–151
- Virozsil, Anton (1865) Das Staats-Recht des Königreichs Ungarn, vom Standpunkte der Geschichte, und der vom Beginn des Reiches bis zum Jahre 1848. bestandenen Landes-Verfassung, prvi svezak. Pest: Verlag von Gustav Heckenast
- Vuković, Mihajlo (1955) Opći građanski zakonik: s novelama i ostalim naknadnim propisima. Zagreb: Školska knjiga

Izvori

- Austrijski opći građanski zakonik, Justizgesetzsammlung, lipanj 1811., br. 946.
- Carski patent od 24. travnja 1859. krijepostan za svekoliku Carevinu, izuzev kraljevine lombardežko-mletačke, Dalmacije i Krajine vojničke, kojim se izdaje nov zakon općinski, Zemaljsko-vladni list za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju, 1859., komad XII.
- Hrvatski državni arhiv, fond 79 – Unutarnji odjel Zemaljske vlade
- Ilirske narodne novine, 9. studenoga 1842.
- Izborni red za hrvatsko-slavonski sabor iz godine 1861., Nacionalna i sveučilišna knjižnica u Zagrebu, II-66adl.1)
- Mjesečnik pravničkog društva u Zagrebu (1884): 204–212
- Naredba kr. hrv.-slav.-dalm. zemaljske vlade, Odjela za poslove unutarnje od 6. lipnja 1880., br. 11324., kojom se proglašuje statut kr. zem. zavoda za umobolne u Stenjevcu kod Zagreba, Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju, 1880., komad X
- Naredba Kr. hrv.-slav.-dalm. zemaljske vlade, Odjela za unutarnje poslove od 9. siječnja 1881., br. 28.082, kojom se izdaje Naputak za provedbu z. čl. L. 1879. zajedničkoga hrvatsko-ugarskoga sabora o stjecanju i gubitku hrvatsko-ugarskoga državljanstva, Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju, 1881., komad II
- Naredba bana kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije od 18. lipnja 1910. br. 2903 Pr., o provedbi zakona od 28. svibnja 1910. o izbornom redu za sabor kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije, Sbornik zakona i naredaba valjanih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju, 1910., komad VII
- Naredba bana kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije od 3. svibnja 1918., broj 1356 Pr., o uzgojnoj pripomoći za ratnu siročad i djecu ratnih invalida u svrhu pohađanja stručnih, srednjih i visokih škola, Zbornik zakona i naredaba valjanih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju, 1918., komad IX

- Novine horvatsko-slavonsko-dalmatinske, 5. srpnja 1845.
- Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije, godina 1872–1875., Zagreb, 1875., svezak II.
- Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije, godina 1875–1878., Zagreb, 1878.
- Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije, godina 1884–1887., Zagreb, 1887., svezak I.
- Stenografički zapisnici sabora kr. Hrvatske, Slavonije i Dalmacije, petogodište 1887–1892. od XXV. do uključivo LXIV. saborske sjednice od 14. svibnja do 5. prosinca 1888., Zagreb, 1889., godina 1888., svezak II.
- Zakonski članak II: 1870. sabora kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije o uređenju sabora istih kraljevina, Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju, 1870., komad XV
- Zakonski članak III: 1870. sabora kraljevina Dalmacije, Hrvatske i Slavonije, o izbornom redu za sabor istih kraljevina, Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju, 1870., komad XV
- Zakonski članak XVI: 1870. o uređenju općina i trgovišta, koja nemaju uređenog magistrata, Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju, 1871., komad III
- Zakon od 6. srpnja 1875. o preinaci i nadopuni zakonskog članka III.: 1870. o izbornom redu i zakonskog članka od 30. prosinca 1873. o uzakonjenju prethodnih odredbi od 8. lipnja 1871. glede razvojačenja varaždinsko-gjurgjevačko i varaždinsko-križevačke pukovnije, zatim vojno krajiških općina Senja, Bjelovara, Ivanić tvrde i općine Siska i sjedinjenja njihova sa kraljevinama Hrvatskom, Slavonijom i Dalmacijom. Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju, 1875., komad XXXV
- Zakonski članak L. od 1879. godine o stjecanju i gubitku ugarskog državljanstva, Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju, 1880., komad VII
- Zakon od 30. travnja 1880. o uređenju zavičajnih odnosa u kraljevinama Hrvatskoj i Slavoniji, Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju, 1880., komad IX
- Zakon od 15. srpnja 1881. o izbornom redu za sabor kraljevina Dalmacije, Hrvatske i Slavonije, Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju, 1881., komad XII
- Zakon od 29. rujna 1888., o preinaci nekih ustanova zakona od 15. srpnja 1881. o izbornom redu za sabor kraljevina Dalmacije, Hrvatske i Slavonije, Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju, 1888., komad XV
- Zakon od 29. rujna 1888. kojim se preinačuju neke ustanove zakonskog članka II: 1870. O uređenju sabora kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije, Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju, 1888., komad XV

