

PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU
LEKSIKOGRAFSKI ZAVOD MIROSLAV KRLEŽA

INTELEKTUALAC, KULTURA, REFORMA:
IVAN MAŽURANIĆ I NJEGOVO VRIJEME

Zbornik radova sa znanstvenoga skupa održanoga u Zagrebu 5. studenoga 2014.

Organizacijski odbor

Damir Boras, Dalibor Čepulo, Ivan Koprić,
Drago Roksandić, Hrvoje Sikirić, Antun Vujić

Za nakladnike

Igor Gliha, *dekan*
Bruno Kragić, *ravnatelj*

Recenzenti

Damir Agičić, Dorottya András, Pavo Barišić, Štefka Batinić, Zrinka Blažević,
Dalibor Čepulo, Đurđica Čilić Škeljo, Dejan Đurić, Marc Gjidara, Željko Holjevac,
Iskra Iveljić, Dominika Kaniecka, Mirela Krešić, Tihana Luetić, Vladimir Ljubanović,
Stjepan Matković, Ida Ograjšek Gorenjak, Branko Ostajmer, Slaven Ravlić, Petar Strčić,
Vlasta Švoger, Jasna Turkalj, Josip Vrandečić, Budislav Vukas ml., Dinko Župan

Izvršna urednica

Iva Klobučar Srbić

Prevoditelji

Damir Martić, Boris Blažina

Kazalo imena

Iva Klobučar Srbić

Oblikovanje i prijelom

Ivo Horvat

Dizajn korica

Tin Horvat

Tisak

Web 2 tisak

CIP zapis dostupan u računalnome katalogu Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 001026906.
ISBN 978-953-270-127-2 (PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU)
ISBN 978-953-268-052-2 (LEKSIKOGRAFSKI ZAVOD MIROSLAV KRLEŽA)

INTELEKTUALAC, KULTURA, REFORMA:
IVAN MAŽURANIĆ I NJEGOVO VRIJEME
Zbornik radova

Urednici

Dalibor Čepulo, Tea Rogić Musa, Drago Roksandić

ZAGREB
MMXIV – MMXIX

SADRŽAJ

Uvodne napomene I-II

Ivan Mažuranić i izgradnja države i nacije

Dalibor Čepulo / Mažuranićeve reforme 1873–1880: modernizacija kao izgradnja države i nacije 1–72

Političko djelovanje Ivana Mažuranića

Drago Roksandić / Ivan Mažuranić u revoluciji 1848–49. Historiografske marginalije 73–89

Stjepan Matković / Opozicija protiv vlade Ivana Mažuranića: primjer Josipa Franka 91–111

Pavo Barišić / Odnos Mažuranića i Starčevića – od poredbe osoba do filozofije prava 113–146

Ladislav (László) Heka / Ivan Mažuranić i Mađari 147–182

Reforme pravnoga i upravnoga sustava

Ivan Kosnica / Zavičajnost i državljanstvo u Mažuranićevim reformama 183–205

Elizabeta Ivičević Karas / Mažuranićeve reforme i izvršavanje kazne zatvora 207–227

Mirela Krešić / Žensko pitanje u reformama bana Ivana Mažuranića 229–247

Željko Bartulović, Budislav Vukas ml. / Državnopravni odjeci banovanja Ivana Mažuranića na području Sušaka i Rijeke 249–263

Obrazovne reforme

Dinko Župan / Mažuranićeva reforma pučkoga školstva 265–282

Damir Agičić / Svečanosti u povodu otvorenja Sveučilišta Franje Josipa I. u Zagrebu 283–293

Književno djelovanje Ivana Mažuranića

Marina Protrka Štimec / Prirodno pravo u Smrti Smail-age Čengića: Mažuranićev *fuit tyrannus* 295–311

Tea Rogić Musa / Odjeci poljskoga mesijanizma u hrvatskom ilirizmu: Ivan Mažuranić 313–329

Biografije autora 331–333

Kazalo imena 335–344

Znanstveni skup kao i prilozi u zborniku radova odražavaju dvojaku namjeru, kako organizatora skupa tako i urednika zbornika: ponajprije, pokušaj sveobuhvatnijega tematskoga proširenja interesa za Mažuranića u duhu interdisciplinarna pristupa srodnim temama te stanovito omjeravanje različitih interpretacija, koje nisu u postojećim istraživanjima upućivale na međusobnu komplementarnost, čime bi se ujediniła znanstveno utemeljena a ustaljeno odvojena gledišta na Mažuranićevu javnu biografiju, te nadalje, pokušaj otvaranja prostora za preispitivanje kadšto prevladanih predodžbi o Mažuranićevu dobu i njegovim protagonistima, među kojima je dio tek sporadično bio znanstveno komentiran, te da se, znanstvenom argumentacijom, definiraju Mažuranićeve uloge u ključnim društvenokonstituirajućim te reformatorskim procesima.

Izazovi povezani uza tako definirane ciljeve i nužne poteškoće koje se javljaju u njihovoj realizaciji imali su utjecaja na izradbu pojedinačnih priloga u zborniku, zbog čega je proces rada dosegno razinu složenosti nesvojstvenu srodnim znanstvenim projektima. Vjerodostojnost u ciljevima nije bilo moguće dosegnuti bez vremena potrebna za njihovo zrenje. Dio uredničke odgovornosti pa slijedom i zahvalnosti urednici zbornika dijele kako s autorima u zborniku tako i sa sunakladnicima, Pravnim fakultetom Sveučilišta u Zagrebu te Leksikografskim zavodom Miroslav Krleža, u sastavu kojega je obavljen znatan dio raznorodnih i dugotrajnih izvršnih uredničkih poslova.

Iskustvo rada na znanstvenom zborniku o Ivanu Mažuraniću upućuje na zaključak o potrebi pa i nužnosti osvješćivanja i trajna aktualiziranja mnogostruka prinosna Ivana Mažuranića te njegova sagledavanja u novim istraživačkim i metodološkim okvirima. Namjera autora i urednika ovog interdisciplinarnog zbornika je da se njime ujedno potakne pristup nedovoljno istraženim temama Mažuranićeva doba te da se prodube i detaljnije znanstveno komentiraju i ocijene svi bitni vidovi živopisa, stvaralaštva i djelovanja Ivana Mažuranića, ličnosti čija se važnost u izgradnji modernoga hrvatskoga društva teško može precijeniti.

Urednici

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 21. I. 2019.
342.7/.8(497.5)''1873/1880''
94(497.5):34]''1873/1880''

Prihvaćeno: 4. III. 2019.

Mažuranićeve reforme 1873.–1880.: modernizacija kao izgradnja države i nacije¹

Dalibor Čepulo

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

SAŽETAK: Razdoblje uprave bana Ivana Mažuranića iznjedrilo je širok raspon reformi kojima su dotadašnje neodgovarajuće i dijelom arhaične institucije, koje su smatrane kočnicom razvoja Banske Hrvatske, zamijenjene racionalnim institucijama zasnovanim na austrijskim zakonima i modelima prisutnima u razvijenim zemljama. Glavni ciljevi reformske politike bili su podizanje unutarnjih kapaciteta racionalnoga upravljanja, neutralizacija izvanjskih utjecaja i potvrda hrvatskoga političkoga subjektiviteta. No, uz te neposredne ciljeve, izgradnja institucija koja se tada odvijala ujedno je bila isječak procesa izgradnje države i nacije i njome su postavljene pretpostavke razvoja u tom smjeru. Utoliko se raščlambom institucija uvedenih u Mažuranićevu razdoblju može utvrditi zamisao države i nacije koja je ležala u njihovoj podlozi. U sadržaju najvažnijih reformi nazire se polaganje pretpostavki za postupnu izgradnju hrvatske nacionalne države na zasadama srednjoeuropskoga liberalizma.

Ključne riječi: *izgradnja države, izgradnja nacije, autonomija, liberalne reforme, modernizacija, Ivan Mažuranić*

Uvod

Reformski zakoni usvojeni u Hrvatsko-slavonskom saboru u razdoblju uprave bana Ivana Mažuranića kulminacija su procesa modernizacije koji se u Banskoj Hrvatskoj odvijao od modernizacijskih početaka 1848. do raspada Austro-Ugarske 1918. Jezgra reformi bila je u zakonima koji su se odnosili na ustrojstvo vlasti i obrazovanje, ali je široka i intenzivna zakonodavna djelatnost zahvatila sva najvažnija područja autonomne nadležnosti. Zastarjeli hrvatski pravni sustav je na osnovi uzora iz austrijskoga zakonodavstva zamijenjen modernom institucionalnom osnovom koja se shvaćala i kao sredstvo izgradnje modernoga hrvatskoga državopravnoga subjektiviteta. No,

¹ Osnovu ovoga rada čini prinos izrađen u sklopu znanstveno-istraživačkoga projekta Pravnoga fakulteta Sveučilišta u Zagrebu »Novo hrvatsko pravo«.

na pitanje o prirodi toga subjektiviteta postojali su različiti odgovori. Već otprije je u liberalnom okviru bio uobličeni pojam hrvatske nacije kao kolektivne osobnosti s pravom na državopravni subjektivitet, ali s različitim shvaćanjima njegova supstrata na prevladavajuće građanskoj ili pak ekskluzivno etno-kulturnoj osnovi. Ta su se shvaćanja odražavala i na razumijevanje prirode državnosti kao političkoga iskaza hrvatskoga identiteta te su posljedično morala utjecati i na prirodu institucija na kojima je takva država trebala počivati.

Naša je temeljna postavka da se izgradnja institucija koja je obilježila razdoblje uprave bana Ivana Mažuranića, uz neposredni cilj poboljšanja funkcioniranja sustava, prepletala s procesima izgradnje državnosti i izgradnje nacije te da se raščlambom institucija može utvrditi zamisao države i nacije koja je ležala u njihovoj podlozi. Tako postavljen zadatak iznimno je otežan složenošću predmeta istraživanja i njegove okoline te nesukladnošću postojećih metodoloških modela. Banska Hrvatska nalazila se u državopravnom položaju koji nije lako odrediti, a koji je bitno utjecao na procese u njoj, društvena okolina u kojima su se odvijale reforme bila je složena u etničkom, vjerskom i socijalnom pogledu, a složenost je karakterizirala i ambivalentne odnose s vanjskim središtima političke moći. Problemi metodološke naravi izviru pak iz nejasne i složene prirode oblika vlasti Banske Hrvatske i činjenice da ona nije bila država, ali još i više iz toga što su dosadašnja društvenoznanstvena istraživanja nacije i nacionalizma zaobilazila pitanje međuuvjetovanosti razvoja institucija i procesa izgradnje nacije, zbog čega nisu razvijeni metodološki modeli koje bismo mogli iskoristiti u našem istraživanju.

Na tako složene izazove možemo reagirati jedino složenim odgovorima. Zbog toga ćemo prvi dio rada posvetiti razmjerno opsežnim razmatranjima u cilju konstrukcije teorijsko-metodološke osnove koja će nam pomoći u poblizem određenju predmeta istraživanja i uobličavanju hipoteza. Potom ćemo sažeto prikazati proces modernizacije i ulogu Ivana Mažuranića do 1873. te glavna obilježja Mažuranićevih reformi i njihova društvenoga i političkoga okruženja. U trećem dijelu rada usredotočit ćemo se na predmet istraživanja, to jest na raščlambu odabranih reformi, preko kojih ćemo rekonstruirati zamisao države i nacije, a napose njihovu etničku dimenzioniranost u tom formativnom razdoblju modernoga hrvatskoga društva i institucija.

