

ZBORNİK PRAVNOG FAKULTETA SVEUČILIŠTA U RIJECI

COLLECTED PAPERS OF THE LAW FACULTY OF THE UNIVERSITY OF RIJEKA

RECUEIL DES TRAVAUX DE LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE RIJEKA

RACCOLTA DI SCRITTI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA DELL'UNIVERSITÀ DI RIJEKA

GESAMMELTE SCHRIFTEN DER RECHTSWISSENSCHAFTLICHEN FAKULTÄT DER UNIVERSITÄT IN RIJEKA

Nakladnik/Publisher: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Hahlić 6, Rijeka

Glavna urednica/Editor-in-Chief: prof. dr. sc. Velinka Grozdanić

Uredništvo/Editorial Board: prof. dr. sc. Mladen Montana, prof. dr. sc. Petar Simonetti, prof. dr. sc. Velinka Grozdanić, prof. dr. sc. Dragutin Ledić, doc. dr. sc. Robert Blažević, Sandra Laleta (svi iz Rijeke)

Izvršna urednica/Executive Editor: Sandra Laleta

Međunarodni savjetodavni odbor/International Advisory Board: akademik dr. h. c. Lujo Margetić (Rijeka/HR), prof. dr. sc. Ljubo Bavcon (Ljubljana/SLO), prof. dr. sc. Gaetano Insolera (Macerata/I), prof. dr. sc. dr. h. c. Marcus Lutter (Bonn/D), prof. dr. sc. R. Eugene Harper (Charleston/USA), prof. dr. sc. Šime Ivanjko (Maribor/SLO), prof. dr. sc. Giorgio Spangher (Trieste/I)

Lektoral/Lector: Dušanka Starčević, prof.

Prijevod/Translations: doc. dr. sc. Ute Karlavaris-Bremer (za njemački), doc. dr. sc. Anamari Petranović, prof. (za engleski), Dott. Davide Bertaccini (za talijanski)

Adresa uredništva/Address of the Editorial Board: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Hahlić 6, Rijeka, Hrvatska, tel./fax: (051) 675-121, fax. 675-113

e-mail: zbornik@pravri.hr

www: <http://law.pravri.hr>

Časopis izlazi povremeno

Naklada: 500 primjeraka

Priprema/Layout: Welt, Rijeka

Tisak/Print: Liniavera, Rijeka

Članci objavljeni u časopisu referiraju se za *Index to Foreign Legal Periodicals*, Berkeley, California, USA, *L'Indice Penale*, Milano/Padova, Italia i *Sociological Abstracts*, San Diego, California, USA.

Časopis je objavljen uz financijsku potporu Ministarstva znanosti i tehnologije Republike Hrvatske.

ZBORNİK

PRAVNOG FAKULTETA SVEUČILIŠTA U RIJECI
SUPPLEMENT

BROJ 1

RIJEKA, 2001.

Sommario

LA LISTA DEI VESCOVI IN PAULUS DIACONUS, HISTORIA LANGOBARDORUM, III, 26

L'*Historia Langobardorum*, III, 26, del Diacono Paolo delinea la storia della Chiesa di Aquileia e lo scisma (la divisione della Chiesa) in tre componenti nei primi anni del pontificato di Severo (586-607), e include la lista di diciassette vescovi. Dodici di loro non furono propensi allo scisma, mentre cinque vescovi appoggiarono il Patriarca. La lista è inserita dopo la descrizione del sinodo di Maran (590). In quella occasione il Patriarca riunì i vescovi scismatici nonostante egli avesse già rinnegato lo scisma a Ravenna dove arrivò costretto dall'esarca Smaragd (586-587). Il dilemma deriva dal fatto che i vescovi registrati contro lo scisma sono gli stessi vescovi che sottoscrissero la *supplicatio* dell'Imperatore Maurizio nel 591 come sostenitori dello scisma.

L'analisi indica che il Diacono Paolo ebbe una percezione speculare circa le riferite inclinazioni e questo conduce alla conclusione che la lista debba essere interpretata inversamente: i dodici vescovi che ripudiarono lo scisma furono scismatici, mentre cinque di loro (i sostenitori di Severo) rimasero fedeli alla Chiesa di Roma (i Cattolici).

Questa ricostruzione della lista è correlata cronologicamente e concettualmente (soprattutto) con il periodo e il contesto successivo al ritorno di Severo da Ravenna quando egli abbandonò la divisione della Chiesa in tre componenti e precedente al sinodo di Maran quando egli approvò lo scisma per la seconda volta (tra il 587 e la seconda metà del 590). Nell'articolo si presumono gli atti del sinodo come gli indicatori della fonte della lista originale attribuita successivamente alla *Storia dei Longobardi*.

Nell'opinione dell'Autore la lista considera un particolare e ai giorni nostri ancora non registrato sinodo della Chiesa di Aquileia che ebbe luogo dopo il ritorno di Severo da Ravenna e prima del sinodo di Maran. Lo scopo del sinodo fu (soprattutto) la riconciliazione. Sostenuto dalle autorità bizantine e seguito da cinque vescovi il Patriarca Severo poté essere descritto come l'iniziatore del sinodo nel perseguimento della fine della divisione in conformità ai propositi di Roma e Ravenna. L'iniziativa non ebbe successo (il Patriarca rimase in minoranza) e questa divenne la ragione per la quale egli si congiunse alla maggioranza (scismatica) a Maran.

Il fallimento di questa iniziativa e l'intera politica della linea dura dell'esarca Smaragd contro lo scisma e favorevole all'unione con Roma poté essere correlata con il suo ritiro nell'anno 589. Se le cose stanno così l'anno del sinodo che si forse tenne a Grado dove Severo ritornò da Ravenna dovrebbe essere stato più precisamente tra il 587 e il 589.

Parole chiave: Diacono Paolo (HL, III, 26), scisma della Chiesa in tre componenti, sinodo di Grado 587/89.

HRVATSKO-UGARSKA NAGODBA I REFORME INSTITUCIJA VLASTI U HRVATSKOM SABORU 1868.-1871.*

Dr. sc. Dalibor Čepulo, docent
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

UDK: 342.5(497.5)"1868/1871"
Ur.: 2. veljače 2001.
Pr.: 19. ožujka 2001.
Izvorni znanstveni članak

Hrvatsko-ugarska nagodba 1868. donijeta je kao fiktivno iznuden akt. Ipak, unatoč tegobnom političkom i financijskom okviru u koji je postavila Hrvatsku, Nagodbom je postavljen stabilni te razmjerno racionalni okvir hrvatske autonomije koji je omogućivao poduzimanje unutarnjih reformi institucija vlasti. Raščlamba odgovarajućih autonomnih zakona u razdoblju 1868.-1871. ukazuje da je tada započeo proces modernizacije autonomnih institucija, ali se zbog unutarnjih i vanjskih uvjetovanosti stvarno radilo o iznudenj i ograničenoj modernizaciji. Zakonodavna aktivnost u pravno-političkom području bila je usmjerena prvenstveno na nužne izmjene zastarjelih institucija vlasti.

Ključne riječi: Austro-Ugarska, Hrvatsko-ugarska nagodba, ustroj vlasti.

Proces preustrojenja Habsburške Monarhije započeo po propasti neuspješnog apsolutističkog eksperimenta 1860. godine okončan je sklapanjem Austro-ugarske nagodbe 1867. godine. Tim je sporazumom Monarhija na hegemonističkoj osnovi podijeljena u dva složena podsustava čija je uspostava trebala na kompromisan način riješiti sukob dvaju glavnih interesa u Monarhiji i tako osigurati njeno održanje. Austro-ugarskom nagodbom hrvatsko pitanje je implicite postavljeno kao unutarnje ugarsko pitanje, ali su povijesne, strukturalne i interesne odrednice hrvatskog položaja ukazivale na nužnost specifičnog načina njegova rješavanja u vidu sporazumnog definiranja posebnog položaja Kraljevina Hrvatske i Slavenije u sklopu Ugarske. Na to su ukazivali legitimacijska podloga tradicionalne hrvatske autonomije, postojanje izgrađene tradicionalne institucionalne strukture, koja je uključivala i predstavnički sabor, čvrsto ukorijenjena svijest o posebnom položaju Hrvatske i Slavenije kao i odgovarajuća nastojanja izražena na hrvatskim saborima 1861. i 1865.-1867. Kompromisnom načinu

* Ovaj rad je izrađen u sklopu autorovog istraživačkog projekta *Introducing the Rule of Law in Peripheral Regions in the 19th Century* prihvaćenog pri Research Support Scheme of the Open Society Institute (Prague), No, 648/2000.

rješenja hrvatsko-ugarskih odnosa pogodovala je i dalje prisutna konkurencija interesa ugarske elite i vladara, koji je morao prvenstveno zadovoljiti jaču, to jest ugarsku stranu, ali je ujedno težio zadržati položaj banske Hrvatske u funkciji unutarnjeg opterećenja Ugarske.

S unutarnjeg hrvatskog gledišta proces započet nakon djelomičnog vraćanja ustavnosti 1861. obuhvaćao je prvenstveno potrebu definiranja posebnog državnopravnog položaja Hrvatske, a u tom sklopu i izgradnju modernih institucija autonomne vlasti. Taj proces je skromne početke imao 1848., a svojevrsan mu je poticaj dala i nametnuta modernizacija u apsolutističkom okviru 1850.-1860. Reforma institucija u banskoj Hrvatskoj putem autonomnog zakonodavstva se 1861. shvaćala i kao element definiranja posebnog položaja Hrvatske, ali i kao pretpostavka unutarnjega razvoja u interesu novonastajuće građanske elite te kao put podizanja Hrvatske na razinu političke, kulturne i gospodarske razvijenosti modernih europskih zemalja. Mogućnosti razvoja bile su uvelike zakočene zastarjelošću upravnih i pravosudnih institucija pa je jedna od prioritetnih zadaća bila njihova izmjena. Dvojaki smjer djelovanja bio je zamjetan na Saboru 1861. Taj je Sabor svoje državopravno opredjeljenje iskazao u vidu odbijanja izbora predstavnika za Carevinsko vijeće te u vidu zak. članka XLII:1861. o odnosu s Ugarskom. Opredjeljenje za intenzivnu i opsežnu modernizaciju institucija se pak iskazalo u vidu većeg broja prihvaćenih zakona odgovarajućega sadržaja kojima je vladar uskratio sankciju, dok množina pripremanih zakona nije ni dospjela biti prihvaćena zbog preranog raspuštanja Sabora 1861. godine. Sabor 1865. je pak naglašenije bio usmjeren na državopravnu razinu djelovanja. Zakonodavna djelatnost na planu modernizacije je na tom Saboru bila manje izražena, a hitnost potrebe za odgovarajućim zakonima Sabor je riješio prihvaćanjem znatnog dijela zakona usvojenih na Saboru 1861. - kojima je vladar opet odbio dati sankciju.

Banska Hrvatska je tako nakon Austro-ugarske nagodbe bila u poludefniranom položaju unutar Ugarske i sa zastarjelim institucijama koje su u značajnoj mjeri predstavljale kočnicu unutarnjeg razvoja. Zbog toga se kao imperativ nametala potreba jasnog definiranja autonomnog položaja Hrvatske te izgradnja unutarnjih institucija na modernim načelima. Rješenje tih pitanja odvijat će se s obzirom na politički raspored i odnos snaga u to doba, a nju je obilježavala mađarska prevlast koja se jasno odražavala i na unutarnjem hrvatskom planu.

Političke okolnosti u banskoj Hrvatskoj i saziv Sabora 1868.-1871.

S gledišta mađarskih interesa nakon sklapanja Austro-ugarske nagodbe rješavanje hrvatskog pitanja bilo je pretpostavka potpunog "zaokruženja" ugarske države te pretpostavka djelovanja mađarskih političkih snaga na daljem razvoju Ugarske. Utoliko je rješavanje hrvatskog pitanja imalo prioritetni značaj, a sam predsjednik Ugarske vlade Gyula Andrassy htio ga je zaključiti čim prije. No, 1867. g. mađarske namjere na tom planu nisu imale povoljnu podlogu u Hrvatskoj. Prethodni pokušaji hrvatsko-ugarskog sporazumijevanja završili su neuspjehom i raspuštanjem Hrvatskog sabora 1867. godine, dok su gotovo svi upravni položaji u Hrvatskoj i nakon sklapanja Austro-ugarske nagodbe ostali u rukama pobornika drugačijeg usmjerenja. Zbog toga je na sugestiju hrvatskog kancelara unionista Milana Kuševića, koji je na to mjesto bio imenovan umjesto Ivana Mažuranića, Andrassy ušao u savez

s unionistima u Hrvatskoj, dok se istovremeno prišlo čišćenju starog osoblja. Temeljem Kuševićeve sugestije prvi je otišao ban Josip Šokčević, a za namjesnika banske časti je 26. lipnja 1867. imenovan barun Levin Rauch, sa zadaćom da osigura stvaranje nagodbe u ugarskom interesu.¹ Rauch je bio unionist starog kova, feudalac konzervativnih nazora poznat po energičnoj prirodi i nasilju prema seljacima. Do tada slabije politički aktivan gajio je podcjenjivački prijezir prema političkim protivnicima s kojima je mislio brzo izaći na kraj, a uz svoje regionalno "horvatsko" opredjeljenje i obiteljsko porijeklo iz Erdelja bio je odan ideji čvrstog saveza s Ugarskom.² Rauch je preuzevši položaj počeo upravljati načinom na koji je bio navikao te je njegov dolazak na vlast obilježen represivnim metodama i unošenjem još veće nestručnosti, korupcije i kaosa u ionako nesređenu upravu punu feudalnih relikata. Kratko vrijeme nakon njegova nastupa na vlast opet je zabranjen narodnjački *Pozor* (koji je potom počeo izlaziti u Beču kao *Novi Pozor*),³ a Rauch je nastavio i započeti Kuševićev posao na otpuštanju i zamjenjivanju nepodobnog osoblja u državnoj službi. Na Banskoj konferenciji u kolovozu zabranjeno je sazivanje županijskih skupština, a veliki župani (opet) su dobili stegovnu vlast nad činovnicima te su prišli pravoj čistki narodnjačkih činovnika na način neusporedljiv s prethodnim Schmerling - Mažuranićevim razdobljem, ali usporedljiv sa zamjenom činovnika nakon apsolutizma.⁴ Nedostatak školovanih činovnika Rauch je, u maniri feudalca,

¹ Kušević je Andrassyju sugerirao čišćenje činovničkog i drugog osoblja u Hrvatskoj, i to počevši od vrha zbog njihove spregnutosti sa "ultra-nacionalističkom" strankom koja je na vlasti. Kušević je posebno spominjao Šokčevića, ali i cijeli niz narodnjaka na važnim položajima. Kušević je posebno preporučio Raucha kao odlučnog i odanog Ugarskoj, a po osobinama "umjerenog i taktičnog" dok je za njegovog zamjenika predložio Roberta Zlatarovića za kojeg je naveo da je zaostao u napredovanju zbog unionističkog držanja. Šokčeviću, bivšem vojniku, je međutim netko iz vojnih krugova dojavio što mu se sprema te je on svojom ostavkom preduhitrio smjenjivanje. Franjo Josip je pak usvojio sve prijedloge za smjene i postavljenja koje mu je Kušević podnio. Крстић, Василије. Хрватско-угарска нагодба 1868. године, Београд, 1969., 263-264.

² Imenovanje politički relativno slabije aktivnog Raucha bilo je iznenađenje za hrvatsku javnost koja je očekivala postavljanje puno poznatijih umjerenih unionista Julija Jankovića i Lazara Hellenbacha, koji su međutim već bili u razlazu s maticom stranačke politike te će se uskoro naći u redovima umjerene unutarstranačke opozicije. O Rauchu v. Polić, Martin. *Parlamentarna povijest kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije sa bilješkama iz političkog, kulturnog i društvenoga života, I.* Zagreb, 1899., viii-ix; 5-6, 84-86.

³ Već je 1866. obnovljeni *Pozor* bio izvrnut pritisku te je Bogoslav Šulek bio osuđen kao urednik jer nije objavio jedan ispravak gradskog kapetana i šefa gradske policije N. Urice, a već dva mjeseca nakon Rauchovog preuzimanja vlasti list je skupio tri opomene te je, sukladno Zakonu o tisku iz 1852., obustavljen 19. kolovoza 1867., dok je odgovorni urednik Šime Mazzura osuđen na mjesec dana zatvora. No, redakcija se preselila u Beč gdje je već 1. rujna 1867. pokrenut *Novi Pozor*, za koji je jamčevinu od 10.000 forinti platio Josip Juraj Strossmayer. Glavni urednik je postao Ivan Miškatović, a iz Zagreba je dopisnik bio Ivan Perkovac. Horvat, Josip. *Povijest novinstva Hrvatske.* Zagreb, 1962., 231.