- Zakon od 28. svibnja 1910. o izbornom redu za sabor kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije, Sbornik zakona i naredaba valjanih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju, 1910., komad VI
- Zakon od 11. rujna 1918. o izbornom redu za sabor kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije, Zbornik zakona i naredaba valjanih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju, 1918., komad XI

CROATIAN-SLAVONIAN AFFILIATION IN CROATIA AND
SLAVONIA IN THE PERIOD AFTER THE
CROATIAN-HUNGARIAN AGREEMENT
OF 1868

Summary

The author analyses Croatian-Slavonian affiliation as a form of public law affiliation to Croatia and Slavonia in the period from the Croatian-Hungarian Settlement of 1868 to the collapse of the Monarchy in 1918. The main hypothesis is that, in the said period, the individuals' public law status in Croatia and Slavonia was defined not only by the Hungarian-Croatian citizenship but also by the Croatian-Slavonian affiliation. In the first part of the paper, the bases of Croatian-Slavonian affiliation before the Croatian-Hungarian Settlement of 1868 are analysed. It is concluded that the Croatian-Slavonian affiliation was visible in the regulations and practices of the feudal period, during the Revolution of 1848, and during the period of provisional constitutionality. Second part of the paper contains an analysis of the Croatian-Hungarian Settlement as a basic legal act. It is concluded that the Settlement did not regulate the issue of individuals' public law affiliation in a clear and unambiguous manner. The author then analyses the Croatian-Slavonian affiliation at the practical level and concludes that due to non-existence of a law on the Croatian-Slavonian affiliation, municipal affiliation was used as the basic manner of defining Croatian-Slavonian affiliation during the Settlement period. Consequently, foreigners obtained that affiliation simultaneously with obtaining their municipal affiliation. The final part of the paper outlines the rights of individuals of Croatian-Slavonian affiliation. By detailed analysis of electoral laws, the author has shown that Croatian-Slavonian affiliation used to be the basic requirement for obtaining active and passive electoral rights. Furthermore, it was an important prerequisite for accessing the autonomous system of social rights, which was in the making at the time.

Key words: Croatian-Slavonian affiliation, citizenship, municipal affiliation, electoral law, social rights, Croatia and Slavonia

Pravna priroda ugovora o javnoj nabavi

Anica Drmić*

UDK 351.712.028
Professional paper / stručni rad
Received / primljeno: 16. 12. 2013.
Accepted / prihvaćeno: 23. 6. 2014.

Pravna priroda ugovora o javnoj nabavi koja nije uređena Zakonom o javnoj nabavi ovisi o odgovoru na pitanje pripada li ugovor o javnoj nabavi režimu upravnih ugovora i/ili režimu građanskog prava. U hrvatskoj pravnoj teoriji posebno se aktualizira ta problematika zato što su se pojavili ugovori o javnoj nabavi kao javnopravni ugovori. Postoji potreba za posebnim uređenjem javnopravnih ugovora jer tijela javne vlasti stupaju u pravne odnose s drugim subjektima odnosno zasnivaju pravni odnos i putem ugovora (ne samo putem upravnog akta), što je sve češći fenomen u mnogim modernim državama. S obzirom na to da je pravna regulacija ugovora o javnoj nabavi vrlo korisna za rješavanje dilema i otvorenih pitanja vezanih uz ugovor o javnoj nabavi koji se sklapa u postupku javne nabave nakon izvršnosti odluke o odabiru, koja predstavlja autoritativnu i konkretnu odluku naručitelja s neposrednim pravnim učinkom, u radu se pokušava riješiti dilema pravne prirode ugovora o javnoj nabavi i pokazati da je postojeća regulacija ugovora

* Mr. sc. Anica Drmić, Grad Zagreb, Ured za javnu nabavu, pomoćnica pročelnice u Sektoru za ugovaranje i kontrolu izvršenja ugovora o javnoj nabavi (City of Zagreb, Office for Public Procurement, Assistant to the Head of the Sector for Contracting and Control of Implementation of Public Procurement Contracts; e-mail: adrmic6@gmail.com)