Prethodna razmatranja

Izgradnja države i nacije i autonomije u Europi

U svojem članku »State-making and nation-building« Anthony D. Smith upućuje na to da je danas naizgled najrašireniji i karakteristično »zapadni« model nacionalne države (*nation-state*) oblikovan na osnovi isprepletenoga procesa izgradnje države i

nacije koji se odvijao u Francuskoj i Velikoj Britaniji u XVIII. i XIX. stoljeću. Taj se proces odvijao oko prevladavajuće etničke jezgre, uz uključivanje u naciju-državu do tada isključenih perifernih društvenih slojeva te perifernih regija i njihovih etnija uz jedinstveni parlament i institucije te regulatorne obrasce prilagođene objedinjenosti nacije i države². Model nacionalne države ubrzo je imitiran u Italiji, Njemačkoj i Sjedinjenim Američkim Državama te je s obzirom na njegovu uspješnost postao jedini legitimirajući oblik političke organizacije i glavni instrument kolektivnoga identiteta³. No, za razliku od Zapada, izgradnja države i nacije u posve se drugačijim okolnostima u zemaljama Srednje i Istočne Europe odvijala tijekom XIX. i XX. stoljeća: u vidu dva interaktivna, ali odvojena procesa, što je, za razliku od »zapadnoga« modela, urodilo odvojenošću između uspostavljenih država i »njihovih« nacija, izraslih na etničkim, jezičnim i vjerskim, a ne političkim odrednicama. Veliki dijelovi tih nacija najčešće su ostali izvan matičnih država koje su pak i same u znatnijem opsegu uključivale dijelove drugih nacija. Unatoč tome, zakašnjelost procesa izgradnje moderne države i nacije u Srednjoj i Istočnoj Europi i potom u Trećem svijetu, kao i politička, kulturna i vojna superiornost zemalja Zapada, uvjetovali su da se jedinstveni obrazac nacionalne države shvaćao kao jedini mogući oblik »prave države« odnosno »ostvarene nacije«. Taj se model zbog toga imitirao i na prostorima na koje se etnička homogenost, jedinstveni parlament i jedinstvene institucije nisu mogli presaditi⁴.

Međutim, sam Smith je pokazao da najveći dio suvremenih država ne zadovoljava temeljni kriterij nacionalne države »jedna nacija u jednoj državi«⁵ te da je etnički model nacije, snažno prisutan u formiranju »ne-zapadnih« nacija, gotovo jednako važan kao građansko-politički francusko-engleski model nacionalne države⁶. U povijesnoj stvarnosti čisti se modeli niti ne pojavljuju⁷, a »omnibus pojam« nacionalna država stvarno skriva složene odnose između procesa izgradnje države i procesa izgradnje nacije⁸. U tom je smislu Smith identificirao različite smjerove (*paths*) formiranja nacija, među kojima je i etnički smjer. U tom se smjeru izgradnje države *etnije*, koje postoje prije modernih država, susreću s nacionalizmom, a taj susret rađa

² Model nacije-države podrazumijeva poklapanje države i područja naseljenog jednom prevladavajućom i homogenom etničkom zajednicom u kojoj svi pripadnici dijele zajednički osnovni kulturni identitet. U tom su modelu nacija i država izjednačeni, a stvaranje države podrazumijeva i oblikovanje nacije. Smith, *State-making*, str. 229, 230.

³ Smith, *Nationalism*, str. 70, 95.

⁴ Smith, *State-making*, str. 230.

⁵ *Ibid.*, str. 229.

⁶ Smith, *Nationalism*, str. 96, 126.

⁷ Smith ističe da se već i za Francuske revolucije mogu pronaći etnički i kulturni elementi u okviru tog »građanskog« nacionalizma (pozivanje na »naše pretke Gale« i jedinstveni francuski narod, zabrana pokrajinskih jezika u korist pariskog dijalekta francuskog jezika) dok su u dominantno etnički određenim raspravama u Frankfurtskoj skupštini 1848. vidljivi i teritorijalno-građanski elementi. *Ibid.*, str. 126.

⁸ Smith, *State-making*, str. 229, 230.

težnjom za pretvaranje etnije u naciju s vlastitim teritorijem, gospodarstvom, pravnim sustavom s jamstvima prava pojedinaca i vlastitim obrazovnim sustavom, što potiče zahtjeve za autonomijom ili državnošću kao zaštitnim okvirima nacije⁹. U tom se sklopu izgradnja nacije i države pojavljuje u vidu dva paralelna, ali međuuvjetošana procesa jer etnija traži vlastitu autonomiju ili državu (*state-making*) što pak utječe na formiranje odnosno oblikovanje nacije (*nation-building*).

Iako ih Smith ne navodi, čini nam se da dobre primjere za takav smjer razvoja, iskoristivoga i za razmatranje hrvatskoga slučaja, predstavljaju »zakašnjeli« i ponešto drugačiji oblici spregnutoga procesa izgradnje države i nacije vidljivi u razvoju Finske i Islanda. Te su dvije zemlje prošle put od izgradnje vlastite autonomije u XIX. stoljeću do uspostave nacionalne države početkom XX. stoljeća s etnički čistim ili visoko homogenim sastavom stanovništva¹⁰ i s državnim područjem koje se načelno u cijelosti preklapalo s nacionalnim područjem,¹¹ po čemu su bile bliske čistom modelu nacije-države.

U podlozi iskustva te dvije zemlje tako stoji model razvoja nacionalne države čija posebnost ne počiva na transformaciji postojeće feudalne države u građansku nacionalnu državu već na paralelnoj promjeni jednoga oblika vlasti u drugi (autonomije u državu), izveden putem izgradnje institucija (*institution-building*).

Izgradnja hrvatske države i nacije u XIX. stoljeću – prekinuti razvoj

Čini nam se da navedeni modelski i iskustveni okviri pružaju dobro mada ne i potpuno polazište za razumijevanje procesa izgradnje državnosti i izgradnje nacije koji su se u XIX. stoljeću odvijali u autonomnoj Banskjoj Hrvatskoj, ali u znatno složenijim uvjetima, prvenstveno s obzirom na etnički složeniji sastav Banske Hrvatske, kao i administrativnu odvojenost prostora koji su smatrani hrvatskima. Za razliku od Finske i Islanda, Banska Hrvatska je bila tek fragment širega hrvatskoga povijesnoga i nacionalnoga područja te nije bila vjerski odnosno etnički posve homogena.

Hrvatska autonomija u okviru Ugarske svoje je povijesno ishodište imala u srednjovjekovnom Hrvatskom Kraljevstvu pridruženom Ugarskoj te posebnom hr-

⁹ Ibid., str. 241–242.

¹⁰ U tome je izuzetak razmjerno kompaktno naseljena švedska manjina koja je dugo zadržala privilegirani položaj. Švedski kao službeni jezik, koji je ujedno bio i jezik finske elite, zamijenjen je finskim tek 1863. uz zajamčenu dostupnost švedskog strankama koje to žele. Švedska nacionalna stranka s programom borbe za jezik bit će oformljena tek 1905., dok ideje o političkoj autonomiji ili sjedinjenju sa Švedskom nisu ni postojale, a tek je mali broj intelektualaca i studenata, uglavnom švedskoga podrijetla, gajio »skandinavističke« ideje o nordijskoj uniji četiriju zemalja. Singleton, str. 79, 81. O finskoj »integraciji bez revolucije« v. i Hroch, str. 101–102, 115–117. Proces formiranja islandske otočke nacije je pak sam po sebi osigurao nacionalnu homogenost stanovništva te nacije-države. Usp. Karlsson, str. 195 i d.

¹¹ O finskoj autonomiji u carskoj Rusiji do proglašenja neovisnosti v. Singleton, str. 49–108. Usp. i Khripchenko, str. 75–118. O modernizaciji institucija na Islandu preko autonomije do države v. Karlsson, str. 195–284; Hálfdanarson, Defining, str. 1, 103–116; Hálfdanarson; From one, to two, str. 201–204.

vatskom i slavonskom plemstvu kao plemićkoj *natio Croatica*. Ta je plemićka etnija prosljedila sjećanje na hrvatsku državnost i u sklopu nje razvile su se autonomne institucije vlasti bana i Sabora zastupanoga po delegatima u Ugarskom saboru. Povijesnu odnosno legitimističku osnovu imali su zahtjevi za priključivanje odnosno vraćanje Hrvatskoj i Slavoniji Vojne Krajine i Dalmacije kao i Rijeke pa i Međimurja koji će u XIX. stoljeću postati temeljni zahtjevi hrvatske nacionalne politike usmjerene na stvaranje jedinstvene Trojedne Kraljevine. Ta će se prednacionalna osnova u procesu izgradnje hrvatske nacije susresti sa sadržajem hrvatske etničke zajednice na razini seljačkoga društva te nastojati uspostaviti kolektivitet koji će obuhvatiti sve društvene slojeve, a ne samo društvenu elitu¹². U tom će duhu legitimistička osnova 1848. biti proširena prirodno-pravnom argumentacijom, čijem je oblikovanju poseban obol dao i Ivan Mažuranić, koja se pozivala na pravo nacije da se kao kolektivna osobnost integrira u jednu političku zajednicu s odgovarajućim tijelima vlasti¹³.

U svojem radu o izgradnji hrvatske nacije koja obuhvaća pripadnike svih društvenih slojeva Nikša Stančić opisao je kretanje od etnije prema političkoj naciji te od korelativnoga razvoja, od podijeljene lojalnosti prema vlastitoj naciji i habsburškom državnom okviru do težnji prema samostalnoj nacionalnoj državi. Rani hrvatski nacionalizam koji je do 1848. počivao na amorfnoj ilirskoj kulturnoj osnovi do druge je polovice XIX. stoljeća evoluirao do shvaćanja hrvatske nacije na političkoj osnovi. Kroz to se vrijeme u okrilju same Narodne stranke, a potom još izraženije u okrilju Stranke prava, razvilo razumijevanje Trojedne Kraljevine to jest Hrvatske kao hrvatske nacionalne države s hrvatskim političkim narodom kao njezinim legitimacijskim temeljem¹⁴. Dio hrvatskoga političkoga naroda, u videnju Narodne stranke, činili su i Srbi, ali kao građani-pojedinci, a ne kao poseban kolektivitet s političkim pravima¹⁵.

Ideja hrvatske nacije koja se postupno oblikovala u osnovi je imala etno-kulturni sadržaj koji je pak imao legitimistički teritorijalno-politički korelativ jer se primarno odnosio na područja koja su smatrana povijesno hrvatskima zbog pripadnosti srednjovjekovnoj hrvatskoj državi. Međutim, od tih područja jedino je Banska Hrvatska uživala specifičnu autonomiju sa širokom nadležnošću u zakonodavstvu, izvršnim poslovima i pravosuđu. Ta je nadležnost, među ostalim, obuhvaćala i uređenje ustroja vlasti, najvećega dijela prava pojedinaca, položaja vjera, kao i cjeloviti obrazovni sustav te kulturne institucije, među kojima su središnje mjesto imali Sveučilište i Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti. To su bile pretpostavke za

¹² Stančić, str. 107–108.

¹³ Ibid., str. 94–99.

¹⁴ Razlika je bila u tome što je Narodna stranka hrvatski politički narod definirala neovisno od etničkog podrijetla, dok je iz motrišta pravaša taj pojam imao hrvatski etnički supstrat. Stančić, str. 57–58. O pravaškoj ideologiji v. Gross, Szabo, str. 157–170. O etičkoj utemeljenosti pravaškoga nauka v. Barišić, Filozofija.

¹⁵ Gross, Szabo, str. 107–119. O pojmu političkoga naroda u Hrvatskoj usp. Ibid., str. 56–57.

vođenje relativno samostalne politike u smjeru učvršćenja i širenja institucionalne osnove autonomne vlasti, unutarne društvene integracije, kulturnoga i gospodarskoga razvoja pa i politike nacionalne integracije usmjerene i na druga hrvatska područja. Banska Hrvatska nije mogla biti hrvatski Pijemont, ali je zahvaljujući širokoj autonomiji proces izgradnje hrvatske državnosti i izgradnje nacije u njoj imao institucionalnu infrastrukturu te je tekao sustavno i najpotpunije i zbog toga bio poticajan i u odnosu na druge hrvatske zemlje. U našem se viđenju ta autonomija shvaćala kao fragment razvoja prema hrvatskoj državnosti koja bi u perspektivi obuhvatila i ostale hrvatske zemlje. Liberalne reforme uvedene za banovanja Ivana Mažuranića odražavale su te tendencije.

Našu sliku razvoja oblikovanja hrvatske nacije i izgradnje državnosti u drugoj polovici XIX. stoljeća postaviti ćemo unutar tako opisanoga sklopa kao konkretnu i složenu pojavnost koje ćemo motriti u *dinamičkoj* perspektivi. To znači da ćemo Mažuranićevo razdoblje uzeti kao vremenski isječak u odvijanju procesa izgradnje državnosti i izgradnje nacije od kojih potonji nije uspio doći do svojega idealtipskoga konca to jest do uspostave države kao zaštitnoga okvira nacije – za razliku od Islanda i Finske koji su prošli cjelovit put od izgradnje autonomije i oblikovanja nacije u njezinu okviru u XIX. stoljeću do uspostave nacionalne države u ranom XX. stoljeću.