⁴ J. Horvat J. 1962., 231; Gross, Mirjana - Szabo, Agneza. *Prema hrvatskome građanskom društvu.* Zagreb, 1992., 221; Крстић, 1969., 264-265; Polić, Martin. *Parlamentarna povijest kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije sa bilješkama iz političkog, kulturnog i društvenoga života, II.* Zagreb, 1900., 1-2, 6-7.

nadoknađivao postavljanjem nekompetentnih i zavisnih činovnika smatrajući stvaranje poslušnog i odanog upravnog aparata bitnim preduvjetom za sklapanje nagodbe, što je pak dovelo do prvog podvajanja među unionistima.⁵ Pokušaj nadbiskupa Jurja Haulika da pridobije katoličko svećenstvo za podršku Rauchu nije uspio, a uz narodnjake je oporbu Rauchu činila srpska elita iz Srijema povezana s onom u Novom Sadu koja je nakon Hrvatsko-ugarske nagodbe unionističke pozicije zamijenila protumađarskim.⁶ Izrazite rezerve spram Raucha i njegova smjera gajene su i u vojnim krugovima nezadovoljnima sklapanjem Austro-ugarske nagodbe.⁷

U takvim uvjetima Rauch je bio svjestan nemogućnosti pobjede na izborima za Sabor, ali je na jake pritiske iz Pešte proveo izbore u studenom i prosincu 1867. Loš položaj u javnosti kompenziran je izbornim redom koji je oktroirao vladar, a koji je povećao broj virilista, smanjio broj zastupnika, snizio cenzuse i time uključio sitne posjednike te proširio ovlasti vlade u izbornom postupku.⁸ Unionisti su se služili i drastičnim pritiscima na birače i lažnim uvjeravanjem seljaka o smanjivanju poreza⁹ te onemogućavanjem narodnjačke propagande.¹⁰ Pritisci vladinih organa na činovnike, otpuštanja i zapošljavanja novih činovnika i učitelja prvi su puta bili u funkciji sustavnog i neposrednog utjecanja na rezultate izbora.¹¹ Na izborima je stoga sudjelovalo uglavnom plemstvo, veleposrednici i činovnici, dok su najveći dio izabranih zastupnika činili činovnici.¹²

⁵ Lazar Hellenbach, Ignjat Brlić, Jovan Živković i Julio Janković koji su činili vrh unionističke inteligencije kritizirali su trčanje za položajima koje je zavlдалo kao i postavljanje nesposobnih na činovničke položaje. Крестић, 1969., 266.

⁶ Gross - Szabo, 221.

⁷ Крестић, 1969., 272.

⁸ Izborni red iz 1867. oslanjao se na onaj iz 1865., ali je njime povećan broj zastupnika županija i smanjen broj zastupnika gradova i ostalih povlaštenih jedinica, za neposredno izbornu pravu u županijama je snižen cenzus, a za posredno je pak ukinuta privilegija sniženog cenzusa. Izborni red je, nadalje, povećao broj virilista, za sudjelovanje velikaša je snizio neke kriterije (ne traži se dob od 30 godina, boravak u domovini niti se najavljuje poseban zakon za njih), isključio je iz sudjelovanja osuđene za politički zločin te utvrdio poseban kvorum za donošenje zaključaka. Nadzor vlade nad izborima bio je osiguran time što je veliki župan imenovao središnji izborni odbor koji je imenovao izborne deputacije, a Vlada je bila posljednja instanca u slučaju osporavanja izbornih lista. Privremeni zakon o izbornom redu za Sabor trojedne kraljevine v. u: *Saborski spisi Sabora kraljevinah Dalmacije, Hrvatske i Slavonije od godine 1868-1871*. Zagreb, 1905. (dalje: SS 1868), 2-4. Usp: Polić, Ladislav. *Povijest modernoga izbornoga zakonodavstva hrvatskoga. Mjesečnik Pravničkoga društva u Zagrebu* 34, 1908., 680; Polić, M. 1900, 116.

⁹ Polić, M. 1900, 15.

¹⁰ Nastojanja narodnjaka na izbornoj propagandi osujećivana su brzim intervencijama vlasti te je toj stranci, bez čvrste organizacije, na raspolaganju stajao jedino *Novi Pozor*, tiskan u Beču, koji jedva da je dopirao dalje od Zagreba. Крестић, 1969., 276.

¹¹ *Hrvatske novine*, organ Unionističke stranke nije ni otklanjao optužbe o otpuštanjima i zapošljavanjima činovnika po političkom kriteriju već ih je tumačio time da su otpušteni činovnici bili namješteni u prethodnom razdoblju od političkih protivnika. Mažuranićev pritisci prije izbora 1865. činili su se kao "pravo nevino janje" prema Rauchovoj eri. Крестић, 1969., 279; Polić M. 1900., 13-14.

¹² Крестић, 276; Šarinić, Josip. *Nagodbena Hrvatska. Postanak i osnove ustavne organizacije*. Zagreb, 1972., 220.

Pod tim su okolnostima unionisti izborili značajnu pobjedu nad narodnjacima (52:14).¹³ Bio je to odraz pritiska na činovnike, ali i odraz izostanka političke svijesti kod širokih slojeva birača, teško pritisnutih porezima, koji u uvjetima slabe komunikacije i izostanka političkog iskustva nisu imali razumijevanja za nastojanja narodnjaka da izgrade državnu autonomiju kao okvir modernizacije i razvoja domaćih snaga. Za uobličavanje čvrste političke svijesti u širim slojevima trebat će desetogodišnje iskustvo mađarske hegemonije.¹⁴ No, na poraz – koji je unatoč očekivanju svojom težinom zaprepastio vodstvo Narodne stranke¹⁵ – utjecali su i bivša prounionistička politika stranke koja je javno mnijenje usmjerila prema savezu s Ugarskom te njena neodlučnost i kolebanje.¹⁶ Podršku Rauchovoj politici pak dali su Starčević i pravaši, koje je s Rauchom povezivao otpor bečkoj politici i jugoslavenskoj politici narodnjaka s priznanjem srpskog imena u Hrvatskoj.¹⁷

Sabor je otvoren u siječnju 1868., a zaključen u siječnju 1871. S obzirom na pravnu prirodu izbornog reda kojeg je donio vladar u hrvatskoj ustavnopravnoj teoriji javila se misao da je Sabor 1868. imao karakter konstituante.¹⁸ Rad Sabora utvrđivao je oktroirani saborski red koji je bio tek nešto ublaženi nacrt predložen od Namjesničkog vijeća iz 1866., kojeg je prethodni Sabor bio odbio.¹⁹ Međutim, dvanaest oporbenih zastupnika napustilo je Sabor već na početku zasjedanja s argumentacijom da je on sazvan na temelju protuustavnog akta i uz rezultate dobivene kršenjem izbornog prava,²⁰ a prigodom rasprave o Nagodbi 1868. Sabor su zbog

¹³ Od 52 unionistička zastupnika 34 su bili činovnici. Od 14 oporbenih zastupnika 5 ih je dolazilo iz Srijemske županije u kojoj se srpsko stanovništvo opiralo Rauchu, a ostali iz Virovitičke, Riječke i Požeške županije te iz gradova Križevci i Karlovac. Polić, M. 1900., 17.

¹⁴ Gross - Szabo, 223.

¹⁵ Polić, M. 1900., 17.

¹⁶ Ciliga, Vera. *Slom politike Narodne stranke 1865-1880*. Zagreb, 1970., 62-63; Крестић, 1969., 281. Zanimljivo je Polićevo mišljenje koji, unatoč kritičkom odnosu spram Raucha, smatra da narodnjaci u slučaju eventualne pobjede ne bi mogli postići Nagodbu s Mađarima te da bi u zemlji proizveli metež koji bi urodio štetnim posljedicama za Hrvatsku. Polić, M. 1900., vii.

¹⁷ Polić, M. 1900., 111; Šidak, Jaroslav - Gross, Mirjana - Karaman, Igor - Šepić, Dragovan. *Povijest hrvatskoga naroda g. 1860-1914*. Zagreb, 1968., 49.

¹⁸ Ladislav Polić iznosi da je izborni zakon kojeg je donio vladar imao ad hoc, a ne trajni karakter pa da se stoga ne radi o oktroiranom zakonu (a ni o uredbi iz nužde niti o "decreto-legge") već da je u pitanju "proglas o izboranju konstituante, koja će urediti odnose Hrvatske prema vani i prema unutra". Polić, L., 1908., 682.

¹⁹ Glavna ublaženja vladinog nacrtu bila su u odredbi da Sabor sam bira predsjednika te da vladar može odgoditi Sabor najdulje na tri mjeseca. SS 1868, 2-4; Gross - Szabo, 225.

²⁰ Odmah po proglašenju kraljevog otpisa o ad hoc izbornom i saborskom redu narodnjački zastupnici su osporavali valjanost tih propisa s argumentacijom da nisu donijeti u ustavom utvrđenom postupku što je i bio osnovni razlog njihovog napuštanja Sabora. I sam unionistički Sabor je nakon toga u adresi kralju izrazio svoje protivljenje. Ustavnost tog izbornog reda bila je i nakon toga osporavana, a takav su stav od hrvatske politike prihvatili i hrvatski povjesničari. No, uvjerljiviji je Polićev stav (Polić, 1908.) da kraljev akt nije bio protuustavan s obzirom na to da su i prethodni izborni redovi donošeni ad hoc te da su i po vlastitim odredbama ili uz kraljev priuzdržaj prigodom sankcije tek privremeno važili odnosno da u Hrvatskoj nije postojao ustavni običaj po kojemu bi se moglo zaključiti da je oktroirani red protuustavan. Oporbeni zastupnici su optužili

riječkog pitanja napustila još četiri zastupnika. Time je oporba, s obzirom na već izrečenu zabranu izlaženja *Pozora*, izgubila mogućnost utjecaja na raspoloženje javnosti kao i na rad Sabora.²¹ Odlaskom zastupnika oporbe Sabor se pretvorio u unionistički Sabor koji je mogao raditi potpuno po nalogu vlade bez stvarne mogućnosti korekcije tih prijedloga. Odlaskom narodnjačke oporbe izgubljen je i poticajni činilac koji je modernizaciju promatrao u prepletu s pitanjem izgradnje samostalnog položaja Hrvatske. Njihovim odlaskom je oslabljena i umjerena unionistička struja, koja je nastojanjem na čim široj autonomiji bila donekle bliska narodnjačkoj ideologiji te je u Saboru težište pomaknuto prema "starounionističkoj" struji.²² Unionističku struju, koja je u interesu velikaša tražila čim uži savez s Ugarskom i nije se zalagala za široku autonomiju, predvodili su grofovi Koloman Bedeković i Ladislav Pejačević, a umjerene unioniste, koji su se zalagali za široku autonomiju unutar "državnog zajedništva", predvodio je Jovan Živković.²³ S obzirom na većinsku zastupljenost konzervativnije struje glavni posao, sklapanje Hrvatsko-ugarske nagodbe, obavljen je brzo. Pregovori kraljevinskog odbora Ugarskog i Hrvatskog sabora odvijali su se između konca travnja i konca srpnja, a bili su obilježeni ponajprije unutarnjim razilaženjem između malobrojnih umjerenih unionista i "starounionističke" većine u hrvatskom odboru²⁴ - te je uskoro došlo do sklapanja dogovora o Hrvatsko-ugarskoj nagodbi. Dogovor o teritorijalnim pitanjima uključivao je prethodnu suglasnost oko trenutnog uključivanja "civiliziranih" dijelova Vojne krajine u Hrvatsku,²⁵ no dogovor o Rijeci nije postignut. Određene probleme

vladu da je na izbore utjecala pritiscima, zastrašivanjem, podmićivanjem i kršenjem izbornog prava. Nakon izlaska dvanaestorice zastupnika naprosto su raspisani novi izbori za upražnjena mjesta. Gross - Szabo, 224; Polić, L. 1908., 681-682; Polić, M. 1900., 21, 24-26; Šarinić, 215-226.

²¹ Šidak i dr. 1968., 38.

²² Umjerena unionistička struja je doduše bila malobrojnija, ali i utjecajna obzirom da su je predvodili Jovan Živković, koji je već u prosincu 1867. izradio program blizak narodnjačkom, doskorašnji vođa unionista Julije Janković je imao slična mišljenja, a barun Lazar Hellenbach je svojim člancima otvarao prostor koaliciji koja bi srušila Raucha te smjerao osnivanju posve nove, liberalne stranke. Čiliga 1970., 65-66, 70; Polić, M. 1900., xi-xii; Šidak i dr. 1968., 38.

²³ Gross - Szabo, 224.

²⁴ Većina hrvatske delegacije, predvođena državnim nadodvjetnikom Josipom Žuvićem, je posve diletantski podlegla uvjerenju Gy. Andrassyja i većeg dijela mađarske delegacije o oportunističkim rješenjima da Hrvatska ne dobije vlastite financije. U mađarskoj je delegaciji samo Ferencz Deák, a izvan delegacije i dio mađarskih političara, bio sklon davanju financijske autonomije Hrvatskoj. Deák je bio uvjeren da je autonomija bez autonomnih financija nerealna te da to otvara vječite probleme. To su prihvaćali i umjereni unionisti Jovan Živković, Ignjat Brlić i Josip Janković koji su u odbor i ušli tek nakon tumačenja izraza iz nalogu delegaciji "državno jedinstvo" u smislu "državno zajedništvo". Zanimljivo je Polićovo tumačenje da u hrvatskoj delegaciji nije bilo pravog stručnjaka koji je mogao pregovarati o financijskoj nagodbi već i stoga što u Hrvatskoj nije bilo stručnjaka za financijsku znanost, a Hellenbach nije bio biran u Kraljevinski odbor. Dokumentarističke i historiografske prikaze u svezi s pregovorima o Hrvatsko-ugarskoj nagodbi v. u: *Spisi odnoseći se na provedenje Nagode između Kraljevine Ugarske te kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije godine 1868.* Zagreb, 1868., 8-119; Živković. 1-99; Gross - Szabo, 221-238; Крестић, 1969., 281-302; Polić, M. 1900., 63; Šarinić, 186-202.

²⁵ Na zasebnim sjednicama je bez većih problema postignuta suglasnost o pitanju razvojačenja Vojne krajine. U sklopu toga je bila i suglasnost da se odmah mogu spojiti s banskom Hrvatskom

tijekom pregovora je "starounionistima" stvarala i inicijativa Lazara Hellenbacha koji je, ojađen Rauchovom autoritarnošću, nastojao okupiti umjerene unioniste i narodnjake te stvoriti liberalnu stranku koja bi se zalagala za savez s Ugarskom, ali protiv Raucha. Međutim, unatoč određenoj početnoj podršci narodnjaka, koji su nakon poraza na izborima sami bili preslabi za oporbenu djelovanje, ta je inicijativa propala.²⁶ Nastojanja umjerene unionističke struje - unutar koje su također postojale razlike s obzirom na polaženje od interesne ili legalističke osnovice²⁷ - da potakne oprez prilikom prihvaćanja Nagodbe bila su bezuspješna. Tako je Nagodba 24. rujna 1868. bespogovorno prihvaćena u Hrvatskom saboru, a izrazitijeg protivljenja nije bilo ni u hrvatskoj javnosti. Nagodbom je Hrvatskoj zajamčena široka autonomija, ali su uspostavljeni i kanali njene ovisnosti i nadzora od Središnje vlade te dana podloga za neposrednu kontrolu Središnje vlade nad Rijekom i faktično izdvajanje Rijeke iz Hrvatske, do čega je došlo već do 1870.²⁸

Ubrzo nakon prihvaćanja Nagodbe Levin Rauch je 8. prosinca 1868. za nagradu imenovan za bana dok je "starounionist" Koloman Bedeković imenovan za Hrvatsko-slavonskog ministra u Središnjoj vladi, a u ožujku 1869. osnovana je Zemaljska vlada nakon što je prethodno ukinuta Hrvatska dvorska kancelarija.²⁹ Od tada je Zemaljska vlada postala ključni činilac u ustavno-pravnom i političkom sustavu u Hrvatskoj,

oni dijelovi Vojne Krajine u kojima živi miran, seljački narod (dvije varaždinske pukovnije, dio slunjske pukovnije) dok je u pogledu ostalog dijela komentirano da za narod "loповskog i pljačkaškog mentaliteta graničara" nije pogodno županijsko sudstvo već vojna stega, a strah je postojao i zbog mogućnosti uključivanja graničara u nacionalno-politička kretanja. Stoga je zaključeno da ujedinjenje tog dijela Vojne Krajine treba provesti tek nakon socijalnih promjena. Крестић, 1969., 295-296.

²⁶ Stranka se trebala zvati *Stranka radikalne zajednice*. *Novi Pozor* je, najviše zalaganjem Perkovca, podupro Hellenbachovu unionističku oporbenu struju. Hellenbachovu inicijativu su pozdravili i Ivan Miškatović pa i Ivan Mažuranić, ali su se u tome držali distancirano i oprezno. Podršku su Hellenbachu iz Mađarske pružili i Ferencz Deák te Kálmán Tisza i Kálmán Ghiczy pa se postavlja i pitanje profila te stranke s obzirom na kasniju ulogu Tisze u mađarsko-hrvatskim odnosima. K tome je, čak i uz tu podršku, pitanje da li bi nova stranka bila sposobna oduprijeti se Andrassyju i Rauchu. Čiliga, 1970., 64-65; Крестић, 1969., 283-285.

²⁷ Lazar Hellenbach je za Hrvatsku tražio i autonomiju u privrednim poslovima što je Jovan Živković otklanjao. Miškatović je smatrao da Živkovićovo opredjeljenje za uniju s Ugarskom proizlazi otuda što on smatra da je Hrvatska dio ugarske države te stoga on niti ne traži slobodnu privolu Hrvatske već smatra da se ona mora potčinuti Ugarskoj, dok ostali unionisti nastoje uniju opravdati korišću koja iz toga proizlazi za Hrvatsku. Takvo Živkovićovo opredjeljenje je vjerojatno (tek) dijelom uvjetovano činjenicom da je on bio pravnik po profesiji. Ipak, teško je ne uočiti i Živkovićovo juridički vješto argumentirano zalaganje za važna pitanja autonomije, posebice za financijsku autonomiju, čim samostaliji položaj bana i riječko pitanje. Polić, M. 1900., 39.