U tom je smislu naše temeljno polazište da su reforme poduzete za Mažuranićevo upravljanja »obilježile« put prema hrvatskoj državnosti (izgradnja države) i istodobno utjecale na oblikovanje nacije u smjeru građansko-političkoga okvira, ali i s etno-kulturnim sadržajima identitetske osnove (izgradnja nacije). Mažuranićevo se razdoblje tako ukazuje kao važan vremenski isječak spomenutih procesa izgradnje hrvatske državnosti i oblikovanja nacije koji u nastavku nisu dovršeni.

Metodološka osnova istraživanja

Liberalnim reformama u Banskoj Hrvatskoj iz 1873.–1880. pristupit ćemo iz gore opisanoga motrišta s ciljem da utvrdimo njihovu prirodu i značenje vezano uz izgradnju moderne hrvatske državnosti i hrvatske nacije. Posebnu pažnju posvetit ćemo utvrđivanju konceptualne osnove na kojoj je bila zasnovana ideja hrvatske državnosti i nacije u tom formativnom mada nedovršenom razdoblju njihove izgradnje i oblikovanja.

No, s obzirom da Banska Hrvatska nije bila država, ali je njezin položaj u odnosu na razvoj hrvatske nacije i na drugim područjima bio poseban, morat ćemo najprije uobličiti posebnu metodološku osnovu koja odgovara takvu položaju Banske Hrvatske iz koje ćemo onda uopće moći pristupiti ispitivanju uloge pravnih institucija u procesima koji nas zanimaju. Potom ćemo identificirati pojedine skupine reformi koje su bile važnije za razvoj državnosti i nacije kako bismo njihovom raščlambom

mogli doći do odgovarajućih zaključaka o njihovoj prirodi. Pritom ćemo se koncentrirati – obrazloženje za to dat ćemo u nastavku – na reforme kojima je utvrđena pripadnost pojedinaca Banskoj Hrvatskoj uz njihova zajamčena prava preko kojih su se mogli potvrditi i kao ravnopravni pojedinci i kao članovi političke zajednice. Raščlamba sadržaja i prirode tih institucija trebala bi uputiti na ideju hrvatske državnosti i nacije koja je ležala u njihovoj podlozi.

Uska povezanost izgradnje države i nacije na koje je ukazao Anthony D. Smith začudo ni kod njega, a ni kod drugih teoretičara i povjesničara nacionalizma, nije našla svoj izraz u vidu istraživačke primjene tih teorijskih postavki ili daljnje analitičke raščlambe njihove povezanosti¹⁶. Pomak na tom planu napravio je Rogers Brubaker koji je nacionalizam shvatio kao kategoriju koja se pojavljuje povremeno i u odgovarajućim okolnostima, zbog čega je napustio tradicionalnu potragu za općom definicijom nacije. Umjesto takve univerzalističke okrenutosti Brubaker se opredijelio za raspravu o institucionalizaciji nacije kao praktične kategorije i svojevrsnog vida klasifikacije to jest za pojam nacije kao politički i kulturni oblik institucionaliziran u pravnim poretcima konkretnih država¹⁷. Okosnica Brubakerova pristupa postala je do njega zanemarena kategorija državljanstva koja isključivanjem (prema van) i uključivanjem (prema unutra) određuje kriterije pripadnosti državi i postavlja okvir zajednice članova povezanih osobitim vezama. Državljanstvo je istodobno institucionalna okosnica i prizma različitih dimenzija pripadnosti državi jer omogućuje ili pak onemogućuje pristup korištenju važnih, a ograničenih resursa unutar države, od radnih mjesta do prava građana čime kod državljanstva potiče osjećaj pripadnosti državi i lojalnost¹⁸. U svojoj je analizi Brubaker postavio i idealtipska određenja identificiranjem francuskoga tipa državljanstva kao onoga koje, lapidarnim rječnikom rečeno, počiva na načelu teritorijaliteta (*ius soli*), univerzalističko je i otvorenije uključivanju, za razliku od njemačkoga tipa, koji počiva na etno-kulturnoj pripadnosti (*ius sanguinis*) te je partikularistički i zatvoreniji¹⁹. Ta će dihotomija kasnije biti oštro kritizirana kao artifičijelna u odnosu na obje strane, a naročito glede njemačkoga idealtipa²⁰. Ipak, svojim je metodološkim postavkama, a još više svojim istraživanjima o pojmu državljanstva Brubaker usko povezo državu i naciju te u raščlambu pojma nacije zapravo uveo analizu institucija.

Brubakerova istraživačka paradigma, kao i konkretna tipologija državljanstva, na prvi se pogled čine vrlo poticajnim za analizu specifičnoga hrvatskoga slučaja

¹⁶ Razloge zanemarivanja pa i svjevsnoga odijaja prema analizi institucija Brubaker nalazi u antiformalizmu društvenih znanosti nakon Drugoga svjetskoga rata i sociologistički obojenoj potrazi za stvarnim stanjem društva. Brubaker, str. 22. Usp. i Katunarić, str. 281, 284.

¹⁷ Brubaker, str. 19. Usp. Katunarić, str. 282, 284 i d.

¹⁸ Brubaker, str. 21.

¹⁹ Ibid., str. 1–17 i d.

²⁰ Usp. Sammartino, str. 583 i d.

izgradnje nacije-države koji se na prvi pogled čini razmjerno bliskim njemačkom slučaju ujedinjenja najvećega dijela politički razdobljene nacije, ali uz potrebu pretrodnoga premošćenja dva nimalo laka pitanja. Prvo, za razliku od Njemačkoga Carstva, u XIX. stoljeću nije bila uspostavljena jedinstvena Hrvatska kao administrativna cjelina koja bi objedinjavala najveći dio Hrvata, a niti sva hrvatska povijesna područja. Drugo, Banska Hrvatska, unatoč razvijenoj autonomiji nije imala vlastito državljanstvo jer je u Ugarskoj postojalo »samo jedno i nedjeljivo ugarsko državljanstvo«, koje je »isto u svih zemljah krune ugarske«²¹. A sve to ne korespondira Brubakerovu metodološkom modelu koji je usmjeren na analizu državljanke pripadnosti i počiva na pretpostavci izgrađene nacionalne države.

Kako onda za potrebe našega istraživanja najbolje opisati Bansku Hrvatsku i njezine institucije?

Josip Pliverić i neki drugi hrvatski i europski ustavni i upravni pravници posljednje četvrtine XIX. i ranoga XX. stoljeća razvili su argumentaciju o Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji u nagodbenom okviru kao državi *sui generis* u obliku specifične savezne države ili kao slabije države-članice realne unije (*unio realis inequalis*)²². No te su interpretacije u osnovi bile zasnovane na pozitivističkim formalnim raščlambama koje nisu uvijek bile potpune i svakako nisu odražavale stvarnost odnosa. Osim toga te su interpretacije počivale na kontradiktornoj konceptualnoj osnovi u sklopu koje se unutar okvira arhaičnoga i predmodernoga oblika multikulturalnoga Habsburškoga Carstva pokušavao smjestiti koncept državnosti zasnovan na modelu nacionalne države s političkim narodom kao suverenom. Držimo da takav pristup nije mogao dati jasnu sliku niti voditi konzistentnim i produktivnim odgovorima²³. Ipak, za potrebe ovoga istraživanja zadovoljit ćemo se tumačenjima danim u XIX. stoljeću među kojima nam se najbližim stvarnosti i ujedno operativno iskoristivim za naše potrebe čini razmjerno zanemarena tipologija državnih oblika koju je postavio heidelberški profesor javnoga prava Georg Jellinek. Svoju prvotnu tipologiju, u kojoj je Kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju interpretirao kao pokrajinu s proširenim ovlastima, Jellinek je izmijenio nakon prijateljske polemike s Josipom Pliverićem dodavši novi

²¹ Zakonski članak L:1879. zajedničkoga hrvatsko-ugarskog sabora o stečenju i gubitku ugarskoga državljanstva, §§ 1 i 3. Službeni hrvatski tekst navedenoga zakona v. u: Sbornik zakonah 1880., kom. VII., br. 31, str. 119-129. V. i Žigrović-Pretočki, str. 207-208.

²² Pliverićeve stavove v. u Pliverić, str. 621-726 i d. Sumarni pregled viđenja položaja Banske Hrvatske prema Hrvatsko-ugarskoj nagodbi kod najvažnijih autora v. u Heka, Osam stoljeća, str. 374-387.

²³ Čini nam se da je rasprava o uspostavljanju moderne hrvatske državnosti unutar predmodernog okvira multikulturalnog carstva na kojem se Austro-Ugarska temeljila (neprijeporna pravna osnova Austro-Ugarske je Pragmatička sankcija iz 1723.) nužno promašena te da se iz toga polazišta ne može doći do uvjerljivoga odgovora (bilo pozitivnoga ili negativnoga) o hrvatskoj državnosti. To važno pitanje, koje podrazumijeva reviziju gledanja na Hrvatsko-ugarsku nagodbu odnosno reviziju dosadašnjih rasprava o hrvatskoj državnosti na podlozi Hrvatsko-ugarske nagodbe, analizirat ćemo u posebnom radu.

tip – »državni fragment« (*Staatsfragment*) – zasnovan prvenstveno na primjerima Banske Hrvatske i Finske. Jellinek je *Staatsfragment* opisao kao svojevrsan rudiment države koji ima pojedine atribucije državne vlasti, ali ne u toj mjeri da ima kvalitetu države te je u neku ruku više od pokrajine i manje od države²⁴.

Čini nam se da takva realistična, ali logički nedovoljno jasna definicija, po kojoj državni fragment nije ni jedno ni drugo nego nešto između, zapravo predstavlja konceptualni odraz stanja i problema u stvarnosti. Naime, čini nam se da je takva ambivalentna definicija pokazatelj nestabilnoga ili labavoga sustava u kojem entropijski pritisak dovodi u pitanje taj oblik ni-država-ni-pokrajina. Takav ambivalentni sustav onda predstavlja izazov nosiocima političke moći na obje strane u smislu njegova pretvaranja u jedan od čistih oblika ili države ili pokrajine u kojima bi potencije tih nosilaca moći došle do punoga izražaja. I doista, toj strukturalno uvjetovanoj tendenciji »raščišćavanja« sustava korespondirali su i glavni smjerovi političkih akcija na obje strane. Na ugarskoj strani je hrvatska autonomija stalno kritizirana kao preširoka uz naglašavanje potrebe da se svede na pokrajinsku autonomiju, dok je u političkoj praksi ograničavana i umanjivana često i preko Nagodbom zajamčenih granica. Tome nasuprot, s hrvatske se strane težilo učvrstiti i po mogućnosti institucionalno »ispuniti« pa i proširiti zajamčenu autonomiju koja se smatrala preuskom te je predstavljala stalan poticaj za ideje o potrebi izgradnje pune hrvatske državnosti. Valja već ovdje navesti da je svijest o takvu položaju Banske Hrvatske bila vidljiva i kod realističnoga bana Ivana Mažuranića. On je tijekom nastojanja uvođenja reformi, u kojima ga je Središnja vlada počesto blokirala ili ograničavala i preko granica njezine nadležnosti, nije ni malo dvojio da Banska Hrvatska nije država, ali je vjerovao da bi u budućnosti to mogla postati. Takav njegov stav vidljiv je u odgovoru danom u tijeku saborske rasprave o zakonu o zavičajnosti 1879. da Hrvatska »ne može dakle biti posebna država – koliko bi i ja želio da bi bila – nu te države do sada još neimamo, niti se to pravo može dokazati iz nagodbenoga zakona«²⁵. Uz jasno odricanje državnoga karaktera hrvatske autonomije, u toj se izjavi ipak naslućuje i uvjerenje o potrebi razvoja prema državnosti koju je imao taj najznačajniji nosilac političke moći u hrvatskom političkom sustavu koji je postavljao reforme koje su u bitnome trebale oblikovati novi institucionalni i politički okvir Hrvatske.

No, vratimo se institucijama. Kao oblik koji je bio više od pokrajine, ali manje od države, Banska Hrvatska bila je posebna autonomna jedinica s vlastitim subjektivitetom i vlastitim pripadnicima,²⁶ ali ne i državljanstvom. Pripadnost Banskoj Hrvatskoj bit će formalno utvrđena 1880. i to posrednim putem preko instituta zavičajnosti, preuzetoga iz austrijskoga prava, to jest lokalne pripadnosti nekoj od

²⁴ Jellinek, str. 11 i d.

²⁵ Saborski dnevnik 1875.-78., str. 851-852.

²⁶ § 59. Hrvatsko-ugarske nagodbe utvrđuje da su »kraljevine Hrvatska i Slavonija politički narod«.

hrvatsko-slavonskih općina²⁷. Međutim, unatoč vjerojatnosti da određenje državljanstva u njemačkom i austrijskom javnom pravu ima ishodište u municipalnoj pripadnosti držimo da zavičajnost u Banskoj Hrvatskoj ne može za potrebe naše analize zamijeniti pojam državljanstva²⁸. Zavičajnost je zadana lokalnim okvirima i interesima, a državljanstvo, makar povijesno i konceptualno i bilo izvedeno iz te pripadnosti, odražava znatno složeniju igru interesa u kojem odrednice koje proističu iz municipalnih korijena predstavljaju tek jedan segment²⁹. Zbog toga na tu kategoriju na možemo primijeniti istraživački pristup Rogersa Brubakera, kao ni drugih autora koji su fokusirani na rašlambu državljanstva u sklopu pitanja izgradnje države i nacije.

Zbog toga ćemo posegnuti za razmišljanjima Reinharda Bendixa. Poput Brubakera, i Bendix u svojoj knjizi *Nation building and citizenship*³⁰ vrlo veliku važnost polaže na državljanstvo i građanstvo i njima komplementarne institucije kao bitne i razlikovne odrednice pripadnosti modernoj državi i zajednici građana u odnosu na prijašnji staleški poredak. No, za razliku od Brubakera, koji državljanstvo doživljava prvenstveno kroz njegovo isključujuće značenje u odnosu na nepripadnike zajednice, Bendix naglasak stavlja na dimenziju uključivanja kao instrument formiranja nacije u vidu protezanja različitih prava na niže i prethodno isključene slojeve. Oslanjajući se na klasičnu podjelu T. H. Marshalla na građanska, politička i socijalna prava, i Bendix govori o »pravima građanstva« čije uživanje tek čini puninu statusa građanina u uvjetima moderne zajednice³¹.

Bendix je kao temeljno građansko pravo izdvojio pravo na udruživanje, kao temeljna politička prava izdvojio je izborno pravo i tajno glasovanje, a kao temeljno

²⁷ Čepulo, Pravo hrvatske zavičajnosti, str. 797 i d.

²⁸ Valja reći da je više hrvatskih javnopravnih teoretičara (Josip Pliverić, Vinko Krišković, Ladislav Polić, Alexander Bresztyenszky, Šime Mazzura) zastupalo upravo obrnuti stav i iz različitih je motrišta obrazlagalo postavku o zavičajnosti kao hrvatskom državljanstvu. Usp. Ibid., str. 812–822. O municipalnim ishodištima državljanstva v. Sammartino, str. 585, 589.

²⁹ Usp. Sammartino koja prenosi analizu Andreasa Fahrmeira i Dietera Gosewinkela, po kojoj državljanstvo odražava ne samo skrb državnih vlasti o eventualnim državnim izdancima vezanima uz potencijalnoga državljanina, što je karakteristična odrednica municipalne politike, već i procjenu i drugih državnih prioriteta, naročito onih vezanih uz vojne razloge kao i etničku pripadnost. Sammartino navodi i to da oba autora upozoravaju da su za stjecanje njemačkoga državljanstva u XIX. stoljeću posebno važni bili *Domizilprinzip*, tj. načelo prebivanja i *Willensprinzip*, tj. načelo lojalnosti, koji nisu bili etnički uvjetovani. Sammartino, str. 585–586.

³⁰ Bendix, str. 92.

³¹ T. H. Marshall govori o »pravima građanstva« koja osiguravanjem jednakosti pred zakonom jamče puninu statusa pojedinca u modernoj zajednici. U toj klasičnoj podjeli Marshall razlikuje građanska prava (osobnu slobodu, pravo govora, misli i vjere, pravo vlasništva i sklapanja ugovora, pravo na sudsku zaštitu) za koja je nadležno sudstvo, politička prava (izborna pravo, pravo obnašanja javnih službi), vezana uz lokalna i nacionalna predstavnička tijela te socijalna prava (u rasponu od korištenja gospodarskoga napretka do udjela u korištenju društvene baštine), vezana uz javne službe. Marshall, str. 71–72. Bendix, str. 92.

socijalno pravo izdvojio je pravo na minimalno obrazovanje – tek je postojanje tih prava pretpostavka ulaska i nižih klasa u političku arenu³². Za našu je raščlambu važno i to da Bendix posebnu pažnju pridaje integrativnim potencijalima moderne i racionalne javne uprave i sukladnoga procesa birokratizacije, što je bio i jedan od najvažnijih ciljeva Mažuranićevih reformi³³.

U našem ćemo istraživanju poći od Bendixove istraživačke sheme, koju ćemo prilagoditi hrvatskim posebnostima, i uz to na umu imati deduktivni teorijski slijed koji smo postavili kroz naš prethodni diskurs s Anthony D. Smithom, Rogersom Brubakerom i njegovim kritičarima, Nikšom Stančićem i Georgom Jellinekom. S tim na umu, rekonstruirat ćemo i razmotriti odgovarajuće reformske zakone iz razdoblja 1873–1880. te u njima tražiti elemente građanskih, političkih i socijalnih prava i modela upravne integracije kao instrumenata isključenja i uključivanja unutarnje društvene integracije i osjećaja identiteta i lojalnosti.

Prije toga sumarno ćemo izložiti obilježja modernizacije hrvatskoga političkoga i pravnoga sustava od 1848. do 1873. i ulogu Ivana Mažuranića te sažeto prikazati glavna obilježja reformi od 1873. do 1880.

Modernizacija hrvatskoga političkoga i pravnoga sustava 1848–1880. i uloga Ivana Mažuranića

Modernizacija hrvatskoga političkoga i pravnoga sustava do 1873. i uloga Ivana Mažuranića

Do početka XIX. stoljeća ugarski i hrvatski sustavi vlasti počivali su na institucionalnoj i interesnoj komplementarnosti i feudalnoj solidarnosti ugarskih i hrvatskih staleža. Tu je osnovu ugarsko-hrvatskih odnosa s procesom uobličavanja nacionalne državnosti počela zamjenjivati konkurencija i političko sukobljavanje dvaju političkih naroda što je kulminirala u političkom i oružanom sukobu 1848. Taj je sukob u Banskoj Hrvatskoj rezultirao usvajanjem »Zahtijevanja naroda«, peticije prava kojom se traži integracija povijesnih hrvatskih zemalja (prvenstveno Vojne krajine, Dalmacije i Rijeke) u jedinstvenu Trojednu Kraljevinu, uvođenje središnjih nacionalnih institucija u rasponu od građanskoga sabora i odgovorne vlade preko sveučilišta do

³² Bendix, str. 96.

³³ Ibid., str. 127 i d.

narodne banke i pošte kao i pravna jednakost i zaštita prava pojedinaca na izražavanje, udruživanje i javno okupljanje³⁴.

U izradi »Zahtijevanja naroda«, čiji će sadržaj postati svojevrsna okosnica djelovanja Narodne stranke u šezdesetim i sedamdesetim godinama, sudjelovao je i tri-desetpetogodišnji Ivan Mažuranić, koji je znatno pridonio i nastavku zbivanja u turbulentnoj 1848. Mažuranić je tada pisao vrlo zapažen, »francuski« impostiran pamflet *Hervati Madjarom*, koji je legitimističkoj povijesnoj osnovi hrvatske autonomije dodao prirodnopravnu odnosno nacionalnu dimenziju te je pridonio prijelazu hrvatskoga nacionalnoga pokreta na liberalne zasade³⁵. U tom spisu Mažuranić na nacije gleda kao na kolektivne osobe koje imaju pravo na samoodređenje i jednakopravnost. Nasuprot uvjerenjima iz Pešte o pravima pojedinca-građanina kao jedinoj relevantnoj odrednici političkoga sustava neovisnoj o nacionalnoj identifikaciji, on iznosi stav da pojedinci ne mogu biti slobodni bez nacionalne slobode, jednako kao što ni nacije ne mogu biti slobodne bez slobodnih pojedinaca³⁶. Mažuranić je potom sudjelovao i u izradi saborskoga dokumenta *Manifest naroda hrvatsko-slavonskoga*, koji je prirodnopravnu osnovu iz prethodnoga spisa dopunio argumentima povijesne prirode, ali se i u tom dokumentu nacija promatra kao kolektivna osoba koja ima prirodna prava na slobodu, jednakost i bratstvo i treba počivati na načelu odgovorne vlade. Mažuranić je prosljedio takvo shvaćanje nacije te u svojem prvom govoru u Saboru 1848. o definiranju odnosa s Mađarima spominjao »narod hrvatski«, ali je kao osnovi za pregovore iz pragmatičkih razloga prednost dao legitimističkom temelju³⁷. Prirodnopravno usmjerenje zadržat će i anonimno objavljene *Političke iskrice*, u kojima upućuje na vrijednost razuma i važnost razvoja te relativnost povijesne argumentacije, a naglasak stavlja na slobodne institucije, ustavnost i vladavinu prava, prava naroda, neovisno javno mnijenje, ljudska i građanska prava³⁸.

No, do širih institucionalnih promjena 1848. nije došlo. Umjesto toga, sustavnu modernizaciju zastarjelih upravnih i sudbenih institucija, kao i cjelokupnoga pravnoga sustava u Banskoj Hrvatskoj, u razdoblju pseudoustavnosti i apsolutizma provest će središnja vlada iz Beča. Tome će znatno pridonijeti Ivan Mažuranić, koji je u međuvremenu postao carski službenik u Beču zadužen za hrvatsko-slavonske

³⁴ Čepulo, Razvoj ideja, str. 41–44.

³⁵ Mažuranić u tom spisu učestalo koristi parolu *Liberté, égalité, fraternité*, a cijeli spis počiva na »francuskoj« trijadnoj strukturi (numerirano, nenumerirano, numerirano) i trojnom ritmu. Frangeš, str. 44–45, 53–56, 62–67. Usp. i Čepulo, *ibid.*, str. 45.

³⁶ Čepulo, *ibid.*, str. 45.

³⁷ Mažuranić se iz pragmatičkih razloga založio da se u pregovore s Mađarima uđe »ne kao narod hrvatski« već »kao kraljevine ili kao narod hrvatsko-slavonsko-srpski« sa svrhom uključenja i Vojvodine Srpske, a založio se i za primjenu jezičnoga kriterija koji bi osigurao ulazak Medimurja u hrvatske granice. Rudolf Horvat, str. 51; Živančević, str. 85–88.

³⁸ »Političke iskrice« v. u Mažuranić IV, str. 219–222. Problematizirano Mažuranićevo autorstvo »Političkih iskrica« v. u Barišić, Odnos.

poslove. Ta modernizacija izvana i odzgor, provedena protežanjem austrijskih zakona i uvođenjem njemačkoga kao službenoga jezika poduzeta je u interesu bečkoga središta. Carska je vlada, uvođenjem jednoobraznih i racionalnih institucija u sve dijelove Habsburške Monarhije, težila uspostaviti učinkovit sustav vlasti i olakšati njegov nadzor. To je na neki način bio pokušaj »mekane« izgradnje države i nacije na razini toga arhaičnoga multikulturalnoga Carstva. To je bio i razlog zbog kojega su u Banskoj Hrvatskoj nove racionalne institucije, koje su u nekim slučajevima znatno unaprijedile hrvatsku upravu, izazvale odij i težnju da se na Saboru 1861. čim prije zamjene institucijama koje bi spregnule tradicionalne municipalne institucije i moderne vrijednosti kao pokušaj oblikovanja hrvatskoga institucionalnoga identiteta primjerenoga modernom vremenu³⁹. Ipak, brojni zakoni usvojeni na Saboru 1861. nisu dobili kraljevu potvrdu. Mažuranić je u tim kretanjima sudjelovao najprije kao zastupnik Sabora 1861., a potom do 1865. kao predsjednik Dvorskoga dikasterija te kancelar Hrvatske dvorske kancelarije u Beču. Na tom je položaju neposredno utjecao na osnivanje hrvatskoga vrhovnoga suda Stola sedmorice te na utvrđenje »hrvatskoga« kao naziva službenoga jezika, umjesto predloženoga »jugoslavenskoga« naziva. Zanimljivo je i da je u ostavci na mjesto predsjednika Dvorskoga dikasterija, koju je podnio zbog priključenja Medimurja Ugarskoj, Mažuranić naglasio važnost hrvatskoga »prava samoopredjeljenja« u odnosu na Ugarsku, kao i to da je »nemoguće zamisliti geografski kompaktni narod bez čvrsto određenog i državnopravno priznatog teritorija«⁴⁰. Međutim, propala su Mažuranićevo nastojanja da hrvatsku politiku usmjeri prema političkom savezu s Bečom i prihvatu novoga ustavnoga okvira iz 1860. i 1861. uz, čini se, nadu u ujedinjenje Banske Hrvatske s Dalmacijom i drugim krajevima⁴¹.