²⁸ O riječkom pitanju u kontekstu sklapanja Nagodbe te u sklopu postnagodbenog uređenja v. Gross, Mirjana. Dvadeset godina bijesa i očaja ili borba za Rijeku od 1861. do 1881. *Dometi*, 4, 1987., 183-225; Gross - Szabo, 226-232, 239-243.

²⁹ Hrvatska dvorska kancelarija ukinuta je kraljevskim rješenjem od 28. siječnja 1869. a njezine je spise do osnivanja Zemaljske vlade preuzelo Hrvatsko-slavonsko ministarstvo. Gross, Mirjana. Mađarska vlada i hrvatska autonomija u prvim godinama nakon Nagodbe. *Historijski zbornik* 38, 1985., 107.

kako svojom zakonodavnom inicijativom prema Saboru tako i svojim ovlaštenjima ili faktičnim djelovanjem prema ostalim političkim činionicima u zemlji. Istodobno su položaj bana prema ugarskom ministru-predsjedniku, ovisni financijski položaj Hrvatske te povezanost stranačkih konstelacija u Ugarskoj i Hrvatskoj davali poseban značaj Središnjoj vladi s obzirom na njenu mogućnost faktičnog utjecaja i na autonomne poslove, pa i na unutarnja politička zbivanja u Hrvatskoj. Za odnos Zemaljske i Središnje vlade od osobite će važnosti biti funkcija Hrvatsko-slavonskog ministra u Središnjoj vladi - koji se stvarno pretvorio u organ nadzora nad hrvatskom autonomijom - te instituti sankcije i predsankcije. Put stjecanja vladareve sankcije bio je uređen Nagodbom (preciziran je revizijom Nagodbe 1873.), a vodio je preko Hrvatsko-slavonskog ministra, koji je o tome raspravljao sa Središnjom vladom. Hrvatsko-slavonski ministar morao je zakone koje je prihvatio Hrvatski sabor prosljediti vladaru, ali im je mogao dodati i primjedbe ako je smatrao da odredbe zakona povređuju zajedničke zakone ili zajedničke interese. Na taj je način vladar postajao arbitar između dvije strane, pri čemu je već unaprijed bilo jasno da će prednost imati stav jače, to jest ugarske strane. U stvarnosti se to redovno i događalo pa je utoliko ta kontrola a posteriori faktično imala učinke kontrole a priori jer je Hrvatski sabor već pri oblikovanju zakona morao voditi računa o mogućim reakcijama Središnje vlade. Ovlaštenje Središnje vlade na kontrolu pitanja koja su se odnosila na krug zajedničke nadležnosti ili zajedničkih interesa se u stvarnosti moglo koristiti i u vidu posredne kontrole pitanja koja su spadala u autonomnu nadležnost.³⁰ Institut predsankcije pak nije bio uređen Nagodbom već je bio predviđen zaključkom Središnje vlade od 17. ožujka 1867., koji je uređivao odnos Središnje vlade i vladara, ali se protezao i na Zemaljsku vladu s obzirom na njenu prirodu kao vladareva izvršnog organa. Postupak dobivanja predsankcije nacrt zakona odvijao se analogno postupku dobivanja sankcije zakona, to jest nacrt zakona koji je pripremila Zemaljska vlada vladaru je upućivan putem Središnje vlade u Budimpešti. Stvarno je to značilo da su nacrti zakona morali dobiti suglasnost Središnje vlade te je predsankcija dovodila zakonodavnu inicijativu Zemaljske vlade, a time i njenu zakonodavnu politiku, u ovisnost o Središnjoj vladi. No, za razliku od postupka dobivanja sankcije, koji je u osnovi bio uređen Hrvatsko-ugarskom nagodbom i vidljiv, postupak dobivanja predsankcije odnosio se na akte koji još nisu ni dospjeli do Sabora, a cijeli postupak je izvana ostajao nevidljivim. Utoliko Središnja vlada nije morala voditi osobitu brigu o mogućim političkim reakcijama u Hrvatskoj kao u slučaju sankcije zakona prihvaćenih u Saboru. Zbog toga je predsankcija predstavljala vrlo moćan instrument putem kojeg se već unaprijed moglo utjecati na sadržaj pa i na samo donošenje zakona. Svakako je indikativno da je institut predsankcije - koji je važio i

³⁰ Tako je primjerice Središnja vlada pitanja koja su bila stvarno unutarnje prirode mogla interpretirati kao pitanja iz zajedničke nadležnosti ili od zajedničkog interesa ili je pak, pozivajući se na neku nevažnu odredbu koja je zadirala u zajedničku nadležnost (što je zbog preplitanja nadležnosti u konkretnim pitanjima ponekad bilo teško izbjeći) mogla omesti sankciju hrvatskih zakona koji joj nisu odgovarali poradi razloga koji su spadali u autonomnu nadležnost.

za odnos Ugarske vlade i kralja - bio uređen tajnim sporazumom između vladara i Ugarskog sabora iz 1867.³¹

Teško pogodena narodnjačka oporba se tijekom 1869. ipak počela postupno oporavljati s obzirom da je njeno neprihvatanje Nagodbe odgovaralo raspoloženju javnosti koje je dodatno poticao Rauchov režim. Oko lista *Zatočnik* - koji je nakon onemogućavanja raspačavanja *Novog Pozora* u Hrvatskoj³² uz podršku protudualistički usmjerenih bečkih vojnih krugova od 1869. izlazio u Vojnom Sisku - izgrađen je stranački "trijumvirat" (Josip Miškatović, Ivan Vončina, Matija Mrazović) koji je od tada usmjeravao protunagodbenu politiku Narodne stranke.³³ Narodnjaci su svoje neprihvatanje Nagodbe obrazlagali time što je ona donijeta u Saboru izabranom po neustavnom oktroiranom izbornom redu, a davali su potporu unionističkoj manjini u Saboru. No, s obzirom na nove okolnosti u Narodnoj stranci je, u vremenu od sklapanja Hrvatsko-ugarske nagodbe pa sve do 1870, došlo do diferenciranja na tri struje. Jedna je struja podržavala nastojanja Lazara Hellenbacha da od elemenata dviju stranaka stvori snažnu oporbu protiv Raucha. Drugu struju je činilo vodstvo stranke koje je iz taktičkih razloga podupiralo unionističku oporbu u Saboru, koja je bila spremna prihvatiti i antiunionističku politiku ako ne bi došlo do ispunjenja nagodbenih jamstava cjelokupnosti i ravnopravnosti Hrvatske. Postojala je i treća struja, koja se zalagala za reviziju Nagodbe.³⁴ Protunagodbena politika antiunionističkog dijela stranke (Matija Mrazović, Josip Juraj Strossmayer, Franjo Rački) zasnivala se i na procjenama o okončanju, u to doba još nestabilnog,

³¹ Zakonski članak II:1869. o ustrojstvu autonomne hrvatsko-slavonsko-dalmatinske zemaljske vlade je Zemaljsku vladu odredio kao kraljev egzekutivni organ (§ 3), a u Zakonu o uređenju Sabora iz 1867. izričito je (§ 13) definirano da zakonodavna inicijativa pripada kruni i Saboru (a ne i vladi). Utoliko je Zemaljska vlada zakonske prijedloge Saboru podnosila u kraljevo ime to jest nije imala samostalno pravo predlaganja zakona. Zbog toga su prije predlaganja Saboru vladini nacrti zakona trebali dobiti vladarevu predsankciju. Čepulo, Dalibor. Izgradnja modernih mađarskih političkih i državnopravnih institucija 1790-1880. *Vladavina prava*, 3, 1999., 3-4, 26; Čepulo, Dalibor. Središte i periferija: europske i hrvatske odrednice Mažuranićevih reformi ustrojstva vlasti i građanskih prava 1873-1880. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 50, 2000., 6, 902.

³² Na Rauchov je poticaj *Novom Pozoru* oduzet "postdebit" odnosno pravo poštanskog raspačavanja u Hrvatskoj pa je list prestao izlaziti 13. svibnja 1869. Nakon toga je Ivan Vončina potaknuo pokretanje lista *Zatočnik* u Vojnom Sisku za što je dobio podršku u austrijskim vojnim krugovima koji su bili preplašeni perspektivom dualizma i ukidanja Vojne krajine te su se nadali da bi obaranje Raucha moglo voditi okončanju dualizma. Tako je Ministarstvo rata pristalo na pokretanje prvih novina u Vojnoj krajini te dalo nalog Generalkomandi u Zagrebu da svoje tiskanice tiska u Vončininoj tiskari u Vojnom Sisku što je bila posredna materijalna pomoć listu. Čepulo, Dalibor. Sloboda tiska i porotno suđenje u banskoj Hrvatskoj 1848-1918. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 7, 2000., 2, 934; Horvat, J. 1962., 231-232, 238; Šidak i dr. 1968., 43.

³³ Trijumvirat su činili urednik *Novog Pozora* odnosno *Zatočnika* Josip Miškatović, izdavač i tiskar Ivan Vončina i Matija Mrazović koji se isticao među suradnicima lista i bio stvarni stranački vođa koji je davao smjer politici stranke u zemlji i rukovodio njenim vanjskopolitičkim radom. Ciliga 1970., 11; Polić, M. 1900., 259-270; Šidak i dr. 1968., 43.

³⁴ Ciliga 1970., 77 i d.

dualističkog sustava suočenog s perspektivom stvaranja nacionalne njemačke države pod pruskim vodstvom. S obzirom na ozbiljnu vjerojatnost da će vladar udovoljiti češkim državnopravnim zahtjevima među narodnjacima su gajene nade i o preustrojenju Monarhije, u sklopu čega bi i hrvatski zahtjevi za samostalnijim položajem imali izgledniju priliku. Narodnjaci su, u nastojanju da prilagodbom na političke okolnosti postignu ujedinjenje hrvatskih zemalja i uspostavu jamstava za neovisni položaj, na tu mogućnost reagirali idejom o političkom savezu sa slovenskim zemljama uz jamstva slovenskog nacionalnog imena i kulture te su bili izvršeni i neki bezuspješni pokušaji u tom smjeru.³⁵ Međutim, to su bili izvanparlamentarni pokušaji, a zasjedanje Sabora je i do njegovog konca proteklo bez narodnjačke oporbe, premda uz žestoke oporbene kritike nagodbenog sustava i Rauchove vlade u narodnjačkom tisku.

Narodna stranka je svojom borbenošću stjecala sve širi krug pristaša te su i unionistička stranka pa - dok sudbina dualizma još nije bila jasna - i Andrassy i pruski poslanik u Beču nastojali s njom postići sporazum. No, nije došlo i do pravih pregovora kojima je Narodna stranka kao uvjet postavila raspuštanje Sabora i saziv novog Sabora izabranog na osnovi ustavnog izbornog reda uz zastupanje Vojne krajine, postavljanje nove vlade i bana te razrješenje državnopravnog odnosa s Ugarskom na Hrvatskom saboru. S obzirom na raspoloženje u zemlji, svoje jačanje i vanjskopolitičke okolnosti stranka se osjećala dovoljno snažnom da prekine započete pregovore s Andrassyjem koji nisu vodili u željenom smjeru.³⁶

Nakon stupanja Nagodbe na snagu ban Rauch i unionisti su, sukladno težnjama liberalne vlade u Mađarskoj, imali zadaću držati oporbu pod nadzorom i provesti Nagodbu u život kako bi time sredili stanje u Hrvatskoj. Mađarska liberalna vlada bila je svjesna rasta protunagodbenog raspoloženja u Hrvatskoj - kojeg je Rauch svojim metodama potpirivao - te je nastojala smiriti takvo stanje i trajno ga postaviti na nagodbenu osnovu. To je nastojala poticanjem ograničenih reformi hrvatskih institucija na liberalnoj osnovici, s namjerom modernizacije i sređivanja nesređenog stanja u upravi te je dopustila ograničeni samostalni razvoj na nagodbenom temelju, koji je ujedno jamčio i nadzor Središnje vlade. To je bilo moguće postići ponajprije reorganizacijom kaotične uprave i donošenjem potrebnih pravnih akata iz niza područja. No, unatoč punoj podložnosti mađarskoj vladi Rauch i konzervativni

³⁵ U stranci nije zauzet posve jasan stav o tome da li bi moglo doći do raspada ili federalizacije Monarhije. No, u pripremi na eventualnosti, ali i kao izraz Mrazovićevog federalističkog usmjerenja, održan je sastanak s političarima iz slovenskog nacionalnog pokreta (pozvani vojvodanski političari se nisu odazvali) o državnoj zajednici sa Slovenijom, a nije ispuštena iz vida ni Srbija. Priznanje slovenskog nacionalnog imena i jezika, koje Narodna stranka za razliku od pravaša nije ni poricala, značilo je odricanje od baštine ilirizma. Ne posve jasni dogovor u Vojnom Sisku u studenom 1870. o uspostavi "subdualizma" sa slovenskim zemljama izazvao je različite kontroverzne reakcije hrvatskih političara, a Svetozar Miletić je odbacio i samu ideju o sprezi sa Slovencima. Ljubljanska "Izjava" u prosincu 1870. je izrazila misao o jedinstvu južnih Slavena, ali bez jasnijih programatskih odrednica. Ciliga 1970., 87-89 i d, 98; Korunić, Petar. *Jugoslavizam i federalizam u hrvatskom narodnom preporodu 1835-1875*. Zagreb, 1989., 140 i d.; Šidak i dr. 1968., 44-46.

³⁶ Ciliga 1970., 102-104.

unionisti, čija je upravljačka i politička svijest bila oblikovana na feudalnom gospodarstvu, takvo usmjerenje intimno nisu prihvaćali, a i inače su bili posve nesposobni pretočiti moderne zamisli u stvarnost.³⁷ Ishod tih suprotnosti bilo je pristupanje ograničenim reformama kojima su značajnije modernizirane neke institucije u Hrvatskoj, ali istodobno i nastavak autoritarne i nestručne vlasti koja je rezultirala nesmanjenim kaosom i korupcijom u upravi i pravosuđu. Pokraj toga ograničeni su i nepotpuni modernizacijski zahvati Rauchove uprave stvarno bili nefunkcionalni. Štoviše, za Rauchovu skupinu, koja se mogla održati jedino uz mađarsku podršku, svaka je modernizacija bila opasna jer je koristila narodnjacima te su se stoga unionisti zalagali za smanjivanje autonomije, za mađarizaciju željeznica, a bojali su se sjedinjenja Vojne Krajine i Dalmacije sa Hrvatskom.³⁸ To je vodilo sve pogoršanjem političkom raspoloženju javnosti (posebice inteligencije) koja je sve jednoznačnije, i bez obzira na političku pripadnost, bila protiv Rauchove vladavine. Međusobna nesnošljivost između Raucha i oporbenih političara prelila se postupno i na umjerene unioniste u Saboru, koji su se počeli otvoreno protiviti Rauchovoj autoritarnosti, a zatim i na šire slojeve pučanstva. I Središnja vlada je počela uviđati da Rauch ovisi isključivo o njenoj podršci te da pomoću Raucha neće moći stabilizirati stanje u Hrvatskoj čija je važnost rasla onako kako je rasla mogućnost da Franjo Josip odbaci dualizam i okrene se federalizmu kao brani raspada Austro-Ugarske nakon katastrofalnog poraza Francuske i približavanja njemačkog ujedinjenja.

U zemlji je pak Rauch 1870. g. bio prisiljen podići tužbu protiv *Zatočnika* zbog klevete o korupciji izvršene napisom u tom listu.³⁹ Nakon što je odbijena njegova tužba na vojnom sudu u Vojnom Sisku, gdje je *Zatočnik* izlazio, te nakon što je održana zadnja sjednica Sabora Rauch je maknut 26. siječnja 1871., a sa njim su otišla i sva trojica odjelnih predstojnika (Robert Zlatarović, Josip Žuvić i Dragutin Pogledić).⁴⁰ Na Rauchovo mjesto imenovan je dotadašnji Hrvatsko-slavonski ministar u Budimpešti Koloman Bedeković, na čije je mjesto pak došao Petar Pejačević, ali je poslove nastavio obavljati savjetnik u ministarstvu Mirko Bogović, koji je već dotad utjecao na kolebanje Središnje vlade i održavanje Raucha na vlasti.⁴¹ Vlada u Budimpešti se teško odrekla Raucha, iako je bila svjesna da će do toga morati doći, te ga je Andrassy podržavao do zadnjega časa.⁴²

³⁷ Gross - Szabo, 243.

³⁸ Gross - Szabo, 244.

³⁹ Mrazović je u člancima u *Zatočniku* optužio Raucha da je u zamašnom i skupom poslu oko isušnja Lonjskog polja manipulacijama pogodio konzorcij kojem je na čelu bio njegov brat dok ga je Vončina u svojim člancima optužio da je utjecao na davanje u zakup prodaje "limito-soli" (ograničena količina jeftinije soli na čiji uvoz je Hrvatska imala pravo) poduzetniku s kojim je stajao u poslovnim vezama. Ciliga 1970., 99-100; Šidak i dr. 1968., 47.

⁴⁰ Polić, M. 1900., 147.

⁴¹ Gross - Szabo, 246.

⁴² Na stav Središnje vlade prema unionistima utjecale su optužbe protiv Narodne stranke zbog "jugoslavenske urote", "panslavizma", veza sa dalmatinskim, srpskim i češkim prvacima, primanjima rubalja od Rusije i suradnje sa bečkim dvorskim krugovima. Gross - Szabo, 244, 246; Šidak i dr. 1968., 47, 69.