U to doba u Saboru, odnosno u redovima većinske Narodne stranke, dolazi do konačnoga sazrijevanja ideje o Trojednoj Kraljevini kao hrvatskoj nacionalnoj državi s hrvatskim političkim narodom kao nosiocem suvereniteta koji obuhvaća i Srbe, odnosno »narod srbski (...) sa narodom hrvatskim istovjetan« i »ravnopravan«⁴²,

³⁹ Čepulo, Zakonodavna, str. 1–2, 154.

⁴⁰ Mažuranić, str. 406–407.

⁴¹ Glavni Mažuranićev cilj bio je ostvarenje teritorijalne cjelovitosti, i to sjedinjenjem Dalmacije pa i drugih dijelova kraljevih nasljednih zemalja te, kao prvi korak, sjedinjenje dijela Vojne krajine. Izgleda da je Mažuranić imao neka obećanja austrijskih vrhova (Mihajlo Ožegović je spominjao samoga kralja i njegove ministre) u pogledu Dalmacije, a Vasilije Krestić, bez posebnoga obrazloženja, spominje i Kvarner i dio Istre. Valja spomenuti i Mažuranićevo posebnu pažnju glede hrvatske pripadnosti Srijema, zbog čega je sa srpske strane bio optuživan da je protiv »uskrsnuća« Vojvodine Srpske. Gross, Szabo, str. 175; Krestić, Hrvatsko-ugarska, str. 175; Šidak, str. 298.

⁴² Dnevnik Sabora 1865–67, str. 708. Ne posve dorečenu ideju hrvatske nacije odnosno političkoga naroda blisku francuskom modelu može se nazrijeti u raspravama Ivana Kukuljevića Sakcinskog, koji ipak nije negirao i postojanje srpskoga naroda u Trojednoj Kraljevini. Za model nacije u kojem i Srbi čine zajedničku »političnu narodnost zemlje«, u kojoj »svi stanovnici narod hrvatski sačinjavaju« na Saboru 1861. izričito se izjasnio i srpski zastupnik Mihajlo Polit, polemizirajući s Kvaternikovim izjedna-

uz odbijanje definiranja Trojedne Kraljevine kao hrvatsko-srpske države odnosno Srba kao sunositelja izvornoga suvereniteta. U raspravama i zaključcima sabora 1861. i 1865. Srbima je priznat poseban etnički identitet, ali kao dijelu hrvatskoga političkoga naroda, s obvezom lojalnosti prema Trojednoj Kraljevini kao hrvatskoj nacionalnoj državi i bez mogućnosti otcjepljenja nekoga njezina dijela⁴³. To je sazrijevanje rezultat postupne fermentacije ideja iz 1848. u sklopu koje je uobličen pojam hrvatske nacije kao kolektivne osobnosti ukorijenjene u zajedničkoj prošlosti, jeziku i kulturnim posebnostima. Ipak, u to je doba još paralelno prisutno i slavensko određenje te nosive nacije kao i povijesno i državnoopravno (a ne prirodnoopravno to jest nacionalno) određenje Trojedne Kraljevine⁴⁴.

U tako oblikovanom pojmu hrvatskoga političkoga naroda teško je ne vidjeti sličnosti s idejom ugarskoga političkoga naroda kakva je izgrađena u djelu Józsefa Eötvösa i zakonodavstva na koje je on bitno utjecao, a čiji su se odbljesci neizbježno morali pružati i do Hrvatske. U srži te ideje jedinstven je ugarski politički narod sastavljen od svih građana Ugarske s jamstvima osobne slobode pojedinaca te jezične i kulturne, ali ne i političke autonomije ne-mađarskih »narodnosti«. Ta je koncepcija bila zasnovana na hijerarhiji vrijednosti nacionalne ideje, jednakosti i slobode, pri čemu nacionalna ideja odnosno nacionalna pripadnost pojedinca nije smjela ugroziti načelo slobode svakoga pojedinca kao najvišu vrijednost⁴⁵. Eötvös je prirodnoopravu ideju slobode spojio s idejom državnoga prava i stoga branio zatečeni ugarski državni okvir te odbijao pravo na nacionalno samoodređenje, teritorijalno-političku autonomiju i korporativni politički subjektivitet etničkim skupinama⁴⁶. Bila je to koncepcija koja je osiguravala neupitnost teritorijalno-političkoga okvira i funkcionalno djelovanje ugarske države u situaciji u kojoj je faktično nosiva mađarska nacija činila daleko premoćnu relativnu većinu stanovništva i gotovo isključivi sastav političke

čavanjem hrvatskoga političkoga naroda i hrvatske nacije. Valja reći da je Polit pritom izričito kritizirao mađarski pokušaj stvaranja mađarske nacije prema francuskom modelu, navevši da su u Francuskoj izjednačene »genetična« i »politična narodnost«, dok je stanje u Ugarskoj, a implicite i u Trojednoj Kraljevini, usporedio sa stanjem u Švicarskoj. Ni Polit niti bilo koji drugi srpski zastupnik više nije ponovio shvaćanje o Srbima kao dijelu hrvatskoga političkoga naroda. Dnevnik Sabora 1861., str. 65–67, 929; Gross, Szabo, str. 150–151.

⁴³ Stančić, str. 57. Drugačije o Saboru 1865. govori Vasilije Krestić koji stavove Narodne stranke, koji su došli do izražaja 1861., ocjenjuje kao politiku hrvatskoga državnoga prava i jednoga (hrvatskoga) političkoga naroda, s posljedicom negacije srpskoga političkoga identiteta, dok stavove izražene na Saboru 1867. tumači kao taktički iznuđeno priznanje posebnoga i jednakopravnoga srpskoga političkoga subjektiviteta. Krestić, Srbi, str. 148–149.

⁴⁴ Stančić, str. 113–114.

⁴⁵ Haselsteiner, str. 332–335.

⁴⁶ Haselsteiner, str. 335.

elite, ali je u aposlutnom smislu bila manjina⁴⁷. Međutim, u takvim je okolnostima i bez obzira na humanistička Eötvösova polazišta teško izbjeziva posljedica ideje jedinstvenoga političkoga naroda bila svojevrsan poticaj na otvorene i skrivene oblike mađarizacije sa svrhom povećanja udjela u ukupnom stanovništvu te stvarno vladajuće nacionalne skupine u zemlji⁴⁸. Zbog toga nam se čini da uz srodnost koncepata političkoga naroda ipak treba naglasiti i vrlo važne stvarne razlike mađarskoga i hrvatskoga slučaja. Tako su Hrvati, za razliku od Mađara, činili uvjerljivu većinu stanovništva zemlje u bilo kojoj varijanti teritorijalnoga obuhvata hrvatskoga prostora, nadalje je taj prostor bio znatno manji i etnički znatno manje složen od Ugarske, a jedinu veću etničku skupinu činili su kulturno i jezično bliski Srbi koji su lakše mogli sudjelovati ne samo u svakodnevnom životu, već im je i bez posebnih odricanja u tom smislu bio otvoren prostor političkoga angažmana koji nije bio zatvoren jezičnim barijerama.

Kako god bilo, spomenuti razvoj ideja iz 1848. u Bansknoj se Hrvatskoj odvijao prvenstveno u vidu ideološkoga zrenja u Narodnoj stranci, ali su na njega utjecali i promjenljivi državnoopravni okviri koji su poticali rasprave o obuhvatu i položaju Banske Hrvatske i drugih hrvatskih zemalja i naroda koji živi na tim područjima. Konačni teritorijalni i institucionalni okvir, u kojemu će se odvijati i Mažuranićeve reforme, utvrdila je Hrvatsko-ugarska nagodba. Nagodbom je priznat nesporni prostorni obuhvat Hrvatske i Slavonije i postavljen razmjerno širok i stabilan okvir autonomije koji je, ovisno o političkoj konstelaciji u Ugarskoj i samoj Bansknoj Hrvatskoj, omogućio poduzimanje razvojne politike u unutarnjem interesu. Međutim, Nagodba je uz taj stabilizacijski učinak omogućila i posredni, ali učinkovit nadzor i utjecaj budimpeštanskoga središta na autonomno zakonodavstvo.

Reformski potencijal Nagodbe bio je slabo iskorišten u razdoblju upravljanja unionističkih banova Levina Raucha, Kolomana Bedekovića i banskoga namjesnika Antuna Vakanovića. Za njihove je uprave donesen razmjerno mali broj uglavnom organizacijskih reformi koje su bile potrebne za provedbu Nagodbe ili su bile na tragu očekivanja Središnje vlade o sređivanju teškoga stanja u hrvatskim institucijama. Izbjegnuto je pokretanje sustavnih i politički osjetljivijih reformi unatoč tome što je Zemaljska vlada u to doba izradila nacрте odgovarajućih zakona za koje je dobila i kraljevu potvrdu. Pretpostavke za ubranu modernizaciju omogućio je kompromis Narodne stranke i Središnje vlade nakon pobjede Narodne stranke i konačnoga poraza unionista na saborskim izborima 1872. Taj je kompromis obuhvaćao vrlo ogra-

⁴⁷ Mađari su i nakon pojačane mađarizacije godine 1910. činili tek 48% stanovništva Ugarske, od čega su gotovo četvrtinu činili mađarizirani pripadnici, što je pak znatno više od Rumunja koji su kao drugi po brojnosti činili 15% stanovništva. Istodobno je udio Mađara među parlamentarnim zastupnicima bio gotovo stalno veći od 90%. Ibid., str. 339, 345.

⁴⁸ O praktičnom, a ne etnički motiviranom Eötvösovom opredjeljenju za jezik najbrojnije nacije kao jedinom službenom jeziku zemlje, ali i o modalitetima i tijeku mađarizacije v. Haselsteiner, str. 337–347, 355.

ničenu reviziju Nagodbe i postavljanje za bana Ivana Mažuranića koji je uživao podršku hrvatske političke javnosti te bio prihvatljiv bečkom pa i budimpeštanskom središtu⁴⁹.

Mažuranićeve reforme 1873–1880.

Ivan Mažuranić je na bansku dužnost nastupio 30. rujna 1873. i na tom mjestu ostao do vladareva razrješenja dopisom od 21. veljače 1880.⁵⁰ Razdoblje njegove uprave karakterizira intenzivna modernizacija tijekom koje su zastarjeli i nefunkcionalni propisi iz razdoblja apsolutizma zamijenjeni modernim i racionalnim institucijama oblikovanim prema austrijskim zakonima. Hrvatski liberali vjerovali su u mogućnost ubrzanoga sveukupnoga razvoja zasnovanoga na institucijama koje su već bile potvrđene u razvijenijim zemljama. No, napredak u Banskoj Hrvatskoj nije trebao do izražaja doći samo kroz poboljšane društvene prilike, već i kroz neutralizaciju ovisnosti o budimpeštanskom i bečkom središtu. U tom je smislu modernizacija institucija doživljena kao sredstvo konsolidiranja autonomije i nužan preduvjet njezina širenja te teritorijalnoga zaokruživanja skorom integracijom Vojne krajine, a u budućnosti i Dalmacije.