Uz navedena zbivanja u civilnoj Hrvatskoj veliko značenje u prvim godinama poslijenagodbenog razdoblja imala su i zbivanja oko Vojne Krajine s obzirom da je pitanje ujedinjenja Vojne Krajine bilo od ključnog političkog značenja za Hrvatsku, a uvelike je utjecalo na političko opredjeljenje Narodne stranke početkom sedamdesetih godina. Od 1867. do 1871. definirala se osnova budućeg državnopravnog položaja Vojne Krajine i utjecaja na nj. Nakon Austro-ugarske nagodbe pojačana su nastojanja vojnih krugova da Vojnu Krajinu zadrže pod svojom upravom i da je, po mogućnosti, pretvore u posebnu krunovinu.⁴³ Vojni su krugovi držali da dualizam znači početak rasula Monarhije te da, s obzirom na nedovoljno jasne unutarnjopolitičke prilike i vanjskopolitičke okolnosti i tajne planove prema Istoku, svakako valja zadržati vojnu prirodu Vojne krajine, dok je odbačena svaka primisao o ujedinjenju Vojne Krajine s banskom Hrvatskom. Vojni su krugovi polazili od stava da je Vojna Krajina Austro-ugarskom Nagodbom postala dio Cislajtanijske, a postojala je i ideja o samostalnoj Hrvatskoj i o osnivanju treće skupine zemalja (Vojna Krajina, Hrvatska, Dalmacija, Bosna i Hercegovina) kao protuteže Ugarskoj.⁴⁴ Po prvi puta se pojavljuje ideja da Vojnu Krajinu skupa s Dalmacijom treba privredno i infrastrukturno povezati s austrijskom polovicom. Okosnicu tih zamisli predstavlja plan o gradnji prometnica u Krajinu i o sječi i prodaji krajiških šuma, kojima bi se financirala gradnja. Po tom planu povezali bi se Zemun i bosanske željeznice (Novi) do Splita uz spoj na austrijske željeznice preko Siska i Barcsa ("dalmatinska željeznica"), čime bi bila snažno ugrožena gradnja i rentabilnost (mađarske) riječke željeznice, dok bi "slavonska željeznica" spojila Zemun sa Siskom.⁴⁵ Time bi Krajina bila pretvorena u austrijski koridor prema Balkanu, Bosni i Jadranu.

Na mađarskoj strani je pak 1868. formulirano stajalište po kojem Ministarstvo rata samo privremeno upravlja Krajinom do njenog uključenja u civilnu upravu ugarske polovice s obzirom da su Hrvatsko-ugarskom nagodbom krajiške pukovnije poimence određene kao dio Hrvatske. Mađari su se bojali hrvatskog nezadovoljstva i jačanja jugoslavenskog pokreta u slučaju da Vojna Krajina ostane izvan Hrvatske, a bojali su se i vojnih potencijala Krajine koji bi se u eventualnoj krizi mogli pokrenuti protiv dualizma.⁴⁶ No, osnovni interes mađarskih privrednih i političkih krugova ogledao se u strateškim ciljevima preuzimanja nadzora nad krajiškim šumama i nad prometom u Krajinu. Time bi bila potisnuta austrijska prevlast u Krajinu i izbjegnuta opasnost ugrožavanja mađarskih privrednih interesa usmjerenih na nekontrolirani izvoz preko Rijeke i Zemuna te dobiven značajan izvor sredstava u vidu krajiških

⁴³ Valentić, Mirko. *Vojna krajina i pitanje njezina sjedinjenja s Hrvatskom 1849-1881*. Zagreb, 1981., 112; Valentić, Mirko. *Hrvatsko-slavonska Vojna krajina 1790-1881*. U: Pavličević, Dragutin (ur). *Vojna krajina: povijesni pregled - historiografija - rasprave*. Zagreb, 1984., 84-85; Valentić, Mirko. *Borba hrvatskih političkih krugova za razvojačenje Vojne krajine i njezino sjedinjenje s Hrvatskom*. U: Pavličević, Dragutin (ur). *Vojna krajina: povijesni pregled - historiografija - rasprave*. Zagreb, 1984., 356, 366.

⁴⁴ Valentić 1984., Borba..., 366-368.

⁴⁵ Valentić 1981., 145 i d., 254 i d; Valentić 1984., Borba..., 368-370.

⁴⁶ Valentić 1981., 149.

šuma, potreban za investicije, osobito za gradnju željeznica.⁴⁷ Zbog toga je pitanje Vojne Krajine postalo prvorazredno političko pitanje i za Ugarsku te je Ugarska vlada od 1867. ušla s vojnim krugovima u oštru borbu za nadzor nad Krajinom. Ugarska je vlada pri tome nastojala steći vlast nad tim područjem te ograničiti i usmjeriti upravne reforme i poticaje gospodarskom razvoju koje je provodio Dvor u smjeru koji neće ugroziti ugarski nadzor i prvenstvo te koji neće doprinijeti jačanju Hrvatske.

Spor između Ugarske vlade i vojnih krugova se ubrzo proširio do dramatičnih razmjera i došao do kulminacije u kolovozu 1869. Tada su Mađari pokrenuli pitanje državnopravne pripadnosti Vojne Krajine i zaprijetili neizglasavanjem vojnog proračuna te doveli do proračunske krize i pokazali da će ukidanje Vojne Krajine i njeno sjedinjenje s Hrvatskom ovisiti o interesima i sporazumu Beča i Pešte. Ta je kriza riješena posredovanjem kralja i kompromisom u korist Ugarske, odnosno napuštanjem mađarskih zahtjeva o ukidanju cijele Vojne Krajine i kraljevim manifestom od 19. kolovoza 1869. g. Njime je kralj najavio ukidanje Granice i objavio ukidanje Križevačko-durđevačke krajine, žumberačkog kotara i vojnih komuniteta Senja i Vojnog Siska.⁴⁸ Odlučujuću prednost Ugarskoj vladi donijele su "krajiške punktacije" u prosincu 1869., kada je zaključena izmjena smjera buduće "krajiške željeznice" u skladu s ugarskim interesima i dogovoreno osnivanje Krajiškog investicijskog fonda pod upravom predstavnika Ministarstva rata i Ugarske vlade, s prvenstvenom zadaćom izgradnje velikih prometnica kroz Krajinu.⁴⁹ Taj je sporazum zapravo sudbonosno onemogućio bliže prometno povezivanje Vojne Krajine i civilne Hrvatske te posljedičnu prometnu integraciju hrvatskih krajeva od Zemuna do mora, dok je pod djelomični nadzor Središnje vlade stavljen vrlo značajan kapital bogatih krajiških šuma koji je mogao vrlo poticajno djelovati na hrvatsku privredu.

Posljednji bečki plan o zadržavanju nadzora nad Krajinom izrađen u svezi sa sučeljavanjem s Pruskom govorio je o "postupnom prelasku" Vojne Krajine pod civilnu upravu na dugi rok. U skladu s tim je u siječnju 1870. komandu Vojne Krajine preuzeo feldmaršal Anton Mollinary. Međutim, francusko-pruski rat 1870. odgodio je najavljeno razvojačenje, a novi politički odnosi nakon francuskog poraza usmjerili su politiku bečkog Dvora prema prijateljstvu s Pruskom i prema konačnom prihvaćanju dualizma te potisnuli značenje vojnih krugova i Vojne krajine u drugi plan.⁵⁰ Time su otpale i nade hrvatskih narodnjaka u ozbiljniju reviziju nagodbenog uređenja.

⁴⁷ Valentić 1984., Borba..., 371-372; Valentić 1984., Hrvatsko-slavonska..., 85.

⁴⁸ Mađari su u kolovozu odbili glasovati za vojni proračun ukoliko se Vojna krajina ne priključi Hrvatskoj. Kompromis se sastojao u dodjeli navedenih područja Hrvatskoj (onih "civiliziranijih" krajiških područja koja su bila spominjana u pregovorima oko Hrvatsko-ugarske nagodbe kao područja koja je moguće odmah ujediniti). Time je otpala mogućnost povezivanja dalmatinske željeznice s prugom Beč - Trst (Varaždinski generalat) jer je važno sisačko čvorište došlo pod kontrolu Središnje vlade. Gross - Szabo, 245-246; Крестьян, 1969., 296; Valentić 1981., 168, 174; Valentić 1984., Borba..., 372-373.

⁴⁹ Gross - Szabo, 246; Valentić 1981., 259-260; Valentić 1984., Borba..., 375-376.

⁵⁰ Valentić 1981., 194, 218; Valentić 1984., Borba..., 376-377.

Hrvatsko-ugarska nagodba i reforme institucija vlasti u Hrvatskom saboru 1868.-1871.

Sva su navedena zbivanja manje ili više imala utjecaja na reformsku djelatnost Sabora 1868.-1871. Reforme su bile nužne već i zbog usklađivanja unutarnjeg ustrojstva s odrednicama sadržanim u Nagodbi. Reformsku dinamiku posebno su određivali stvarna podloženost Zemaljske vlade liberalnoj Središnjoj vladi koja je težila ograničenoj modernizaciji uprave i pravosuđa u Hrvatskoj radi lakšeg nadzora i stabiliziranja prilika, imperativ uvođenja modernizacijski usmjerenih reformi zbog teškog stanja u upravi i pravosuđu i pritisci umjerene unionističke oporbe u Saboru te javnosti izvan Sabora na donošenje takvih zakona, stvarno natražnjačko i autoritarno vladanje bana Raucha, osobito izraženi pritisci na činovništvo i onemogućavanje slobode govora, nesređen, nestručan i korumpiran sudski i upravni aparat nesposoban za funkcioniranje na modernim načelima, izostanak narodnjačke oporbe iz Sabora te potpuno odbacivanje Nagodbe od strane narodnjaka uz žestoke kritike Zemaljske vlade i njene politike. Valja reći i da su dio okvira predstavljale i teške financijske okolnosti s kojima je Hrvatska već ušla u nagodbenu razdoblje i koje Nagodbom nisu bitnije izmijenjene. Modernizacijska perspektiva utoliko je bila sužena i glede materijalne podloge.⁵¹

No, i unatoč ograničenjima modernizacijska je djelatnost započeta već za Rauchove vladavine s obzirom na navedeni splet nužnosti usklađivanja unutarnje regulative s Nagodbom, stanjem u autonomnim organima i institucijama, koje je tražilo izmjenu, pritiske hrvatske javnosti i ograničena reformska očekivanja Središnje vlade.

Središnji i temeljni akt, dakako, predstavlja Nagodba kojom je uspostavljena nova ustavnopravna podloga hrvatskog autonomnog pravno-političkog sustava. Nagodbom je utvrđena podjela nadležnosti između autonomnih i zajedničkih, odnosno središnjih organa, te zajamčena hrvatska autonomija u unutarnjoj upravi, pravosuđu i bogoštovlju i nastavi, regulirana su financijska davanja Hrvatske, propisani okviri ustrojstva organa zemaljske autonomije i odnosi između njih te između njih i zajedničkih organa. Pitanje građanskih prava Nagodba nije tematizirala jer su ta pitanja, s obzirom na podjelu nadležnosti, bila unutarnja pitanja Hrvatske.⁵² U pogledu unutarnjeg ustrojstva vlasti bitna je novost bila osnivanje Zemaljske vlade odgovorne Hrvatskom saboru. Kao najvažniji zajednički organi predviđeni su

⁵¹ Hrvatska je već do 1868. bila izložena uredjenju financija kraljevim naredbama koje su uključivale i uvođenje nezakonitih poreza i uskraćivanje pripadajućih prihoda, a na takvo stanje Hrvatska nije mogla utjecati, pa čak nije imala ni uvid u stanje financija. Ta se situacija u nagodbenom razdoblju vrlo malo izmijenila. Također, Hrvatska je u nagodbeno razdoblje ušla kao zemlja s prevladavajućom naturalnom privredom, neriješenim ključnim pitanjima za gospodarski razvoj i s velikim poreznim zaostacima od 2 milijuna forinti godišnje. Gross 1985., 92.

⁵² Jedino je barun Lazar Hellenbach povezo Hrvatsko-ugarsku nagodbu i građanska prava protestirajući u Saboru protiv usvajanja Nagodbe. Hellenbach je konstatirao da nakon što je branio liberalna načela, slobodu govora, slobodu tiska i slobodu izbora sada "skoro bih rekao protivna načela odobriti nemogu". Polić, M. 1900., 61.

Hrvatsko-ugarski, to jest Zajednički sabor,⁵³ u čijem su članstvu sudjelovali i zastupnici Hrvatskog sabora, te Središnja vlada,⁵⁴ u čijem je sastavu predviđen i Hrvatsko-slavonski ministar, odnosno Dalmatinsko-hrvatsko-slavonski ministar bez listice.⁵⁵ Značajno je bilo da su Nagodbom financije utvrđene kao predmet zajedničke nadležnosti, što je imalo teške posljedice na hrvatsku autonomiju.⁵⁶

Struktura odnosa zajedničkih i autonomnih organa (a osobito predsankcija), politička podloga na kojoj su oni počivali te izuzimanje financijske autonomije u stvarnosti će Središnjoj vladi osigurati faktično visoki stupanj nadzora autonomnih poslova, a Zemaljskoj vladi onemogućiti vođenje posve samostalne autonomne politike i u tom sklopu učinkovite politike unutarnjeg razvoja. Od posebnog će značenja biti Hrvatsko-slavonski ministar s djelokrugom poslova vezanim uz Hrvatsku. Nasuprot hrvatskom shvaćanju uloge Hrvatsko-slavonskog ministra kao zastupnika hrvatskih interesa koji je po položaju izjednačen sa banom, njegova će se stvarna uloga odmah uskladiti s očekivanjima Središnje vlade da bude neka vrsta nadzornika i usmjeravatelja hrvatske autonomije i brane zahtjevima nepogodnima za

⁵³ Za naziv Zajednički sabor kao standardni naziv u ovom radu sam se odlučio zbog toga što je to izraz iz (hrvatskog) teksta Hrvatsko-ugarske nagodbe od 1868. kao i u hrvatskom tekstu revizije Nagodbe iz 1873. te u političkom i pravnom govoru u Hrvatskoj. Također i priroda toga tijela, i unatoč svih ograničenja, dopušta takav naziv s obzirom na neposredno sudjelovanje zastupnika Hrvatskog sabora. Otklonio sam uporabu naziva Hrvatsko-ugarski sabor (ili obrnuto) - koji je bio vrlo često upotrebljavan u Hrvatskoj u devetnaestom stoljeću, a rado ga upotrebljavaju i današnji hrvatski povjesničari i pravni povjesničari - zbog toga što taj naziv nema formalnopravno uporište. Nazive Ugarski državni sabor, Ugarski sabor, Državni sabor sam otklonio iz jednakog razloga kao i zbog toga što ti nazivi ipak ne iskazuju složenu prirodu Zajedničkog sabora i onemogućavaju razlikovanje tog zajedničkog tijela i užeg saziva Ugarskog sabora kao predstavništva "uže" Ugarske. O Zajedničkom saboru v. u: Beuc 1985., 279; Sirotković 1981., 79-81.

⁵⁴ Za naziv Središnja vlada kao standardan u ovom radu sam se odlučio stoga što je to jedan od dva naziva u Hrvatsko-ugarskoj nagodbi za vladu u Budimpešti i stoga što dobro iskazuje položaj Hrvatske. Naziv Zajednička vlada nema formalno uporište, a s faktičnog gledišta je nerealističan jer su u njoj Hrvati sudjelovali tek preko Hrvatsko-slavonskog ministra koji je bio odgovoran Zajedničkom saboru. Ni po načinu djelovanja ni u interesnom pogledu ta vlada u zbilji nije djelovala kao zajednička već kao središnja. Jednako vrijedi i za naziv Hrvatsko-ugarska vlada, koji je rabljen i u dokumentima u 19. stoljeću i u suvremenoj historiografiji. O Središnjoj vladi v. u: Beuc, Ivan. *Povijest institucija državne vlasti kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije (pravno-povijesne studije)*. Zagreb, 1985., 279; Sirotković, Hodimir - Margetić, Lujo. *Povijest država i prava naroda SFR Jugoslavije*. Zagreb, 1988., 14.

⁵⁵ U radu ne upotrebljavam puni i službeni naziv već naziv "Hrvatsko-slavonski ministar". To stoga što taj ministar doista i nije imao nikakve nadležnosti nad Dalmacijom kao i zbog toga što je taj naziv uobičajen u hrvatskoj historiografiji i arhivistici, a upotrebljavao se i u službenoj komunikaciji u 19. stoljeću.

⁵⁶ Posljedice stvarne subordinacije Hrvatske Ugarskoj u području javnih financija su iz, razumljivih razloga, bile kardinalne i u našoj su literaturi tako i naglašavane - mada još uvijek ipak nedostaje autoritativna i cjelovita analiza tog problema. Čini mi se da su politička ovisnost Zemaljske vlade od Središnje vlade odnosno zakaočenost zakonodavne djelatnosti Hrvatskog sabora bili značajniji u uvjetovanju teškog hrvatskog položaja. Ograničenosti i potom okončavanje modernizacijske zakonodavne djelatnosti u Mažuranićevom razdoblju daleko će više biti uvjetovani političkim činocima nego li financijskom ovisnošću i nesamostalnošću Hrvatske. Svakako je

mađarsku stranu.⁵⁷ No, unatoč izrazitih političkih i tehničkih manjkavosti nekonzistentne i donekle na brzinu sastavljene Hrvatsko-ugarske nagodbe taj akt je kao tip formalno racionalnog dokumenta načelno unosio određenost i pravnu sigurnost i davao podlogu za izgradnju racionalnog ustroja vlasti zasnovanog na modernim načelima u načelno širokom autonomnom okviru.

Pravna podloga Nagodbe i njen legitimacijski temelj bili su Pragmatička sankcija 1723. i suglasnost delegacija Ugarskog i Hrvatskog sabora kao predstavništava ugarskog i hrvatskog "političkog naroda", odnosno načelno cijelog stanovništva.⁵⁸ Tako je Nagodba sjedinjavala elemente tradicionalne i moderne legitimiranosti. U sadržajnom pogledu prisutan je bio kompromis u obliku "ustavnog dualizma" unutar ograničenog autonomnog okvira, odnosno položaj predstavničkih tijela u procesu donošenja odluka karakterističan za ustavnu Monarhiju, proizlaženje (dijela) sastava tog tijela iz skupa načelno jednakih građana putem racionalno ustrojenog i provjerljivog postupka izbora, odgovornost najvišeg izvršnog organa predstavničkim tijelima te racionalno i hijerarhijski ustrojena uprava. No, sve odredbe o unutarnjoj upravi valja promatrati u kontekstu ovisnog položaja Hrvatske o središtu u Budimpešti, posebice glede nadzornih mehanizama i financijske ovisnosti, kao i s obzirom na vladarevo beziznimno usvajanje zahtjeva jače ugarske strane u slučaju spora.⁵⁹ Političku dimenziju Nagodbe kao nametnutog okvira unutar kojeg je trebalo držati Hrvatsku pokazuje zakon donijet za Rauchova banovanja kojim je inkriminirano i "razdraživanje na prezir ili mržnju" protiv Nagodbe i nagodbenih institucija.⁶⁰ Time je zapravo kriminalizirano političko agitiranje i pozivanje na (nenasilnu) promjenu Nagodbe, odnosno glavno političko pitanje u Hrvatskoj.

znakovita - ako je točna - konstatacija Račkoga da su nagodbeni prihodi Hrvatske bili veći od prihoda Kneževine Srbije - a gospodarski, društveno, kulturno i politički nemjerljivo zaostajala, ali neovisnija, Srbija je nesmetano provodila modernizaciju institucija po uzoru na zapadne ustave. Usp. Čepulo, 2000, 902. Tvrdnju Račkoga v. u: Šidak Jaroslav. *Studije iz hrvatske povijesti XIX. stoljeća*. Zagreb, 1973., 302.

⁵⁷ *Dielokrug* Hrvatsko-slavonskog ministarstva kojeg je izradila Zajednička vlada jasno je pokazao takvu njegovu ulogu. Hrvatsko-slavonski ministar formalno zastupa hrvatske interese pred krunom, vladom i kod pojedinih ministara, brine se o priopćivanju zakona Zajedničkog sabora Hrvatskom saboru u hrvatskom izvorniku, supotpisuje od vladara sankcionirane autonomne zakone, priprema zakonske osnove koje se po nalogu vlade ili kralja imaju predložiti Saboru, supotpisuje kraljevske reskripte i sve naloge Saboru i podastire kralju banove predstave, ima pravo prijedloga osoba za visoke crkvene dostojanstvenike i činovnike te za odlikovanja, vodi evidenciju zemaljskih zavoda i zaklada, nadzire udruženja. Te ovlasti faktično omogućavaju njegovo miješanje u autonomne poslove. Gross 1985., *Mađarska vlada...*, 10-11.

⁵⁸ Hrvatski "politički narod" je mađarska strana shvaćala kao dio stanovništva sa političkim identitetom odnosno kao nosioca određenih političkih prava s obzirom na autonomiju, a ne kao prava na vlastitu državnu kako je to tumačila hrvatska strana. Gross, 1985., *Mađarska vlada...*, 4; Gross - Szabo, 236-238.

⁵⁹ Franjo Josip je u slučaju spora Središnje i hrvatske Zemaljske vlade bio arbitar, ali mada se nije uvijek slagao sa ugarskim stavovima nikada nije htio riskirati sukob sa Središnjom vladom te je uvijek udovoljavao njenim zahtjevima. Gross, 1985., *Mađarska vlada*, 6.

⁶⁰ Zak. čl. XI:1870. o preinaci odnosno nadopuni nekih ustanovah kaznenog zakona. *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1870*. Zagreb, 1871. (dalje: SZ 1870), 324-326; Polić, M. 1900., 136.

Brzina sklapanja i pragmatička priroda Nagodbe uvjetovali su da je konačni izradak bio relativno nesustavan, nepotpun i relativno nejasan dokument koji je dao dovoljnu podlogu hrvatskoj strani da ga tumači u smislu potvrde hrvatske državnosti nasuprot tvrdom mađarskom stavu o proširenoj pokrajinskoj autonomiji Hrvatske. Nesuglasje dviju strana o značenju Nagodbe nastavljalno se na različite postavke o ustavnom položaju Hrvatske u sklopu ugarske feudalne ustavnosti, a svakako ga je omogućila i pragmatična koncepcija Nagodbe koja nije bila pisana na osnovi nekog dosljedno provedenog državno-pravnog modela već je po formalnoj strukturi odnosa podsjećala na Austro-ugarsku nagodbu. Za hrvatsku je stranu položaj Hrvatske bio određen izvornom puninom državno-pravnih funkcija od kojih je neke Hrvatska dobrovoljno prenijela na zajedničku državu, te je u tom smislu i Hrvatsko-ugarska nagodba bila sporazum dvaju jednakopravnih sabora. Za mađarsku stranu Hrvatsko-ugarska nagodba je predstavljala zakon Ugarskog sabora kojim je jednom dijelu Ugarske podijeljena široka statutarna autonomija, dok je činjenica da je Nagodbu usvojio i Hrvatski sabor tumačena kao pravno irelevantno proglašenje toga sporazuma na vlastitom jeziku u pokrajinskoj skupštini.⁶¹ Hrvatska je stranu pravnu prirodu Nagodbe tumačila po analogiji s Austro-ugarskom nagodbom kao ugovor dviju jednakopravnih državnih jedinica koji je potom prihvaćen u dva načelno jednakopravna sabora, čime je ustanovljena složena državna zajednica *sui generis* u kojoj se jedna strana dobrovoljno odrekla nekih izvornih ovlasti. Hrvatska strana je uporište za svoj stav osobito nalazila u odredbi § 59. da su Hrvatska i Slavonija "politički narod" s posebnim teritorijem i autonomnim zakonodavstvom i vladom te u § 70. po kojem je Nagodba mogla biti mijenjana jedino istim načinom na koji je nastala to jest sudjelovanjem istih čimbenika (sadorskih delegacija, obaju sabora, kralja). Od važnosti je bilo i ekstenzivno i a contrario tumačenje § 10 o nadležnosti Zajedničkog sabora na donošenje propisa o državljanstvu, koje se tumačilo u smislu da time nisu utrnuli i posebno hrvatsko i ugarsko državljanstvo.⁶² I neke druge odredbe toga u kratkom roku i relativno nesustavno izrađenog dokumenta davale su podlogu hrvatskom tumačenju⁶³ dok, za razliku od Austro-ugarske nagodbe,

⁶¹ Gross - Szabo, 235, 237.

⁶² O tumačenju hrvatske zavičajne pripadnosti kao hrvatskog državljanstva v. Čepulo, Dalibor. *Pravo hrvatske zavičajnosti i pitanje hrvatskog i ugarskog državljanstva 1868-1918 - pravni i politički vidovi i poredbeni motrišta. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 49, 1999., 6, 810, 811-822.

⁶³ U prilog hrvatske državnosti navodene su i odredbe o hrvatskom tekstu krunidbene zavjernice, o naknadnom hrvatskom priznanju Austro-ugarske nagodbe uz zahtjev za sudjelovanje u sličnim sporazumima u budućnosti, o isključivoj uporabi hrvatskog jezika kao službenog i o jednakopravnosti hrvatskog jezika u Zajedničkom saboru, o upotrebi zastave i grba. Razvijen je bio stav i o posebnom hrvatskom državljanstvu. Čulinović, Ferdo. *Državopravna historija jugoslavenskih zemalja XIX. i XX. vijeka, I. Zagreb*, 1961., 128, 131-132; Polić, Ladislav. *Nacrt hrv-ugarskog državnog prava*. Zagreb, 1912. (skripta, litografirano), 101 i d.; Pliverić, Josip. *Beiträge zum Ungarisch-kroatischen Bundesrechte*. Agram 1886., 621 i d. Poblize o Pliverićevom i Kriškovićevom izvodenju postojanja posebnog hrvatskog državljanstva v. Čepulo, 1999., *Pravo hrvatske...*, 813-816, 820-821.

tekstualne razlike između zakona usvojenih u Ugarskom i Hrvatskom saboru nisu predstavljale ozbiljniji predmet sporenja.⁶⁴

S obzirom na središnje značenje Hrvatsko-ugarske nagodbe hrvatski, pa i mađarski, javnopravni teoretičari su joj posvećivali najveću pažnju, a ona je zbog svoje specifičnosti izazivala interes i stranih teoretičara, koji su također bili podijeljeni u stavovima oko ustavnopravnog položaja Hrvatske. Pri tome su se stavovi kretali u rasponu od negiranja državnopravne prirode hrvatske autonomije do priznanja određenog stupnja njenog državnopravnog značaja ili državnosti *sui generis* koji je prevladavao među hrvatskim teoretičarima.⁶⁵

No, unatoč nesuglasja mađarske i hrvatske strane te unatoč teškim posljedicama za Hrvatsku, koja je Nagodbom stavljena u podređen položaj, radilo se i o relativno racionalnom temeljnom zakonu koji je uveo jasnije okvire i neka moderna načela organizacije i djelovanja organa vlasti te postavio podlogu za donošenje drugih zakona sa sadržajem utemeljenim na modernim načelima.

⁶⁴ U mađarskoj i hrvatskoj inačici Nagodbe nema toliko značajnih razlika kao kod Austro-ugarske nagodbe i one su više rezultat površnog prijevoda. Ipak, razlike su brojne, a karakteristično je da one u ugarskoj inačici naglašavaju jedinstveni karakter Ugarske dok hrvatska inačica više naglašava jednakopravni odnos. Tako npr. ugarska inačica počinje uvodom koji govori o inartikulaciji zajedničkog temeljnog zakona dok hrvatska počinje preambulom koja se poziva na pragmatičku sankciju i međusobnu nerazdruživost i govori o nagodbi između Kraljevine Ugarske i Kraljevina Hrvatske i Slavonije, hrvatska inačica upotrebljava naziv "kraljevina" i "kraljevine" dok mađarska dosljedno izbjegava te državnopravne pojmove i govori isključivo o Mađarskoj (*Magyarország*) i Hrvatskoj, Slavoniji i Dalmaciji (*Horvát, Szlavon es Dalmátországok*) te o "zemljama". Jedina razlika koja je trajno bila predmet sporenja ticala se različitih formulacija § 46 Nagodbe. Naime, iz hrvatskog je teksta proizlazila obveza Središnje vlade da pri ministarstvima osnuje posebne hrvatsko-slavonske odsjeke dok je iz mađarskog teksta proizlazilo da Središnja vlada ima obvezu da pri takvim odsjecima nastoji zaposliti Hrvate što je Središnja vlada činila na način da je te odsjeke zapravo pretvorila u prevodilačke službe. Gross - Szabo, 234-235; Polić L. 1912, 182-184. Usporedni prikaz Hrvatsko-ugarske nagodbe v. u: Bojničić, 3-37; prikaz hrvatske inačice s komentarom v. u: *Priručnik za političku upravnu službu u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji, II*. Napisao, sustavno uredio i protumačio Milan Smrekar. Zagreb, 1900, 805-817. Usp. i zakonski članak XXX:1868. Ugarskog sabora u: *Sbirka zakonah god. 1868*. Budim 1868.

⁶⁵ Stav o posebnom državnopravnom položaju Hrvatske među stranim javnopravnim teoretičarima i povjesničarima zastupali su E. Bernatzik, H. J. Biderman, S. Brie, P. Daresté, E. Horn, K. Kadlec, L. Leger, W. Rehm, P. Seton-Watson, F. Tetzler, i drugi. Pri tome se govorilo o nejednakoj realnoj uniji i o federaciji. Mađarski teoretičari su uglavnom tretirali Ugarsku kao jedinstvenu decentraliziranu državu, a Hrvatsku kao njenu provinciju. G. Jellinek je pak nakon polemike s J. Pliverićem (koji je zastupao tezu o punoj državnosti Hrvatske koja je dobrovoljno prenijela neke svoje izvorne funkcije na zajedničku državu) odstupio od svoje tvrdnje o pokrajinskom položaju Hrvatske proglašivši je "fragment-državom" koja je više od pokrajine, a manje od države. Pregled navedenih stavova v. u: Čulinović 1961., 122-127; Krišković, Vinko. *Upravna nauka i hrv. ug. upravno pravo, I*. Zagreb, 1912. (skripta, litografirano), 377; Polić, L. 1912., 98-101; Ratner, N. *Postanak Hrvatsko-ugarske nagodbe od godine 1868*. (prijevod sa ruskog) Beograd, 1949., 41-42. Usp. i Buczynsky, Alexandar, Matković, Stjepan. Korespondencija Josip Pliverić - Georg Jellinek 1885. godine. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 50, 2000., 6, 1055-1084.

Od posebne važnosti je bilo osnivanje Zemaljske vlade, koja u hrvatskoj povijesti nije imala prave tradicije izuzimajući kratkotrajne prethodnice u vidu Hrvatskog kraljevskog vijeća 1767.-1779. te Banskog vijeća 1848-1850. No, hrvatski politički zahtjevi od 18. stoljeća pa do 1868. stalno su isticali potrebu osnivanja zemaljske vlade kao ključni zahtjev koji je bojio sve hrvatske političke koncepcije. Osnivanjem odgovorne Zemaljske vlade zatvoren je krug unutar hrvatskog političkog sustava, ali su politički i financijski kanali ovisnosti otvarali taj krug prema Središnjoj vladi pretvarajući Hrvatsku u neke vrsti "poluotvoreni" sustav. Ipak, bilo je jasno da će ban i Zemaljska vlada postati ključni ustavni organ u Hrvatskoj kao i da će morati biti u uskoj sprezi sa Središnjom vladom.

S obzirom na značaj Zemaljske vlade Zakonski članak II:1869. o ustrojstvu Zemaljske vlade bio je prvi koji je donijet nakon Nagodbe. Njime je valjalo uspostaviti izvršni i upravni vrh koji bi dalje djelovao na unutarnje ustrojavanje i modernizaciju te je Zakon imao veliko posredno značenje kao pretpostavka daljeg uređenja uprave. Na temelju Nagodbe zakonom je osnovana vlada s banom kao glavom vlade i tri odjela (za unutarnje poslove i poslove zemaljskog proračuna, za bogoštovlje i nastavu, za pravosuđe) kojima su na čelu stajali odjelni predstojnici, od kojih je kao zamjenik bana bio određen predstojnik odjela za unutarnje poslove. Unutarnje poslovanje u vladinim odjelima trebao je propisati ban. Banu je pripadalo pravo postavljanja službenika unutarnje uprave, osim onih čije je postavljenje bilo pridržano vladaru. Ban je bio dužan osobno ili pomoću povjerenika sudjelovati u radu Sabora te odgovarati na zastupnička pitanja ("interpelacije"), davati razjašnjenja i pridonositi tražene spise. Glasovati u Saboru je ban mogao ukoliko je bio član Sabora. Vlada je bila dužna podnijeti Saboru proračun tako "da se uzmogne izpitati i konačno ustanoviti" prije početka godine za koju je trebao vrijediti, ali sankcije neprihvatanja nisu bile ustanovljene. Zakonom je bila utvrđena odgovornost bana Saboru za povrede ustavnosti i zakonitosti vladarskih akata koje bi proizišle iz njegovih službenih djela počinjenih u krugu njegove nadležnosti, uz odredbu da će pitanja odgovornosti bana i njegovog zamjenika te sastav sudišta biti utvrđeni posebnim zakonom. Ban je prijedloge i predstavke iz unutarnje nadležnosti (uključujući zakonske prijedloge) dostavljao vladaru preko Hrvatsko-slavonskog ministra te je, uz toga ministra, protupotpisivao vladarske akte.⁶⁶ Samo donošenje Zakona o ustrojstvu Zemaljske vlade već je naznačilo srž budućih mađarsko-hrvatskih sporova u pogledu nadležnosti i širine autonomije s obzirom da je Zakon donijet tek nakon otezanja koje je proizašlo iz sukoba između Raucha i Bedekovića odnosno Andrassyja oko pitanja protupotpisa i odnosa Hrvatsko-slavonskog ministra i bana. Sukob je riješen kompromisnim rješenjem po kojem su pravo protupotpisa imali i ban i Hrvatsko-slavonski ministar.⁶⁷

⁶⁶ Zakonski članak II:1869. o ustrojstvu autonomne hrvatsko-slavonsko-dalmatinske zemaljske vlade. *Sbornik zakonah i naredabah valjanah za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju godina 1869*. Zagreb, 1869. (dalje u tekstu: SZ 1869), 7-12.