Reformama od 1873. do 1875., među brojnim drugim institutima, uvedeni su pravna odgovornost bana Saboru, jamstva sudačke neovisnosti, racionalna organizacija uprave i sudstva, moderni kazneni postupak i porotno suđenje za tiskovne delikte, a novim je zakonima posredno zajamčena sloboda tiska te uređeno pravo javnoga okupljanja, uvedeno sekularno pučko školstvo i osnovano Sveučilište⁵¹. Tim su reformama u vrlo kratkom vremenu uvedene moderne vrijednosti i institucije koje u Banskoj Hrvatskoj do tada nisu postojale ili su postojale u represivnim ili zastarjelim oblicima. Reforme organizacije vlasti znatno su prevladavale u odnosu na prava građana koje je Zemaljska vlada doživljavala kao pitanje sekundarnoga značaja pa su važnu ulogu u njihovu stavljanju na dnevni red odigrali poticaji pa i zakonodavne inicijative zastupnika. Hrvatski su zakoni uglavnom bili inačice austrijskih zakona s ponešto umanjnim pravima građana i proširenim nadležnostima uprave zbog čega su hrvatski pripadnici imali manja prava negoli austrijski građani u Austriji ili ugarski građani u Ugarskoj⁵². Takav ograničavajući pristup odražavao je strah od mogućega blokiranja preliberalnih reformi od strane Središnje vlade, ali i uvjerenje hrvat-

⁴⁹ Mažuranić je bio prvi izbor Franje Josipa, ali tek peti kandidat kojega je razmatrala Ugarska vlada. Röss, str. 163.

⁵⁰ Mažuranić, str. 495.

⁵¹ Pregled Mažuranićevih reformi v. u; Gross, Szabo, str. 369–423; Krokav. Sažeto v. Čepulo, Središte, str. 900–917.

⁵² Čepulo, Prava građana, str. 185.

skih liberala da hrvatsko društvo još nije pripremljeno za uvođenje razvijenijega liberalnoga uređenja⁵³. Intenzivne reforme imale su do 1875. suzdržanu podršku tadašnje slabe Središnje vlade, ali su oslabile u značenju nakon dolaska košutovskoga političara Kalmana Tisze za ministra-predsjednika Središnje vlade 1875., a gotovo su potpuno zaustavljene nakon okupacije Bosne i Hercegovine 1878. Konstantna opstrukcija priključenja Vojne krajine od strane Središnje vlade i ucjene vezane uz reviziju financijske nagodbe te kritike Mažuranićeve neodlučnosti iz redova Narodne stranke dovele su do njegova povlačenja⁵⁴. Međutim, nasuprot optužbama o njegovoj neodlučnosti zapisnici ministarskoga vijeća i mješovitih sjednica s vladarom otkrivaju Mažuranićevu upornu i odlučnu, ali taktičnu borbu za hrvatske interese u kojoj je u bitno suženim mogućnostima djelovanja do izražaja dolazilo njegovo umijeće i nataloženo državničko iskustvo⁵⁵.

Ograničenost nagodbenoga okvira glede oblikovanja i provođenja autonomne politike bila je jasna i prije Mažuranićeva nastupa na vlast. Zbog toga je Narodna stranka u pregovorima sa Središnjom vladom 1872. tražila dopune Nagodbe koje bi izraženije afirmirale hrvatsku autonomiju i suzile mogućnosti utjecaja Središnje vlade. Među tim su prijedlozima bili djelomična financijska autonomija Banske Hrvatske, onemogućavanje utjecaja ministra-predsjednika na bana, osnivanje Kraljevinskoga suda za rješavanje sukoba nadležnosti između Ugarske i Banske Hrvatske, promjena naziva bana u »ban – ministar zemaljski« te promjena službenoga naziva »kraljevine« u jedninu⁵⁶. Ti prijedlozi koje je formulirao peteročlani odbor Narodne stranke u kojemu je sudjelovao i Ivan Mažuranić, išli su za snaženjem položaja Banske Hrvatske koja bi mogla provoditi osjetno neovisniju politiku i ujedno su simbolički postavljali virtualnu Trojednu Kraljevinu kao jedinstvenu »trodijelnu« zemlju s Banskom Hrvatskom kao nukleusom njezine državnosti. Upravo zbog toga je Središnja vlada te prijedloge i odbila, a Narodna stranka je ponudenu reviziju Nagodbe koja nije obuhvatila ni jedan važan hrvatski zahtjev prihvatila kao »manje zlo« i pretpostavku sređivanja stanja u zemlji⁵⁷.

Mažuranić je svoje djelovanje tako morao nastaviti u ograničavajućem nagodbenom okviru koji nije uspio znatnije izmijeniti. U tome je, uz izostanak financijske autonomije i ograničene prihode, posebno važna bila nadzorna uloga središta osobi-

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Autograf Mažuranićeve ostavke datirane sa 17. veljače v. u Mažuranić, str. 494–495. No, Mažuranićev odgovor na kritike u Saboru upućuje da je o ostavci razmišljao već u prosincu, a predstavku u kojoj je ostanak na mjestu bana uvjetovao rješavanjem financijskih pitanja i trenutačnim pripajanjem Vojne krajine podnio je u siječnju. Usp. Saborski dnevnik 1878.–1881., str. 663; Martin Polić, I, str. 252.

⁵⁵ Röss, str. 164–173.

⁵⁶ Gross, Szabo, str. 252–253.

⁵⁷ Ibid., str. 255–256.

to izražena u postupku dobivanja vladarske sankcije zakona prihvaćenih u hrvatsko-slavonskom Saboru te u postupku dobivanja vladarske pred-sankcije zakonskih prijedloga Zemaljske vlade. U oba je slučaja vladarska potvrda stvarno podrazumijevala prethodno odobrenje Središnje vlade s obzirom na to da je vladar u pravilu prihvaćao njezine prigovore i u tim slučajevima uskraćivao potvrdu hrvatskih zakona⁵⁸. Ni povrede Nagodbe sa strane Središnje vlade, do kojih je već i prije dolazilo, nisu se mogle spriječiti jer nije osnovan Kraljevinski sud koji bi kao svojevrsna ustavnosudska instanca razrješavao sukobe nadležnosti središta i njezina dijela. Ipak, i unatoč takvu okviru koji je znatno ograničavao formalne, a još i više stvarne doseg Mažuranićeve politike reformama koje su tada donesene postavljeni su racionalni temelji hrvatske autonomije korespondentni razvoju modernih političkih sustava u Europi. Modernizacija je i u nagodbenim okvirima trebala podići regulativne potencijale Hrvatske te putem učinkovite i integrirane uprave i s objektivnim i kvalitetnim sudstvom utjecati na razmjerno samostalnu politiku razvoja na svim razinama. Institucionalna preobrazba trebala je biti spregnuta s djelomičnim objedinjavanjem hrvatskoga povijesnoga i nacionalnoga prostora koje je posredno utjecalo na dio reformi, a Mažuranić mu je pridavao veliku važnost. Vrlo važan komplementarni dio reformskoga sklopa bilo je i očekivano preuzimanje upravljanja Krajiškom investicijskom zakladom sa sredstvima koja su bila više nego dvostruko veća od nagodbene »tangente« te su trebala postati vrlo važan dio finacijske osnove Banske Hrvatske⁵⁹. Reforme su se na neki način oslanjale i na gradnju »krajiške željeznice« (Zemun–Sisak i dalje prema moru) koja bi omogućila izvoz slavonskoga žita preko hrvatskih luka i povezala istok i zapad te jug Hrvatske u gospodarskom, ali i društvenom pogledu⁶⁰. No, Središnja vlada je zaustavila proces priključenja Vojne krajine, pod svoj puni nadzor preuzela Krajišku investicijsku zakladu i onemogućila gradnju željezničke veze istok–zapad. Time su Mažuranićeve reforme ostale ograničene na Bansku Hrvatsku i bile lišene snažnoga dodatnog izvora financiranja infrastrukturne modernizacije te bez pruge kao potencijalnoga generatora gospodarskoga razvoja i prometne osnove društvene i političke zajednice.

Tako su Mažuranićeve namjere da reforme poduzme kao dio finacijski, gospodarski, prometno i društveno učvršćenoga okvira političke zajednice osujećene gotovo od samoga početka. Reforme su uvedene bez odgovarajućega okruženja, zbog čega je postizanje njihove svrhe već unaprijed bilo osuđeno na ozbiljne probleme. Ipak, i unatoč tome što je učinak Mažuranićevih reformi u stvarnosti ostao daleko od namjera, modernizacija institucionalne infrastrukture koja je tada poduzeta ostavila

⁵⁸ Čepulo, Krešić, Hrvatsko-ugarska nagodba, str. 43, 45. O tendenciji vladara da postigne kompromis dviju strana v. Ress, str. 167–168.

⁵⁹ Gross, Szabo, str. 433.

⁶⁰ O redefiniranju smjera »krajiške željeznice« usp. Gross, Szabo, str. 357–358; Valentić, str. 297–299.

je značajni trag u hrvatskom pravnom i političkom sustavu. A zakoni koji su se ticali građanskih, političkih i socijalnih prava i ustroja uprave bili su među najvažnijim reformskim zakonima donesenima u doba Mažuranićeve uprave.

Mažuranićeve reforme – prava građanstva i upravna integracija

Pripadnost zajednici i prava pojedinca: pravo zavičajnosti

Državljanstvo je statusna pretpostavka korištenja pojedinih prava koja su u pravilu ograničena ili isključena za ne-pripadnike odnosno strance, npr. sloboda ulaska i izlaska iz države, izborno pravo, pojedina radna mjesta, pristup obrazovanju ili zdravstvenim uslugama itd.⁶¹. No, Brubaker upozorava da se moderna država pojavljuje ne samo kao organizacija vlasti na određenom području (»teritorijalna država«) već i kao organizacija članova (»udruženje građana«) odnosno zajednica po nečemu posebno povezanih osoba⁶². Pripadnost državi kao organizaciji vlasti na nekom području i pripadnost zajednici građana na tom području uređuje državljanstvo kao uključujuće za državljanu i isključujuće za strance. Tako državljanstvo kao formalni okvir članstva u zajednici građana sadržava i dodatnu kvalitetu koja državi omogućuje da se legitimira kao država povezanih građana koji čine razmjerno kohezivnu i po nečemu posebnu skupinu stanovništva na državnom teritoriju to jest naciju⁶³. Time se i država uspostavlja kao nacija-država, a ne tek kao skupina mehanički agregiranih pojedinaca pravno definiranih kao pripadnici države⁶⁴. S obzirom na društvene i kulturne sadržaje koji leže u podlozi nacije, državljanstvo transcendirira puko pravno određenje te postaje sredstvo društvenoga povezivanja kao i društvenoga zatvaranja. Ono ujedno postaje središnja kategorija nacionalne države kao države koja je uspostavljena od neke nacije i za neku posebnu naciju neovisno o etničkim ili drugim određenjima⁶⁵. No, ta svojevrsna društveno-kulturna esencija državljanstva, osobito njezina etno-kulturna obilježja⁶⁶, može se neposredno, a još više posredno odraziti na

⁶¹ Brubaker, str. 22–23.

⁶² Ibid., str. 21.

⁶³ Ibid. O građanstvu kao obliku članstva u zajednici te ideji građanstva u liberalnoj teoriji v. Ravlić, str. 41–42, 43–48.

⁶⁴ Brubaker, str. 21.

⁶⁵ Ibid., str. 23, 28.

⁶⁶ Taj izraz je naš. (op. a.)

formalno uređenje i tako utjecati na isključivanje, kao i na unutarnje uključivanje⁶⁷. Na taj se način iza formalno neutralnoga određenja državljanstva i kriterija uživanja prava pripadnika koja mogu stvarno korespondirati s npr. njihovom etničkom pripadnošću, mogu kriti i neformalno isključenje i stvarno društveno zatvaranje za neke skupine po etničkoj ili nekoj drugoj osnovi⁶⁸.

Državljanstvo tako stoji u osnovi zgrade prava koja se nad njim uspostavljaju, ali je i ono samo pravo čije je stjecanje ograničeno to jest definirano pravnim terminima. Pitanje državljanstva bilo je spomenuto u Hrvatsko-ugarskoj nagodbi koja je na posredan način utjecala i na određenje hrvatsko-slavonske pripadnosti.