⁶⁷ Rauch je prihvaćao vezanost Hrvatske uz Ugarsku, ali u maniri feudalca nije htio da se funkcija bana, koju je obnašao, svede na protokolarnu te da mu Bedeković kao Hrvatsko-slavonski ministar bude nadređen. Spor je izbio oko Zakona o ustrojstvu vlade kojeg je predložio ban,

Banovo pravo i obveza da sudjeluje u radu Sabora i da odgovara na zastupnička pitanja nije imalo i zapriječenu sankciju, a ni do 1918. neće u stvarnosti biti izgrađeni mehanizmi parlamentarnog nadzora vlade.⁶⁸

Tek je na poziv zastupnika Vlada podnijela Saboru nove osnove o izbornom redu i saborskom redu kako bi uredila provizorno stanje. Vlada je u svom prijedlogu zapravo preuzela oktroirane izborne i saborske redove iz 1867. i u njih još dodatno ugradila elemente i ograničenja koji bi morali osigurati prevlast vlade. U izbornom redu najznačajnije je bilo da je središnje izborne odbore imenovao veliki župan odnosno načelnik te da su ti odbori imali i pravo određivanja izbornih jedinica, čime

ali je Sabor predsankcioniranom tekstu, koji je predviđao pravo protupotpisa samo za Hrvatsko-slavonskog ministra, dodao i banov protupotpis te ulogu Hrvatsko-slavonskog ministra definirao u smislu da on prosljeđuje banove predstave bez promjene i odvlake (što će ući u tekst revizije Nagodbe 1873). No, to je izazvalo zgražanje Središnje vlade zbog omalovažavanja uloge ministra. Spor je izbio i oko odredbe ugrađene na Saboru o širini banovog prava u imenovanju činovnika. Bedeković je u popratnom dopisu vladaru uz prijedlog zakona predložio ispuštanje banovog protupotpisa, brisanje ograničenja uloge Hrvatsko-slavonskog ministra, smanjivanje predložene širine banovog prava u imenovanju činovnika, ispuštanje visine banove plaće iz zakona i smanjivanje predloženog iznosa plaće bana (što je očito bila osveta Rauchu). Vladar je u svojoj uputi Saboru prihvatio sve te prijedloge. Na zgražanje Sabora vladar je naložio Hrvatsko-slavonskom ministru da te upute izloži banu i Saboru što je Sabor primio kao teško poniženje. Ipak, Rauch se pokorio vladarevom otpisu osim u pogledu protupotpisa bana. On je, nakon pregovaranja sa Središnjom vladom, zadržan uz suptilno razlikovanje načelnog ministrovog protupotpisa i banovog protupotpisa (kao manje vrijednog) s obzirom na njegovu odgovornost u svezi s proglašenjem kraljevih akata u zemlji. Gross 1985., Madarska vlada..., 12.

⁶⁸ Osim pravne odgovornosti Zemaljske vlade Saboru (operacionaliziranoj putem Zakona o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika 1874) nisu postojali drugi mehanizmi koji bi (barem) formalno sadržavali sankciju, a faktični putevi utjecaja na vladu se nisu uspjeli oblikovati do razine faktične sankcije ili neke vrste obvezujućeg političkog pritiska na vladu. Uvjet za postavljanje zastupničkog pitanja vladi ("interpelacija") bio je 10 supotpisa, a u slučaju zastupnikovog nezadovoljstva vladinim odgovorom nije postojala mogućnost izglasavanja nepovjerenja već je Sabor trebao odlučiti što će poduzeti. "Proračunsko pravo" kao podloga političkoj odgovornosti nije postojalo. U hrvatskom slučaju se radilo o sredstvima unutarnjeg proračuna koja je Ministarstvo financija temeljem Nagodbe izdvojilo za hrvatsku autonomiju, a ne i o punom planiranju prihoda i rashoda i financijske politike, što je bilo izvan dosega zemaljskih organa. Sabor je u razdoblju "izvan-nagodbene" stanja kada nije postojala podloga za proračun u Nagodbi produžavao proračun zakonom o indemitetu. Vrbanić je smatrao da i u slučaju neizglasavanja zakona o proračunu vlada može nastaviti trošiti one stavke koje se zasnivaju na posebnim zakonima, a da za ostale nužne troškove može donijeti uredbu iz nužde. Vrbanić je odgovornost vlade promatrao u kontekstu pravne odgovornosti, a ne političke. Politička odgovornost nije dolazila u obzir ni s obzirom na "otvorenost" hrvatskog pravno-političkog sustava prema Središnjoj vladi. Cjelovito o odgovornosti bana Saboru v. Čepulo, Dalibor. *Odgovornost i položaj bana i članova hrvatske Zemaljske vlade 1868-1918. i ministarska odgovornost u Europi. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 49, 1999., 2, 244-272; Gross, Mirjana. *Financijski temelji nagodbene autonomije civilne Hrvatske i Slavonije 1868-1880. Historijski zbornik* 41, 1988., 96; Sirotković, Hodimir. *Ustavni položaj i organizacija rada Sabora kraljevine Hrvatske i Slavonije u građanskom razdoblju njegova djelovanja (1848-1918). Rad Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti* 20, 1981., 39-86, 75-78; Vrbanić, Fran. *O državnom proračunu*. Zagreb, 1879., 32-34.

je Vlada faktično dobila neposredne mogućnosti "krojenja" izbora. U pogledu broja zastupnika, koji je ostao isti (67), vraćen je broj zastupnika županija i gradova (43:24).⁶⁹ Umjesto pripadnosti "sjedinjenim kraljevinama" opći uvjet za aktivno izborni pravo definiran je kao rođenje u Hrvatskoj i Slavoniji ili općinska zavičajnost, a za neposredno izborni pravo propisani su visoki imovinski cenzusi za vlasnike nekretnina (50 forinti) uz uvjet da posjeduju nekretninu i da žive u izbornom kotaru, zatim i za trgovce (30 forinti), a niski cenzus (15 forinti) je bio propisan za Turopolje dok cenzus nije važio za činovnike i za crkvena i intelektualna zvanja. Za posredno izborni pravo cenzus je bio 5 forinti.⁷⁰ Zakon o uredjenju Sabora je zadržao široki krug virilnih glasova kojima je dodao i turopoljskog župana te ublažio pretpostavke glede sveze virilista sa Hrvatskom. Pasivno izborni pravo je pak bilo, kao i dotad, relativno široko određeno uz uvjet pismenosti te uz isključenje s obzirom na nečasnost i nesamostalnost. Zakon je sadržavao i odredbu o obveznom sazivanju Sabora u roku od tri mjeseca u slučaju njegova prijevremenog raspuštanja, odredbu o unutarnjem izboru saborskih funkcionara te odredbu o naknadi putnih i troškova stanovanja po danu zasjedanja.⁷¹ Rasprava o Zakonu je u kritičkom tonu bila usmjerena prvenstveno na "stranački karakter zakona" i na mogućnost vlade da određuje izborne kotare i birališta, a pokazala je konzervativizam kroz naglašenu kritiku općeg prava glasa kao oružja despotizma.⁷² S obzirom na mogućnost vlade da utječe na izbore posebno je isticana potreba oživljavanja municipija na način prilagođen suvremenim okolnostima te potreba donošenja zakona o odgovornosti vlade.⁷³ Navedeni zakoni, prihvaćeni 1870., ujedno su bili prvi ustavnim postupkom donijeti zakoni u Hrvatskoj kojima je osnažen predstavnički sustav.

⁶⁹ Polić, L. 1908., 683.

⁷⁰ Zakonski članak III:1870. sabora kraljevina Dalmacije, Hrvatske i Slavonije, o izbornom redu za sabor istih kraljevina. SZ 1870, 293-299; SS 1868, 234-236.

⁷¹ Zakonski članak II:1870. sabora kraljevina Dalmacije, Hrvatske i Slavonije o uredjenju sabora istih kraljevina. SZ 1870., 283-283-286.

⁷² Najžešću kritiku izbornog zakona dao je u generalnoj raspravi Ignjat Brlić. Zanimljivo je da se Brlić uz isticanje prigovora o previsokim cenzusima izričito ogradio od općeg prava glasa s argumentacijom da se ono koristi u despotijama. Kritizirao je onemogućavanje neposrednih i zadržavanje sustava posrednih izbora koje su sve ustavne zemlje odbacile. Prisutnost činovnika u Saboru obrazložio je gotovo kao nužno zlo obzirom da su oni u Hrvatskoj glavni nosioci inteligencije, ali je zatražio da vlada tolerira njihove slobodne rasprave u Saboru posebice motiviran i činjenicom da je zbog tih razloga on sam bio otpušten s mjesta suplenta Pravoslavne akademije. Brlić se inspirirao ugarskim Zak. čl. V:1848. (usp. *Zakonski članci Ugarskog državnog Sabora godine 1847/8*. Zagreb, 1860., 16-31) tražeći izradu novog izbornog zakona i preuzimanje liberalnih ideja iz tog članka. Većina prigovora u raspravi je ponajviše bila usmjerena na previsoke cenzuse i privilegiranje glasača u Turopolju i deprivilegiranje onih u Primorju sustavom diferenciranih poreza a posebice je žestoko kritizirana mogućnost vlade da utječe na izbore. Polić, L., 1908., 684; Polić, M. 1900., 128-133.

⁷³ Ante Stojanović i Jovan Živković su kritizirali načelo odgovornosti vlade zbog toga jer ne pruža nikakva jamstva ustavnog ponašanja vlade ukoliko ne postoji i pozitivni zakon koji bi takvu odgovornost pravno uredio. Polić, M. 1900., 133-134.

No, iako je Zakonom o ustrojstvu Zemaljske vlade propisano donošenje posebnog zakona o odgovornosti vlade, ni do konca saborskog zasjedanja nije došlo do donošenja toga zakona mada su zastupnici vršili pritisak u tom smjeru. Štoviše, kratko vrijeme nakon osnivanja Zemaljske vlade je zastupničkom interpelacijom o zakonu o odgovornosti bana ujedno podnijet i prijedlog nacrtu zakona o odgovornosti bana,⁷⁴ koji je nešto kasnije još jedanput podnijet, ali u Poslovníkom propisanom postupku.⁷⁵ Ti su prijedlozi očito bili provokativni poticaji na donošenje zakona pa je razumljivo što je tako predložena Osnova zakona o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika bila gotovo doslovan prijevod austrijskog Zakona o ministarskoj odgovornosti iz 1867., koji je u najnužnijoj mjeri bio usklađen s hrvatskim posebnostima.⁷⁶ Taj se prijedlog imao umnožiti i uputiti na odsjeke, ali ni do konca zasjedanja Sabora 8. siječnja 1871. nije došlo ni do odgovora na spomenutu interpelaciju ni do neke aktivnosti glede spomenutog prijedloga. Dakako, razumljivo je bilo neraspoloženje Rauchove vlade da pripremi takav zakon za čiju je primjenu i sama pružala osnove.

No, Sabor je iz područja uređenja i postupanja središnjih autonomnih organa donio značajan Zakon o proglašenju autonomnih zakona. Taj je Zakon utvrđivao da se nakon kraljeve potvrde zakonske osnove i proglašenja zakona u Saboru zakon objavljuje u zborniku zakona uz petnaestodnevni *vacatio legis*, a zadržano je pozivanje na zakon tradicionalnim navođenjem godine i broja pod kojim je donijet u Saboru. Tako su spojeni tradicionalni način proglašenja zakona u Saboru i sustav donošenja zakona kao zakonskih članaka te moderni način publikacije javnom objavom dostupnom načelno svim jednakopravnim građanima. Na inerciju municipalne tradicije ukazuje i odredba da se, unatoč tome što se objavljeni tekst smatra vjerodostojnim, ovjereni prijepisi izvornika dostavljaju oblastima.⁷⁷ U vezi s proglašenjem zakona pojavio se i pokušaj saborskih zastupnika da se, u skladu sa shvaćanjem da je i Hrvatski sabor također državni sabor, donese zakon koji bi regulirao proglašenje zajedničkih zakona na način da se oni po sankcioniranju

⁷⁴ Usp. zastupničko pitanje Kazimira Jelačića na sjednici od 29. rujna 1869. o tome kada vlada kani predložiti zakon o odgovornosti bana te cjeloviti prijedlog zakona. Posve je vjerojatno da na taj prijedlog nije bilo vladinog odgovora jer on nije podnijet u propisanom postupku. To pokazuje i nesnalaženje zastupnika u parlamentarnoj proceduri. *Dnevnik Sabora trojedne kraljevine Dalmacije, Hrvatske i Slavonije držana u glavnom gradu Zagrebu god. 1868.* Zagreb, s. a. (dalje: DS 1868), 657-659; *Saborski spisi Sabora kraljevinah Dalmacije, Hrvatske i Slavonije od godine 1868-1871.* Zagreb, 1905. (dalje u tekstu: SS 1867-1870), 110.

⁷⁵ Prijedlog zakona o odgovornosti bana podnio je Mirko Hrvat u ime desetorice zastupnika na prvoj sljedećoj sjednici nakon Jelačićeve "interpelacije" 2. listopada 1869. Vjerojatno su zastupnici shvatili ili bili upozoreni da prijedlog nije podnijet u propisanom postupku. Usp. DS 1868, 672-675; SS 1867-1870, 112-114.

⁷⁶ Usp. sadržaj naprijed navedenog Hrvatovog prijedloga i tekst austrijskog Zakona od 25. lipnja 1867. o ministarskoj odgovornosti. DS 1868, 112-114; Austrijski Zakon o odgovornosti ministara od 25. lipnja 1867. v. u E. Bernatzik (Hrsgb). *Die Österreichischen Verfassungsgesetze.* Wien 1911, 371-378.

⁷⁷ Zakonski članak VI:1870. sabora kraljevina Dalmacije, Hrvatske i Slavonije o proglašavanju zakona na hrvatsko-slavonsko-dalmatinskom saboru donešenih. SZ 1870, 308-309.

dostavljaju Hrvatskom saboru na proglašenje. Time bi bila naznačena izjednačenost dvaju sabora, odnosno hrvatsko sudjelovanje u državnom suverenitetu, ali je Središnja vlada odbila taj prijedlog i unatoč Bedekovićevom zalaganju za nj.⁷⁸ To je pitanje riješio zajednički zakon koji je utvrđivao stupanje zajedničkih zakona na snagu petnaest dana nakon proglašenja sankcioniranog zakona u Zajedničkom saboru.⁷⁹

S obzirom da je pravosuđe postalo stvar autonomne uprave, Sabor je morao riješiti i pitanje imenovanja sudaca i službenika u kraljevim sudovima. Odgovarajuća Osnova, koju je predložila vlada, zapravo je u autonomno područje tek preuzela odredbu iz odgovarajućeg vladarevog rješenja iz 1869. o tome da sve suce kod kraljevih sudova te tajnika Stola sedmorice imenuje kralj na prijedlog bana, dok je za imenovanje svih ostalih činovnika (osim sudbenih stražara) nadležan ban, što je bilo u skladu i s odgovarajućom odredbom Zakona o ustrojstvu Zemaljske vlade.⁸⁰

Nakon ustrojenja Zemaljske vlade valjalo je s novim okolnostima uskladiti upravno-teritorijalno ustrojstvo tim prije što je nepotpuna i nedostatna regulativa na snazi bila uzrokom brojnih problema u njihovom funkcioniranju. Nakon pritiska zastupnika vlada je Saboru predložila Zakon o uređenju županija te Zakon o uređenju seoskih općina i trgovišta bez uređenih magistrata i najavila donošenje posebnog zakona o gradovima.⁸¹

Uređenju županija pridavano je središnje značenje zbog njihove ključne važnosti u upravnom sustavu te stoga jer su se županije našle u nereguliranom prostoru. Tradicionalna društvena podloga kojoj je bilo prilagođeno županijsko ustrojstvo iščeznula je s uvođenjem pravne jednakosti i predstavničkog načela 1848. dok se za *Naputak o uređenju županija, slobodnih kraljevskih gradova, slobodnih kotara, povlaštenih trgovišta i seoskih općina* iz 1861.⁸² smatralo da je postao neodgovarajući nakon uvođenja načela odgovornosti bana. Zbog svega toga je trebalo sastav

⁷⁸ SS 1867-1870, 132-133; Polić, M. 1900., 120.

⁷⁹ Gross 1985., Madarska vlada., 13.

⁸⁰ Zakonski članak XI:1870. sabora kraljevina Dalmacije, Hrvatske i Slavonije o preinačenju nekotijih ustanovah ob imenovanju sudacah, i o popunjenju nižjih službah kod kraljevskih oblastih sudbenih u kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji. SZ 1870, k. XVI, 317-318. Vlada je tim Zakonom samo preuzela sadržaj vladarevog rješenja od 13. kolovoza 1869. Usp. obrazloženje bana u: SS 1867-1870, 156.

⁸¹ Sabor je već 5. travnja 1869. pozvao bana da podnese prijedlog zakona o organizaciji municipija, a nakon što je ban stavio na raspolaganje tek materijale Banske konferencije, Sabor je osnovao posebnj odbor za izradu zakona, ali on nije podnio nikakav prijedlog. Nakon toga je vlada na sjednici 26. studenog 1870. predložila posebnu Osnovu o preustrojstvu županija. Vrbanić, Fran. *Rad hrvatskoga zakonarstva na polju uprave od godine 1861. do najnovijega vremena, I.* Zagreb, 1889., 39.

⁸² *Naputak o uređenju županija, slobodnih kraljevskih gradova, slobodnih kotara, povlaštenih trgovišta i seoskih općina* bio je prihvaćen na Banskoj konferenciji, a potom, uz neke izmjene, i na Saboru 1861. Navedeni propis v. u: *Spisi saborski sabora kraljevinah Dalmacije, Hrvatske i Slavonije od god. 1861, I.* Uredili i izdali Bar. Dragojlo Kušlan i Dr. Mirko Šuhaj. Zagreb, 1862., xxv-xxxi, 73-79 (zak. čl. LXXXI:1861) i *Sbornik zakonah i naredabah valjanah za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1863, I.* Zagreb, 1881., 277-287.