Prema Hrvatsko-ugarskoj nagodbi, »kraljevine Hrvatska i Slavonija« definirane su kao »politički narod« s utvrđenim teritorijem i ovlastima te simbolima posebnoga hrvatsko-slavonskoga identiteta unutar zemalja ugarske krune. O državljanstvu Nagodba je sadržavala tek jednu odredbu (§10) postupovne prirode kojom je uređenje državljanstva stavljeno u nadležnost zajedničkoga zakonodavstva, a izvršne ovlasti u autonomnu nadležnost. Takva nejasna odredba, kojom nije utvrđen naziv ni sadržaj državljanstva, bila je osnova za tumačenje o mogućnosti postojanja posebnoga hrvatsko-slavonskoga državljanstva, na što se nadovezala odgovarajuća zakonodavna i upravna praksa⁶⁹. Tako se u prvim godinama nakon nagodbe u hrvatskoj praksi državljanstvo nazivalo »ugarsko-hrvatskim državljanstvom«, ali je i hrvatsko-slavonska pripadnost u nekoliko navrata označena kao »hrvatsko-slavonsko državljanstvo« i »hrvatsko-slavonsko-dalmatinsko državljanstvo«⁷⁰. Ta je praksa kratko prosljeđena i na početku Mažuranićeve uprave⁷¹, ali je ubrzo obustavljena nakon što je Zemaljska vlada 1874. službeno upoznata s nacrtom ugarskoga Zakona o stjecanju i gubitku ugarskoga državljanstva koji će biti donesen 1879.⁷² Mažuranićeva je vlada prihvatila politiku jednoga državljanstva koje je nazivala »državljanstvo zemalja ugarske krune«, ali se u zakonodavstvu i upravnoj praksi nastavio primjenjivati na-

⁶⁷ Navedeni utjecaj može se očitovati npr. preko kriterija stjecanja državljanstva i politike podjele državljanstva, širine priznatih prava ne-državljana koji su legalni stanovnici države, ograničenja u korištenju izbornoga prava pripadnika ili pak načina uređenja položaja crkava i njihovih vjernika.

⁶⁸ Brubaker, str. 29, 30.

⁶⁹ Određenje tijela nadležnoga za rješavanje pitanja državljanstva (zajedničko zakonodavstvo to jest Zajednički sabor), ali ne i sadržaja državljanstva omogućivalo je zaključak da je sadržaj otvoreno pitanje te da je na taj način moguće uspostaviti jedno jedinstveno ili pak složeno državljanstvo, ali i dva paralelna državljanstva (ugarsko i hrvatsko). Pritom se zanemarivala pragmatička činjenica u stvarnosti zadane političke konstelacije u državi i u samom Zajedničkom saboru. Zakon o stjecanju i gubitku ugarskoga državljanstva okončao je sve takve nejasnoće.

⁷⁰ Taj se izraz rabi u zakonskim člancima XVI:1870. zakona o uređenju općina i XVII:1870. zakona o uređenju županija. Čepulo, Pravo hrvatske zavičajnosti, str. 820–821.

⁷¹ Zakon o odgovornosti bana propisuje »hrvatsko-slavonsko državljanstvo« kao pretpostavku za suce Kraljevinskoga suda. Čepulo, Odgovornost, str. 249.

⁷² Kosnica, Zavičajnost, str. 195.

ziv »ugarsko-hrvatsko državljanstvo«⁷³. Središnja vlada tolerirala je taj naziv zacijelo stoga što je već bio ukorijenjen, a nije dovodio u pitanje sam koncept jedinstvenoga državljanstva.

Zemaljska vlada nije mogla utjecati na definiciju državljanstva, ali je u njezinoj nadležnosti bila primjena Zakona o stjecanju i gubitku ugarskoga državljanstva na njezinu području, a time i politika podjele državljanstva. Ta je politika do konca Mažuranićeve uprave bila izraženo uključujuća, a odnosila se u najvećem broju na dotadašnje austrijske državljanke koji su tražili primitak u ugarsko državljanstvo te na turske državljanke, prebjegle iz Bosne i Hercegovine, ali uz diskriminatorni odnos prema potonjima⁷⁴. Još učinkovitije sredstvo preko kojega su hrvatsko zakonodavstvo i vlada mogli utjecati na uobličavanje političke zajednice ležala je u pravu da u krugu svojih autonomnih ovlasti propišu hoće li korištenje pojedinih prava iz autonomne nadležnosti biti uvjetovano samo državljanstvom ili još i kumulativnim uvjetom pripadnosti Banskog Hrvatskoj. Potonji je uvjet iz korištenja pojedinoga prava isključivao sve ne-pripadnike Banske Hrvatske koji ga nisu ispunjavali pa i one s ugarskim državljanstvom. Na taj se način na području Banske Hrvatske zapravo mogla stvarati posebna zajednica hrvatskih pripadnika različita od ostalih stanovnika Banske Hrvatske, uključujući i ugarske državljanke. U tom je smislu važno da su i zakonodavna politika i izvršna politika Zemaljske vlade u praksi bile usmjerene na uvjetovanje uživanja pojedinih prava iz autonomne nadležnosti pripadnošću Banskog Hrvatskoj⁷⁵. Time je Zemaljska vlada pokazala tendenciju prema isključujućoj politici u utvrđivanju mogućnosti uživanja prava i sloboda na svojem području. Izgradnjom novih institucija i ograničavanjem korištenja pojedinih prava na svoje pripadnike te posljedičnim isključivanjem ne-pripadnika postavljane su formalne pretpostavke za jačanje društvene bliskosti pripadnika Banske Hrvatske i jačanje posebnoga identiteta Banske Hrvatske.

Za razliku od uređenja državljanstva, uređenje pripadnosti Banskog Hrvatskoj bilo je dio isključive autonomne nadležnosti. U tom je dijelu Mažuranićeva vlada odustala od uređenja neposredne pripadnosti Banskog Hrvatskoj, smatrajući taj koncept previše provokativnim za Središnju vladu. Umjesto toga, Zemaljska se vlada iz razloga političke taktike opredijelila za utvrđenje pripadnosti posrednim putem, to

⁷³ Čepulo, Pravo hrvatske zavičajnosti, str. 815.

⁷⁴ Za prebjegle iz Turske je, za razliku od drugih državljana, vrijedila trajna obveza poštenoga vladanja, povreda kojega je rezultirala izgonom u Bosnu i Hercegovinu. Kao povreda poštenoga vladanja podrazumijevala se npr. i sitna krađa. Kosnica, Naturalizacija, str. 716, 717.

⁷⁵ Hrvatsko-slavonska pripadnost bila je uvjet za obnašanje dužnosti suca Kraljevinskoga suda kao i za organiziranje javnih skupova na otvorenom, zavičajnost je propisana kao uvjet za obnašanje dužnosti porotnika, a ona je i pretpostavka povlaštenoga iznosa bolničkih troškova, dok se općinarstvo i zavičajnost pojavljuju kao pretpostavka za niz prava i dužnosti utvrđenih u Zakonu o ustroju gradskih općina. Kosnica, Zavičajnost, str. 197–198.

jest preko instituta zavičajnosti kao pripadnosti nekoj od općina u Hrvatskoj i Slavoniji⁷⁶.

Zavičajnost je u hrvatski pravni sustav bila preuzeta iz austrijskoga zakonodavstva (*Heimatrecht*) i na toj je osnovi vlada pripremila Zakon o zavičajnim odnosima koji je Sabor prihvatio u rujnu 1877., ali je na snagu stupio nakon potvrde kralja u travnju 1880⁷⁷. Njime je zamijenjena dotadašnja raspršena regulativa i postavljena jedinstvena osnova i kriterij pripadnosti lokalnoj zajednici koja je na posredan način definirala i pripadnost Banskog Hrvatskoj. Zakon je zavičajnost utvrdio kao pretpostavku za pravo prebivanja u općini temeljem kojega je uživaocu toga prava pripadalo i, u slučaju siromaštva, pravo na izdržavanje od strane općine uređeno tim zakonom, kao i druga prava uređena drugim propisima⁷⁸. Pretpostavka za zavičajnost bilo je državljanstvo, a svaki je državljanin morao imati zavičajnost i to u samo jednoj općini u državi. Zavičajnost je podrazumijevala bliže osobne veze s općinskom zajednicom i predstavljala vrstu »općinskoga državljanstva« koje se stjecalo prvenstveno temeljem osobne povezanosti s tom zajednicom to jest rođenjem, udajom, prihvatom (odlukom) općinskoga vijeća, ali i duljinom boravka pod propisanim uvjetima te obnašanjem javne službe u sustavu zemaljske vlasti⁷⁹. Tako je hrvatska pripadnost bila mješavina načela *ius sanguinis* i *ius soli*, pri čemu ni načelo *ius sanguinis*, nasuprot kritiziranom Brubakerovu njemačkom idealtipu⁸⁰, nije bilo etnički obojeno jer je stjecanje zavičajnosti rođenjem išlo po patrilinealnom kriteriju za zakonitu djecu i matrilinealnom za nezakonitu bez ikakvih dodatnih uvjeta (§4 Zakona o zavičajnim odnosima).

Institut zavičajnosti je po svojoj prirodi imao lokalno značenje, ali je u Banskog Hrvatskoj imao i dodatnu »nacionalnu« dimenziju⁸¹ jer je zavičajnost bila osnova za stjecanje pojedinih prava pojedinaca na razini Hrvatske i Slavonije. Među njima su bila i temeljna politička prava to jest izborna prvo i pravo na obnašanje javnih službi. Posljedica je bila da su od uživanja tih prava u Banskog Hrvatskoj bili isključeni nezavičajnici, pa bili oni i ugarski državljanjani. Time su ugarski pripadnici ujedno bili

⁷⁶ Kosnica, Hrvatsko-slavonska, str. 473.

⁷⁷ Zakon od 30. travnja 1880. o uređenju zavičajnih odnošaja u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji v. u: Sbornik zakonah 1880., kom. IX., br. 49, str. 179–186. Postupak usvajanja zakona v. u: Saborški dnevnik 1872–1875, II., str. 850–858, 867. Razlog za iznimno dugo otezanje sa sankcijom hrvatskoga zakona najvjerojatnije je bilo čekanje da prethodno na snagu stupi ugarski Zakon o stjecanju i gubitku ugarskoga državljanstva koji je sankcioniran 1879. Čepulo, Pravo hrvatske zavičajnosti, str. 811.

⁷⁸ Kosnica, Zavičajnost, str. 198.

⁷⁹ Puka teritorijalna osnova pripadnosti općini dolazila do izražaja kroz općinarstvo uz koje su bila vezana isključivo prava koja su se ostvarivala unutar lokalne zajednice. Čepulo, Pravo hrvatske zavičajnosti, str. 799.

⁸⁰ Usp. Sammartino, str. 585 i d.

⁸¹ Ili, ovisno o motrištu, »pokrajinsku« dimenziju.

isključeni i od članstva u odgovarajućoj zajednici pripadnika na tom području. Na taj su način zavičajnici neke od općina u Banskog Hrvatskoj činili hrvatski »politički narod« i ujedno bili članovi političke zajednice na području Banske Hrvatske. Iz tih je razloga zavičajnost u hrvatskoj stručnoj i široj političkoj javnosti uvelike percipirana kao svojevrsan oblik hrvatskoga državljanstva⁸².

»Nacionalna« dimenzija zavičajnosti može se demonstrirati putem usporedbe s izvornom austrijskom inačicom toga instituta⁸³. Tako austrijski zakon poznaje jedino izričito primanje u zavičajnost odlukom općinskoga vijeća koja je bila konačna i bez daljnje mogućnosti žalbe. Hrvatsko pravo pak poznaje mogućnost stjecanja zavičajnosti boravljenjem u općini pod zakonom propisanim uvjetima (to jest bez mogućnosti utjecaja općine) s pravom žalbe na odluku općinskoga vijeća Zemaljskoj vladi. Tako je u hrvatskoj inačici odlučivanje o zavičajnoj pripadnosti općini izmaknuto iz isključive nadležnosti općine uz pravo Zemaljske vlade da konačno odlučuje o tom pitanju. Na taj je način Zemaljska vlada dobila sredstvo preko kojega je mogla oblikovati jedinstvenu politiku primanja u zavičajnost na cijelom zemaljskom području umjesto njegova upravnoga fragmentiranja preko ovlasti općina da oblikuju različite politike za svoja područja, što je Zemaljska vlada u praksi i činila⁸⁴. Nadalje, austrijski zakon poznao je mogućnost stjecanja zavičajnosti obnašanjem državne službe, dok je hrvatski zakon takav način vezao isključivo uz hrvatske službenike, čime je uklonjena dotadašnja mogućnost stjecanja hrvatske zavičajnosti za službenike središnje vlasti u Banskog Hrvatskoj⁸⁵.