županijskih skupština postaviti na novu podlogu, izmijeniti položaj činovništva i odrediti nove odnose među organima. U tom smislu je na vladin prijedlog donijet Zakonski članak XVII:1870. o ustrojstvu županija.⁸³ Zakon je predstavljao pokušaj uređenja županija modernizacijom municipalne osnove te se zasnivao na kompromisu između modernih i načela municipalne uprave. Počivao je na tradicionalnim municipalnim okvirima, ali uz bitno suženu autonomiju već i stoga što je vlada, poučena iskustvom, nastojala spriječiti stvaranje zaštićenih oporbenih jezgri u županijama.⁸⁴ Štoviše, načelo odgovornosti vlade navodilo se kao opravdanje za nastojanje na stezanju samouprave jer se na samoupravu i odgovornu vladu općenito gledalo kao na međusobno isključujuće pojave, a načelo prenesenog djelokruga uz pravo vladinog nadzora shvaćalo se ne kao ostavljanje slobode municipijima već kao mogućnost stalnog upletanja vlade.⁸⁵ Zakonski članak XVII:1870. je zapravo predstavljao početak tendencije ograničavanja tradicionalne municipalne samouprave u Hrvatskoj.

Prema tom Zakonu središnji organ bila je županijska skupština. Ona je zasjedala dva puta godišnje (početkom veljače i tijekom kolovoza) te ju je stoga u upravnim poslovima zamjenjivao upravni odbor, a izvršni organ je bio magistrat. Ustroj županijskih skupština posve je izmijenjen te je bio sastavljen prema kriteriju predstavljanja stanovništva i imovine. Županijsku skupštinu s trogodišnjim mandatom su u dvije trećine zastupnika činili predstavnici općina, u trećini predstavnici najvećih poreznih obveznika (uz privilegirani obračun glede zastupljenosti nosilaca intelektualnih zvanja) dok su virilni članovi bili najviši županijski činovnici koji su jedini zadržali osobno pravo sudjelovanja.⁸⁶ Polovicu upravnog odbora činili su županijski činovnici, a jednaki broj članstva je na jednu godinu iz svojih redova birala županijska skupština održavajući razmjer zastupničkog i veleporeznčkog dijela. Upravnim odboru je predsjedao podžupan (ili veliki župan), koji je ujedno bio odgovoran skupštini za izvršenje njenih zaključaka. Županijskom magistratu je na

⁸³ Zakonski članak XVII:1870. sabora kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije o ustrojstvu županijah istih kraljevina. *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1871.* Zagreb, 1872. (dalje: SZ 1871), 233-234, 51-65.

⁸⁴ Gross - Szabo, 244; Polić, M. 1900., 142.

⁸⁵ U prednagodbenom razdoblju češće je dolazilo i do djelatnog suprotstavljanja županija i Namjesničkog vijeća koje je "češće nego je trebalo" slalo povjerenike u županije dok su one često upućivale pritužbe Saboru zbog kršenja njihovih ovlasti. Sabor im pak niti teoretski nije mogao pomoći jer nije postojalo načelo odgovornosti vlade Saboru. Vrbanić je kasnije snažno kritizirao opredjeljenje prema gušenju samouprave pozivom na načelo odgovornosti vlade. Prema Vrbaniću "slobodna uprava" neće doći u nesklad sa zakonodavnim tijelom i postati "država u državi" ukoliko se radi o "slobodnoj upravi" u "slobodnoj državi", a ne o upravi kao pukom produžetku egzekutivne vlasti te da će zbog "zajedničkog temelja u ideji slobode" ta dva organizma biti komplementarna. Vrbanić, 1889., 51-52, 55.

⁸⁶ Predstavnici veleporeznika određivani su po rang listi plaćenog poreza, ali s tim da se nosiocima intelektualnih zvanja porez uračunavao u dvostrukom iznosu. Zakonski članak o XVII:1870. o ustrojstvu županija je u § 5 određivao da osobno pravo punopravnog sudjelovanja imaju podžupan, bilježnici, blagajnici, fizički, mjernici, eksaktori i kotarski suci.

čelu stajao veliki župan, kojeg je postavljao kralj na prijedlog bana, a činili su ga činovnici od kojih je one više imenovao ban na prijedlog velikog župana dok je niže imenovao veliki župan.⁸⁷ Činovnici su stavljeni u posve novi položaj s obzirom da je ukinuta restauracija te su oni izjednačeni s državnim činovnicima kako bi se privuklo kvalitetnije osoblje i osigurao kvalitetniji rad. Tako su županijski činovnici uvršteni u upravni hijerarhijski sustav, polagali su prisegu vladaru, postali su stegovno odgovorni velikim županima, uz nadzor bana i odgovorni za štetu počinjenu u obavljanju službene dužnosti (sindikatska tužba), a morali su biti stručno osposobljeni (u slučaju podžupana i bilježnika završen pravni fakultet ili upravno iskustvo, sudački ispit za suca te odgovarajući ispiti za liječnike i mjernike), službu su dobivali načelno doživotno i plaćani su iz sredstava državnog erara jer su županije izgubile pravo razrezivanja lokalnih poreza.⁸⁸ Na taj je način potpuno promijenjena uloga županijskog aparata, koji je unatoč jednakim oblicima stavljen u funkciju provođenja vladine politike umjesto da, kao prije, bude potencijalna brana pred tom politikom.

Djelokrug županijskih skupština postavljen je na nove osnove. Mada su županije zadržale samoupravni djelokrug nadležnostima županijske skupštine (uprava vlastitom imovinom, nadzor i koordinacija općinskih poslova) one su, ponajprije s obzirom na položaj činovništva, u osnovi prestale biti samostalne samoupravne jedinice te su postale drugostupanjski ili prvostupanjski organi u upravnoj hijerarhiji.⁸⁹ Podžupan je rukovodio upravom županije i bio izvršni organ županijske skupštine kojoj je bio odgovoran za izvršenje skupštinskih zaključaka i izvan skupštinske novčane doznake, a istodobno je bio namjesnik velikog župana, kojemu je bio odgovoran za izvršenje vladinih zaključaka i za cjelokupno svoje djelovanje. U tom dvojstvu funkciju podžupana u stvarnosti je posve preteгла njegova odgovornost velikom županu.⁹⁰ Na sve zaključke županijske skupštine te na odluke velikog župana i podžupana postojalo je pravo priziva vladi. Pravo nadzora nad poslovanjem nižih jedinica pak nije uključivalo mogućnost provedbe već jedino traženje obavijesti i apela na vladu da otkloni nedostatke. Zadržan je bio samoupravni izgled s obzirom da su svi poslovi rješavani na županijskoj skupštini, a županijska skupština zadržala je pravo na neposredno obraćanje Saboru i vladi putem peticija. No, pridavanje prava peticije skupštini je zapravo prikrivalo nepostojanje znatno učinkovitijeg prava javnog okupljanja,⁹¹ a k tome peticija i nije imala suspenzivni učinak na osporavane akte,

⁸⁷ Županijski magistrat se sastojao od podžupana, jednog ili dva bilježnika, jednog blagajnika, eksaktora, jednog ili više fizika, mjernika, po jednog kotarskog suca za svaki kotar te od nižih činovnika arhivara, veterinarara, po jednog pristava za svaki kotar, a tako i ranarnika i primalje. § 31 Zakonskog članka o XVII:1870. o ustrojstvu županija.

⁸⁸ Usp. obrazloženje bana uz Osnovu zakona o municipalnom ustrojstvu. SS 1867-1870, 264-266.

⁸⁹ Vrbanić, 1889, 41, 56.

⁹⁰ Vrbanić, 1889, 61.

⁹¹ Vrbanić, 1889, 59. O pravu javnog okupljanja i pravu peticije u Hrvatskoj usp. Čepulo, Dalibor. Pravo na javno okupljanje u Hrvatskoj 1848-1918. i odrednice razvoja u europskim zakonodavstvima. *Zbornik Pravnog fakulteta* u Zagrebu, 49, 1999., 3-4, 409 i d.

dok propisi koje je županijska skupština donosila nisu smjeli biti u suprotnosti sa zakonom ili naredbama vlade. Najvažniji županijski organ, upravni odbor, je tek manjim dijelom proizlazio iz županijske skupštine i nije imao pravo konačne odluke s obzirom na ovlasti velikog župana i vlade pa su upravni odbori po svojoj prirodi prije bili kolegijalni upravni organi nego organi županijske samouprave, a to još i više vrijedi za magistrature, koji su imali imenovano članstvo.⁹² Najvažnije je pak bilo da je podžupan kao državni činovnik bio dužan provesti i naloge vlade, čime se zapravo zaobilazila skupština, a vlada dobila mogućnost provedbe zakona i svojih odluka neovisno o županijama i eventualnom otporu u skupštinama, koji je došao do izražaja i za Mažuranićeva kancelarstva i u razdoblju Rauchova banovanja. Puni upravni djelokrug bio je presumptivno dodijeljen županiji osim ako nije bio izričito pridržan vladi. Prvostupanjska jedinica bio je kotar (sa ne manje od 16.000 stanovnika), kojem je na čelu stajao kotarski sudac s pristavima i koji je u upravnim poslovima bio odgovoran velikom županu odnosno podžupanu.⁹³ K tome, županije su izgubile mogućnost raspisivanja prireza i postale ovisne o financiranju od vlade. Gradovi su bili samostalni te nisu bili u vezi sa županijom i nisu bili zastupani u županijskoj skupštini.

Zakonom o županijama nije posve provedeno načelo odvajanja sudstva i uprave (na prvom stupnju), što je ban Rauch obrazložio financijskim razlozima i činjenicom da je to protivno duhu i potrebama naroda. U slučaju općinskih (mjesnih) sudova, koji su rješavali bagatelne predmete, smatralo se i da su se potvrdili brzinom i jeftinoćom postupka. U slučaju kotarskih sudova rješenje opterećenosti postojećeg osoblja upravnim predmetima na uštrb sudskih vidjelo se u povećanju broja kvalitetnog sudačkog osoblja, a ne u odvajanju uprave i sudstva, dok je mogućnost ukidanja kotara odbačena jer bi time bile uspostavljene prevelike jedinice s velikom udaljenošću do središta sudskih institucija.⁹⁴

No, ozbiljne kritike navedene regulative javile su se vrlo brzo. Ključni je prigovor bio upravo objedinjenost sudstva i uprave te raspored kotara pa tome Zakonu nije bila suđena dugotrajnost.⁹⁵ Godine 1875. će u sklopu Mažuranićevih reformi biti donijet Zakon o ustroju političke uprave i više drugih zakona kojima je upravna organizacija postavljena na posve nove temelje, uključujući osnivanje zametaka javnih službi.⁹⁶

Uz uređenje institucija vlasti potrebnom se ukazalo i donošenje nove regulative za općine, koje su bile izraz lokalne samouprave. Ta se potreba ukazala već i zbog nužnosti da se naredba bana Jelačića od 19. veljače 1851., koja je naredbom Namjesničkog vijeća iz listopada 1867. zamijenila municipalni okvir iz *Naputka*

⁹² Vrbanić, 1889, 58.

⁹³ *Priručnik za političku upravnu službu u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji, I.* Napisao, sustavno uredio i protumačio Milan Smrekar. Zagreb, 1899., 27-31.

⁹⁴ Usp. obrazloženje bana u: SS 1867-1870, 265.

⁹⁵ Smrekar, 1889., 30.

⁹⁶ Čepulo, Dalibor. Dioba sudstva i uprave u Hrvatskoj 1874. godine - institucionalni, interesni i poredbeni vidovi. *Hrvatska javna uprava*, 1, 1999., 2, 254.

1861., zamijeni ustavno donijetim propisom.⁹⁷ Stoga je donijet Zakonski članak XVI:1870. o uređenju općina i trgovišta,⁹⁸ ali je njime stvarno zadržana koncepcija iz Jelačićeve naredbe o općini, koja se može samostalno održavati i provoditi delegirani djelokrug, pa je zadržan i jednaki institucionalni model. No, u općinski odbor (12-24 vijećnika) je također uveden veleposrednički element zastupljen u jednoj trećini. Tom je odboru bio odgovoran općinski sudac za poslove iz samoupravnog djelokruga, dok je u sklopu delegiranog djelokruga mogao obustaviti od izvršenja zaključke općinskog odbora koje je smatrao protuzakonitima ili štetnima za općinu te ih predati županiji na odluku. U općini je zadržana restauracija općinskog činovništva te je jedino služba bilježnika bila stalna, a njega te suca i kneza je kao izvršne samoupravne organe birao odbor na prijedlog višeg upravnog organa. Općina je imala vlastita sredstva i pravo na vlastite namete koji su ipak stajali pod nadzorom viših organa. Najveću je pažnju Vlada posvetila utvrđivanju izbornog prava. Uvjet za status općinara bili su hrvatsko-slavonsko državljanstvo i sveza s općinom u obliku osobe ili imovine. Zakon je propisivao i načine stjecanja i gubitka općinarstva (zavičajnosti), o čemu je odlučivala sama općina. Osnovno pravo općinara (zavičajnika) je uz izbornu pravo bilo boravljenje u općini, zaštita osobe i imovine, pravo korištenja općinske imovine namijenjene za javnu upravu te pomoć u slučaju siromaštva.⁹⁹

Uz taj manji broj izdvojenih osnova koje su donijete u Rauchovom saboru, izvjestan je broj osnova i pripreman, ali nije dobio predsankciju (poput već navedenog prijedloga zakona o odgovornosti vlade) ili je pak došao na red tek u sljedećem Saboru.

Tako je u razdoblju Sabora 1867.-1870. Rauch dobio predsankciju i pod konac zasjedanja predložio Saboru Osnovu zakona o ravnopravnosti Židova sa sljedbenicima ostalih priznatih vjeroispovijesti. Prijedlogom je Židovima zajamčena

⁹⁷ Naredbom bana Jelačića od 19. kolovoza 1851. uvedena je moderna općinska samouprava koju je 1861. zamijenio *Naputak o uređenju županija, slobodnih kraljevskih gradova, slobodnih kotara, povlaštenih trgovišta i seoskih općina*. Prema Jelačićevoj naredbi zadržavanje ili dobivanje statusa općine bilo je uvjetovano materijalnom i inom sposobnošću udovoljavanja obvezama. Općinska se nadležnost zasnivala na načelu jednostrukog kolosijeka. Naredbom su uvedeni općinski odbori čiji je djelokrug obuhvaćao upravljanje općinskom imovinom i predmetima od neposrednog interesa za općinu. Na čelu je bio izabrani općinski glavar koji je bio izvršni organ općinskog odbora i ujedno imao preneseni djelokrug viših organa uprave. Beuc 1985, 264, 275; Smrekar I, 329, 331-333.

⁹⁸ Zakonski članak XVI:1870. sabora kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije o uređenju općinara i trgovištah bez uredenog magistrata. SZ 1871, 37-50; Smrekar, 1889., 333-336.

⁹⁹ Općinari su se dalje dijelili na pripadnike (rođeni u općini ili primljeni u savez općine te stalno obitavaju u općini na vlastitom zemljištu), stanovnike (rođeni u općini ili su primljeni u savez općine te stalno obitavaju u općini), posjednike (posjeduju nekretninu u općini, ali u njoj ne žive) i nestalne (privremeno pripadaju općini po zanimanju ili službi, ali su primljeni u savez općinski) dok su ostali bili stranci. Općinarstvo se sticalo rođenjem, udajom, primanjem u općinu, stalnim namještanjem u javnu službu, posjedovanjem nekretnina u općini. Gasilo se gubitkom državljanstva, prijelazom posjeda na drugoga, a u slučaju stanovnika i nestalnih iseljenjem ili primanjem u drugu općinu. §§ 4-8 Zakonskog članka XVI:1870. sabora kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije o uređenju općina i trgovišta bez uredenog magistrata.

politička i građanska ravnopravnost uz pravo nadzora vlade u pogledu vjerskih poslova i školstva, ali taj prijedlog ni do konca Rauchovog sabora nije raspravljen.¹⁰⁰

Drugačije je bilo sa slobodom tiska. Potreba za liberalnom tiskovnom regulativom bila je tolika da je čak i Rauchova vlada, najžešće kritizirana upravo zbog bespoštednog gušenja tiska, namjeravala riješiti to pitanje. Naime, mada je Rauch zapravo ugušio slobodni tisak u Hrvatskoj, zbog napada javnosti i oporbe u Saboru¹⁰¹ bilo mu je u interesu pokazati da će u poslijenagodbenim okolnostima normalizirati stanje te je stoga na predsankciju predložio zakonske nacрте koji su uključivali i porotno suđenje.¹⁰² Međutim, Središnja vlada nije uzimala te nacрте u raspravu, a na urgenciju ministra Bedekovića, koji je također bio izložen pritiscima oporbe, Ministarsko vijeće se u lipnju 1870. izjasnilo protiv njihova usvajanja pozivajući se na vlastita loša iskustva s ugarskim tiskom i porotom. Ipak, kako je ta materija pripadala autonomnim poslovima, Središnja vlada nije na te prijedloge mogla utjecati već ih je morala prosljediti neizmijenjene kralju na sankciju. Stoga je Središnja vlada preko Bedekovića povjerljivo obavijestila bana Raucha da će prijedlog prosljediti na predsankciju, ali ga je upozorila na eventualne posljedice (prvenstveno zbog uvođenja porote) i njegovu odgovornost za te posljedice. Rauch je na to, dakako, odustao od navedenog zakona premda je Zemaljska vlada nastavila obećavati Saboru da će odgovarajuću osnovu uskoro predložiti na raspravu.¹⁰³

Pritisak je u Saboru postojao ne samo glede zakona o slobodi tiska već, paralelno s time, i glede zakona o udruživanju s obzirom da su zastupnici naglašavali da prethodno donijeti organizacijski zakoni ostaju besmisleni ukoliko ih ne prate zakoni koji jamče političke slobode. Utoliko su postavljene interpelacije i o osnovi o slobodi tiska kao i o osnovi o slobodi udruživanja, na što je vlada obećala skoro predlaganje osnove o tisku i navela da planira izraditi i osnovu o pravu udruživanja s obzirom na važnost toga zakona za ustavni život.¹⁰⁴

No, zapravo je prethodno opisani postupak u Središnjoj vladi povodom zakona o slobodi tiska ukazivao na teškoće liberalizacije autonomnog sustava zakonodavnim putem u poslijenagodbenim godinama. Zajednička je vlada već tada počela razvijati restriktivnu politiku prema autonomnim poslovima koji nisu bili u njenoj nadležnosti, a koje je ona posredno, ali učinkovito nadzirala dopuštajući tek ograničenije inačice razmjerno liberalnog ugarskog zakonodavstva. Središnjoj vladi je bilo stalo do

¹⁰⁰ SS 1867-1870, 284.

¹⁰¹ Usp. interpelaciju i prijedloge Škendera Fodröczyja i Ljudevita Vukotinovića te zaključke Sabora povodom tih prijedloga. DS 1868, 729, 1288.-1289.

¹⁰² Gross - Szabo, 385; Polić, M. 1900., 115.

¹⁰³ Usp. obećanja vlade dana još na sjednici od 13. prosinca 1870. o tome da je osnova o tiskovnom redu gotova te da će je uskoro predočiti Saboru. DS 1868, 1288; Gross - Szabo, 385; Gross 1985., Madarska vlada..., 13-14; Krokar, James P. *Liberal Reform in Croatia, 1872-75. The Beginnings of Modern Croatia Under Ban Ivan Mažuranić*. Ph. D. Thesis. Indiana University 1980 (neobjavljeno), 221.

¹⁰⁴ Usp. interpelaciju i prijedloge Škendera Fodröczyja i Ljudevita Vukotinovića i zaključke Sabora tim povodom te obećanja vlade iz 1870. godine. DS 1868, 1274-1275, 1288-1289.

sređivanja kaotičnog stanja u upravi i sudstvu u Hrvatskoj i uvođenju relativno modernog ustroja koji bi bio sukladan ugarskom i koji bi istodobno omogućio smirivanje stanja i funkcioniranje sustava unutar kontroliranih nagodbenih okvira. No, zajednička vlada nije htjela dopustiti stvaranje pretpostavki za posve samostalnu i potencijalno opasnu političku artikulaciju u hrvatskim autonomnim okvirima. Istovremeno, Središnja vlada nije htjela dopustiti razvoj liberalnijih ustanova od ugarskih, koji bi mogli biti poticaj za shodne zahtjeve u Ugarskoj, te za stvaranje opasne podloge s obzirom na nemađarske narodnosti i niže mađarske slojeve.¹⁰⁵

Zaključak

Nakon Austro-ugarske nagodbe rješavanje hrvatskog pitanja kao važnog elementa ustavnog ustroja ugarske države bilo je među prioritetima ugarske politike. Ugarska vlada je težila čim prije definirati unutarnji ustroj zemlje kako bi mogla prići daljoj modernizaciji i razvoju Ugarske. Optimalni način rješenja tog problema pretpostavljao je i minimalnu suglasnost hrvatske strane kao priznatog političkog subjekta, čija je legitimacija svoje uporište imala u čvrsto ukorijenjenoj tradiciji hrvatske autonomije i njenim institucijama. No, položaj Hrvatske morao je biti definiran sukladno ugarskim interesima i omogućiti ugarski nadzor i utjecaj koji bi osigurao prevlast budimpeštanskog središta. Kako konstelacija političkih snaga u Hrvatskoj to nije omogućavala, to je Ugarska vlada u suradnji s unionistima u Hrvatskoj osigurala sastav Hrvatskog sabora koji će sklopiti odgovarajuću nagodbu s Ugarskom. S obzirom na taj slijed zbivanja Hrvatsko-ugarska nagodba je u političkom smislu stvarno bila iznuden akt koji je tu političku dimenziju i sadržajno odrazio u onim dijelovima Nagodbe koji su na posredan ili neposredan način osiguravali nadzor i utjecaj Središnje vlade. Osnovne smjernice upravljanja bana Raucha, koji se čvrsto naslanjao na savez s Ugarskom i na potporu Središnje vlade, dobro su se, iako ne i potpuno, uklapale u takve ugarske tendencije. Rauchov stvarni konzervativizam i strah od promjena značili su i zazor od izraženijih reformskih zahvata u Hrvatskoj.

Međutim, unatoč tegobnosti Hrvatsko-ugarske nagodbe njome je konačno definiran državnopravni položaj Hrvatske i postavljen stabilan i trajni te razmjerno široki i racionalni institucionalni okvir hrvatske autonomije umjesto dotadašnjeg nejasnog i hibridnog provizornog stanja od 1861. Unatoč ograničenostima okvir postavljen Nagodbom je ipak omogućivao pristupanje postupnoj i sustavnoj modernizaciji dobrim dijelom zastarjelih hrvatskih institucija kroz izmjene putem autonomnog zakonodavstva. Nakon usvajanja Nagodbe u prilog modernizacije institucija govorili su i politički i strukturalni razlozi. Naime, modernizaciji je valjalo prići upravo zato da se potvrdi korist od sklapanja Nagodbe, odnosno da se ukaže na svrsishodnost zajedništva s Ugarskom, a na nužnost reformi ukazivalo je i teško

¹⁰⁵ Središnja vlada je slično postupila i s nacrtom zakona o ukidanju tjelesne kazne za koji je ustvrdila da će ga prosljediti na predsankciju tek kada takav zakon bude prihvaćen u Ugarskom saboru. Gross, 1985., Madarska vlada..., 14.

stanje u sudstvu i upravi koje je zbog razloga unutarnje svrshodnosti sustava valjalo izmijeniti. Osim toga je ustroj vlasti morao biti usklađen s odrednicama utvrđenim u Nagodbi. Reforme su ipak trebale biti razmjerno ograničene da ne bi svojom širinom umanjile kontrolu glavnih smjerova političke djelatnosti u Hrvatskoj iz budimpeštanskog središta te ujedno da svojom "liberalnošću" ne bi nadmašile ugarske institucije i time dale prejaki politički subjektivitet Hrvatskoj. Reforme su k tome morale biti kompatibilne ugarskim institucijama kako bi se osigurala i minimalna unutarnja kompatibilnost složenog ugarskog državnopravnog sustava. Reforme na području ustrojstva vlasti donijete u Hrvatskom saboru 1868.-1871. bile su uvjetovane i obilježjima ličnosti bana Levina Raucha. On je Saboru predlagao zakone kojima je ustroj zemaljske vlasti doveden u sklad s odredbama Nagodbe, a shvaćao je i političku potrebu poduzimanja reformskih zahvata, ali je s druge strane zazirao od ozbiljnijih izmjena. Zbog toga se u Rauchovom razdoblju radilo o mjerama iznuđene modernizacije, što je došlo do izražaja u ograničenosti širine ukupnih zahvata kao i u ograničenosti dosega pojedinih mjera. Ipak, unatoč njenoj iznuđenosti i ograničenosti u Hrvatskoj se 1868.-1871. počela stvarati reformska osnova i okretati svojevrsni reformski zamašnjak. Na te skromne i ograničene reformske početke će se kasnije biti moguće nadovezati razvijenijim oblicima reformskih zahvata koji će kulminaciju imati u Mažuranićevom razdoblju 1873.-1880.

Summary*

THE CROATIAN-HUNGARIAN COMPROMISE AND REFORMS OF THE ORGANIZATION OF POWERS IN THE CROATIAN DIET 1868-1871

Basic attention in the Article is paid to the Croatian-Hungarian Compromise 1868 and the laws enacted in the Croatian *Sabor* (Diet) 1868-1871. Analyzed are the main political and legal issues and significance of the Compromise as a key determinant of the position of Croatia in respect to Hungary as well as the meaning of the Compromise in a process of rationalization of Croatian autonomous institutions of power. The Author particularly stressed the role of the formal and factual means of control of the Croatian autonomy from the Budapest center, especially the mechanisms of sanction and pre-sanctification of the King. However, the Author also stressed that the Compromise created stable and rather rational framework of the Croatian autonomy that became basis for building-up modern and rational institutions through autonomous legislation. The analysis of the respective autonomous laws shows that the process of systematic modernization - that reached culmination in the reform period 1873-1880 - had its beginnings in the period of authoritarian power of Hungarophilic *banus* Levin Rauch 1868-1871. However, due to delimitation that came from the

* Translated by the Author.

interests of the Budapest center and from the authoritarian power of *banus* Rauch, the process of the modernization in the period 1868-1871 was limited and represented the sort of the enforced modernization which could not reach certain limits. Legislative activity in a legal-political field was oriented towards necessary change of outdated institution of power. The most important was the establishment of the Croatian Home Government, enactment of Electoral Law, Law on *Sabor* as well as moderate changes of the county system. In the field of civil rights the only change was Law on Equality of Jews (validated 1873) while in 1870 the Home Government withdrew the laws on press, following the pressure from the Central Government of Budapest.

Key words: *Austria-Hungary, Croatian-Hungarian Compromise, organization of powers.*

Zusammenfassung

DER KROATISCH-UNGARISCHE VERTRAG UND DIE REFORM DER REGIERUNGSINSTITUTIONEN IM KROATISCHEN SABOR VON 1868 BIS 1871

Hauptthema des Aufsatzes sind der Kroatisch-ungarische Vertrag von 1868 und die Gesetze, die im kroatischen Sabor (Parlament) von 1868 bis 1871 verabschiedet wurden. Der Autor analysiert die politischen und juristischen Hauptmerkmale und die Bedeutung des Kroatisch-ungarischen Vertrags als grundlegende Richtlinie für die Beziehung Kroatiens zu Ungarn, doch auch die Bedeutung des Vertrags im Zusammenhang des Rationalisierungsprozesses kroatischer autonomer Institutionen. Der Autor weist auf jene Richtlinien der vertraglichen Regelung hin, die formale oder faktische Kanäle zur Überwachung der kroatischen Autonomie von der Zentrale Budapest aus darstellten (besonders auf den Mechanismus der Sanktionen und Präsanctionen). Doch der Autor zeigt, dass durch die vertragliche Regelung ein stabiler d.h. einigermaßen rationaler Rahmen für die kroatische Autonomie hergestellt wurde, der eine Grundlage für den Aufbau moderner und rationaler Institutionen durch eine autonome Gesetzgebung bildete. Die Analyse der entsprechenden autonomen Gesetze zeigt, dass der Prozess der systematischen Modernisierung – der seinen Höhepunkt in der Reformzeit von 1873 bis 1880 hatte – schon zur Zeit der autoritären Regierung des ungarophilen Banus Levin Rauch von 1869 bis 1871 begonnen hatte. Doch wegen der Beschränkungen, die durch die Interessen der Metropole Budapest und die autoritäre Regierung des Banus' Rauch bedingt waren, war der Modernisierungsprozess von 1868 bis 1871 begrenzt und trug die Merkmale einer gewissen erzwungenen Modernisierung, die einen bestimmten Rahmen nicht überschreiten durfte. Die Gesetzgebung auf juristisch-politischem Gebiet war auf notwendige Veränderung der veralteten Regierungsinstitutionen gerichtet, unter denen die Gründung einer Länderregierung am wichtigsten war, sowie die Verabschiedung eines Wahlgesetzes und einer Parlamentsordnung sowie eine begrenzte Umstrukturierung des Zupaniensystems. Auf dem Gebiet der Bürgerfreiheiten und –rechte wurde das Gesetz über die Gleichberechtigung der Juden vorgeschlagen (das

1873 in Kraft trat) während die Länderregierung unter dem Druck der Budapester Regierung 1870 davon absah, ein Pressegesetz vorzuschlagen.

Schlüsselwörter: Österreich-Ungarn, Kroatisch-ungarischer Vertrag, Regierungsstruktur.

Sommario

IL COMPROMESSO CROATO-UNGHERESE E LE RIFORME DELLE ISTITUZIONI DEL POTERE NEL PARLAMENTO CROATO 1868-1871

L'attenzione fondamentale dell'articolo è riferita al Compromesso croato-ungherese del 1868 e alle leggi approvate dal Parlamento croato nel 1868-1871. L'analisi è circa le principali questioni politiche e legali e l'importanza del Compromesso come fattore chiave determinante la posizione della Croazia rispetto all'Ungheria, così come anche il significato del Compromesso nel processo di razionalizzazione delle istituzioni potestative autonome croate. L'Autore sottolinea particolarmente il ruolo dei mezzi di controllo formali e sostanziali dell'autonomia croata dal centro di Budapest, specialmente i meccanismi di sanzionamento da parte del Re. Tuttavia l'Autore evidenzia altresì che il Compromesso creò un quadro stabile e abbastanza razionale dell'autonomia croata che divenne la base per la costruzione di istituzioni moderne e razionali attraverso una legislazione autonoma. L'analisi delle relative leggi autonome mostra che il processo di modernizzazione sistematica – che raggiunse il culmine nel periodo riformatore 1873-1880 – ebbe il suo inizio nel periodo del potere autoritario del *banus* ungarofilo Levin Rauch 1868-1871. Peraltro in ragione della delimitazione che derivò dagli interessi del centro di Budapest e dal potere autoritario del *banus* Rauch il processo della modernizzazione nel periodo 1868-1871 fu limitato e rappresentò una sorta di modernizzazione forzata che non poteva superare determinati limiti. L'attività legislativa nel campo politico-legale non fu orientata verso il necessario cambiamento delle antiquate istituzioni di potere. La più importante fu per la costituzione del Governo nazionale croato, l'approvazione della Legge elettorale, della Legge sul Parlamento, così come anche le moderate modifiche del sistema conteale. Nel terreno dei diritti civili il solo mutamento fu la Legge sull'eguaglianza degli ebrei (approvata nel 1873), mentre nel 1870 il Governo nazionale ritirò la Legge sulla stampa, assecondando le pressioni del Governo centrale di Budapest.

Parole chiave: Austro-Ungheria, Compromesso croato-ungherese, organizzazione dei poteri.

ODGOVORNOST ZA SAVJET U RIMSKOM PRAVU

Dr. sc. Mirela Šarac, docent
Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu

UDK: 347.462(37)
347.56(37)

Ur.: 13. rujna 2000.

Pr.: 18. listopada 2000.

Izvorni znanstveni članak

Temeljno rimsko načelo koje se odnosi na odgovornost za dani savjet, mišljenje ili preporuku glasi «nemo ex consilio obligatur». Savjet i mandatum tua gratia neobvezujući su i ne proizvode pravne učinke. Premda rimsko pravo čvrsto stoji na načelu o neodgovornosti savjetodavca, ipak postoji, s jedne strane «de dolo actio» za savjet koji je dan zlonamjerno, u svrhu prijevare, i s druge strane, moguć je «mandatum eum teneri» kod ugovorne obveze savjetodavca. Sukladno ovim načelima procjenjivana je odgovornost stručnjaka i vještaka. U članku su navedeni i analizirani najvažniji izvori koji govore o odgovornosti za podijeljeni savjet.

Ključne riječi: odgovornost, savjet, rimsko pravo.

I. U suvremenoj romanističkoj znanosti zanemareno je veoma zanimljivo pitanje odgovornosti za dati savjet¹, preporuku², ili stručno mišljenje. Ovaj problem spominje

¹ Najvažniji izvori i literatura: G.3.155-156; D.4.3.8; D.4.3.31; D.4.3.9.1; D.11.3.3.1; D.11.3.4; D.16.1.19.pr; D.16.3.1.14; D.17.1.2.pr; D.17.1.10.7; D.17.1.12-13; D.17.1.32; D.17.1.48.2; D.50.14.2; D.50.17.47.pr; I.3.26.pr; I.3.26.6.

Antoine-Feill, Das mandatum tua gratia und die kaufmännische Empfehlung, Kiel, 1878.; Sokolowski, Die Mandatsbürgschaft nach römischem und gemeinem Recht, Halle, 1891.; Magdalinski, Die Haftung des Ratgebers, Göttingen, 1894.; Junghann, Bilden das mandatum tua gratia und die Empfehlung einen Verpflichtungsgrund, Berlin, 1898.; Mancaloni, Mandatum tua gratia e consilium, RISG, XXVII, 1899.; Appelt, Haftung aus Rat und Empfehlung, Heidelberg, 1909.; Last, Zur Lehre vom Kreditauftrag, vom Rate, der Empfehlung und der Auskunft, APal 15; 1936., 237; Arangio-Ruiz, Il mandato in diritto romano, Napoli, 1949.; Burdese, Mandatum mea aliena tua gratia, Studi Arangio-Ruiz I, Napoli, 1953., 219; Watson, Contract of Mandate in Roman Law, Oxford, 1961.; Lorenz, Das Problem der Haftung für primäre Vermögensschäden bei der Erteilung einer unrichtigen Auskunft, FS für Larenz, München, 1973., 575; Honsell, Probleme der Haftung für Auskunft und Gutachten, JuS 1976., 621; Lammel, Zur Auskunftshaftung, AcP 79, 1979., 337; Kübel, Recht der Schuldverhältnisse II, Berlin/New York, 1980.; Hagenmeyer, Die Haftung für Rat und Auskunft, Aachen, 1996.

² Za savjet ili preporuku stari pravници koriste termine *consilium* ili *commendatio*. V. Antoine-Feill, n.dj, 26-27; Hückstädt, Die Haftung des Ratgebers nach gemeinem Rechte und nach dem