Takvo je zakonodavno opredjeljenje bilo praćeno i rigoroznom upravnom praksom općina, a tek nešto manje i Zemaljske vlade u podjeli zavičajnosti, a time posredno i hrvatsko-slavonske pripadnosti⁸⁶. Ta se praksa u najvećem broju slučajeva odnosila na siromašne doseljenike u Bansku Hrvatsku s ugarskim državljanstvom i presumiranom zavičajnošću neke od ugarskih općina koju su u međuvremenu izgubili iz različitih razloga. Njima su općine u pravilu odbijale molbe za zavičajnost motivirane ponajprije mogućim troškovima vezanim uz pravo zavičajnika na izdržavanje u slučaju siromaštva, dok je vlada znala zauzeti kompromisno stajalište, ali opet bez podjele zavičajnosti⁸⁷. Unatoč dugotrajnosti boravka na hrvatsko-slavonskom

⁸² Čepulo, Pravo hrvatske zavičajnosti, str. 813–816.

⁸³ Usporedbu austrijskog i hrvatskog zakona v. u: Kosnica, Zavičajnost, str. 202–202; Mutavdjić, str. IV; Smrekar III., str. 146–149, 154–155. Ocjenu o hrvatskom zakonu kao o »vjernoj kopiji« austrijskoga zakona v. i u: »Reforma zavičajnih odnošaja u Austriji«, II. *Obćinar*, 27. XII. 1894.

⁸⁴ Kosnica, Zavičajnost, str. 201.

⁸⁵ Valja upozoriti da je tim rješenjem napušten prijašnji režim koji je jamčio stjecanje zavičajnosti službenika zajedničke vlasti. Usp. Kosnica, Hrvatsko-slavonska, str. 478–479.

⁸⁶ Kosnica, Hrvatsko-slavonska, str. 478–479.

⁸⁷ Zemaljska vlada je u nekim slučajevima preinačivala odbijajuće odluke općinskih vijeća te dotične doseljenike, koji su vrlo često bili dugotrajni stanovnici općine, tolerirala dok su se pošteno vladali i mogli izdržavati sami sebe, ali im nije podijelila zavičajnost. Kosnica, Hungarians, str. 8–9.

području takve osobe nisu bile dio političkoga naroda i političke zajednice te nisu uživale ni druga odgovarajuća prava (izborno pravo, pravo obnašanja javnih funkcija, pravo organiziranja javnih skupova, pravo na beneficirane bolničke troškove itd.). Iako su po pretpostavci takve osobe u najvećem broju bile mađarske etničke pripadnosti vjerojatnijim se čini da je motivacija za odbijanje njihova uključenja bila pragmatična (troškovi) i lišena etničke dimenzije koja bi u ondašnjoj političkoj konstelaciji teško i mogla doći do izražaja na tako sustavan i radikalna način. To najbolje potvrđuje i odnos prema Romima, kakav je bio karakterističan i za Ugarsku kao i za zapadne države⁸⁸. Naime, Zemaljska vlada je često korigirala općinske odluke i primjenjivala uključujuću i relativno egalitarnu politiku prema domaćim Romima kojima je kao »tuzemnom stanovništvu« priznavala zavičajnost i druga prava u Banskoj Hrvatskoj⁸⁹. Nasuprot tome, Zemaljska se vlada vrlo rigorozno odnosila prema »stranim Romima« koji nisu imali hrvatsko-slavonsku pripadnost, što je uključivalo Rome iz Štajerske, ali još i više iz Ugarske⁹⁰. Dok je u odnosu na »hrvatske« Rome Zemaljska vlada nastojala voditi neku vrstu represivne socijalne politike,⁹¹ »ugarske« je Rome čak i diskriminirala. Njima naime nije priznavala ni pravo slobodnoga kretanja, kao ni pravo slobode obrta koji su proizlazili iz ugarskoga državljanstva, te je nastojala na njihovoj brznoj deportaciji iz zemlje, onemogućujući im na taj način eventualno stjecanje prava na zavičajnost naseljenjem⁹².

Na taj je način metodom isključivanja stvarana zajednica načelno ravnopravnih stanovnika Banske Hrvatske, neovisno o njihovoj etničkoj pripadnosti, koji su imali pristup pojedinim pravima, po čemu su se razlikovali od drugih stanovnika koji takav pristup nisu imali.

Takva je politika bila podržana i mehanizmima učvršćenja osjećaja lojalnosti prema političkoj zajednici. U tom je duhu Zemaljska vlada posebnu pažnju poklanjala standardizaciji simbola Banske Hrvatske koji su imali ili dobivali značenje hrvatskih nacionalnih simbola. Trobojna zastava i grb Trojedne Kraljevine s grbom Dalmacije prelazili su teritorijalno-upravne granice Kraljevine Hrvatske i Slavonije i

⁸⁸ Kosnica, Pravni položaj, str. 734. Iz tako različitih načina postupanja lokalne i zemaljske vlasti razvidna je i razlika između lokalne i nacionalne politike. Dok lokalne vlasti u Romima prvenstveno vide trošak za općinske proračune, Zemaljska vlada u njima gleda vlastito stanovništvo. Slično tome se pruska vlada, koja je bila zainteresirana za veći broj vojnih obveznika, zalagala za permissivnije kriterije za državljanstvo, čemu su se protivile općine u strahu od novih i siromašnih useljenika. Usp. Sammartino, str. 589.

⁸⁹ Kosnica, Pravni položaji, str. 735–737.

⁹⁰ Ibid., str. 733.

⁹¹ Vlada je domaće Rome uhvaćene u skitnji u drugim općinama deportirala u općine u kojima su imali zavičajnost, boreći se na taj način protiv skitnje. Ibid., str. 737–739.

⁹² Deportacije u pravilu nisu imale ozbiljnijeg učinka jer su lokalne vlasti prilično neodgovorno izvršavale takve naloge. Ibid., str. 736–740.

simbolizirali jedinstvo hrvatskih zemalja, a ujedno su prihvaćeni i kao simbol hrvatske nacije.

Mažuranić je početkom svoje uprave zatekao upotrebu različitih boja i grbova na hrvatsko-slavonskom području koje nisu bile usklađene s Nagodbom koja je poznavala samo jedinstvenu zastavu i grb i propisala da se upotrebljavaju »sjedinjene boje i grbovi« Dalmacije, Hrvatske i Slavonije (§61). Zbog toga je Zemaljska vlada dvama uredbama iz 1876. standardizirala i ujednačila upotrebu zemaljskih simbola na cijelom hrvatsko-slavonskom području te donijela stroge propise o njihovoj javnoj uporabi. Tim je uredbama propisan isključivi redosljed boja na zastavama, grbovima i drugim oznakama (crvena, bijela, plava), a zabranjena je upotreba posebne hrvatske i slavonske zastave i grba te je raskolčena do tada mjestimice markirana slavonsko-hrvatska granica. Dio toga uređenja bili su i trobojni modeli mjesnih tablica i putokaza propisanih uredbom⁹³. Dvije godine kasnije provedena je slična standardizacija uredskoga materijala kad je propisan izgled uredskoga konca u zemaljskim odnosno nacionalnim bojama te je zabranjena upotreba uredskoga konca u bojama Hrvatske odnosno Slavonije⁹⁴. Svime time je proširena identifikacijska upotreba državnih odnosno nacionalnih simbola i negiran slavonski partikularizam.

Probleme provedbe navedene dvije uredbi u praksi Mažuranićeva je vlada odlučno riješila dopisima lokalnim jedinicama kojima je zapriječila sankcijama za njihovo neprovođenje⁹⁵. K tome je standardizacija upotrebe zastave i grba u praksi protumačena (*a contrario*) i kao zabrana postavljanja srpske državne zastave i grba na pravoslavne crkve pa je u tim slučajevima vlada intervenirala uklaňanjem takvih obilježja⁹⁶. Intrigantan je i sadržaj prisege vjernosti (ugarskoj) državi koja se polagala prilikom stjecanja ugarskoga državljanstva naturalizacijom, čiji je sadržaj u Banskoj Hrvatskoj utvrđivala Zemaljska vlada koja je 1878. propisala tekst prisege iz kojega nije jasno proizlazilo kojoj se to zemlji prisezalec obvezivao na vjernost (»državljanin ove zemlje vjeran«)⁹⁷.

⁹³ Kosnica, Zavičajnost, str. 202–203. Strogi izričaj Mažuranićeve naredbe koja trošak popravljivanja neispravnoga redosljeda boja stavlja na teret kotarskom predstojniku, Pilar pripisuje tome što se u krajevima sa srpskim (»grkoizotčni«) stanovništvom, ili tamo gdje je kotarski predstojnik bio Srbin, stupići bojili u redosljedu srpske umjesto hrvatske zastave. Pilar, str. 244.

⁹⁴ Kosnica, Zavičajnost, str. 203.

⁹⁵ Zemaljska vlada je tako zaprijetila sankcijama lokalnim vlastima u Kutini zbog toleriranja bijelo-modrih stupova na granici Hrvatske i Slavonije. Ibid.

⁹⁶ Vješanje zastave u bojama Kneževine Srbije na pravoslavnu crkvu u Karlovcu 1876. sankcionirano je novčanom kaznom, unatoč argumentu da se radi o crkvenoj zastavi s istovjetnim izgledom, dok je 1878. Zemaljska vlada zamolila crkvene vlasti da uklone grb Kneževine Srbije postavljen prilikom rekonstrukcije pravoslavnih crkava u Erdeviku i Velikim Rozenicama. Ibid., str. 204–205; Radenić, 254.

⁹⁷ Ta će prisega ostati na snazi tek dvije godine s obzirom na to da je Zakonom o stjecanju i gubitku ugarskoga državljanstva 1881. propisan unificirani tekst prisege. Kosnica, ibid., str. 207.

Jedinstvena percepcija hrvatsko-slavonskoga područja s jedinstvenim nacionalnim nazivom koji je značenjski prelazio hrvatsko-slavonske granice do izražaja je došla i u Mažuranićevom izražavanju. Mažuranić je u svojim usmenim nastupima u Saboru u svojstvu bana nastavio s prorijedenim korištenjem službenoga hrvatsko-slavonskoga naziva, umjesto kojega je najčešće upotrebljavao pojmove »Hrvatska«, »hrvatska vlada«, »hrvatska zemlja«, »hrvatski narod«, »hrvatski jezik«, kao i »teatar hrvatski«, koji su se neposredno odnosili na Bansku Hrvatsku te na stanovništvo i institucije toga područja⁹⁸. U doba u kojem je hrvatski nacionalni identitet s odgovarajućim teritorijalno-političkim obuhvatom (Dalmacija s Dubrovnikom i Istra, drugačije Bosna i Hercegovina) bio vrlo jasno afirmiran u javnosti te tvorio standardni sadržaj osnovnoškolskoga obrazovanja, takav je način izražavanja, jednako kao i pret hodno prikazana simbolika, određivao sadržaj pojma politički narod kao i sadržaj političke zajednice Banske Hrvatske kao fragment etno-kulturnim obilježjima određene hrvatske nacije na širem području.

Tako je politika pripadnosti, identiteta i lojalnosti u Banskoj Hrvatskoj u Mažuranićevo doba, s obzirom na sadržaj, imala dvije dimenzije. S jedne je strane ta politika bila usmjerena na izgradnju i uobličavanje političkoga naroda i političke zajednice pripadnika Banske Hrvatske neovisno o njihovoj etničkoj pripadnosti. No, istodobno je sadržaj osnove pripadnosti političkoj zajednici, uz formalne elemente (zavičajnost i pojedina prava i dužnosti), počivao i na etničkoj matrici. Službeni jezik, uvjerenje o zajedničkim ishodištima i teritorijalnom obuhvatu »domovine« te službeni simboli Banske Hrvatske bili su okvir političke zajednice Banske Hrvatske i spona sa sunarodnjacima na drugim područjima koja ih je, među inim, spajala u nacionalnu zajednicu koja je prelazila teritorijalno-politički okvir Banske Hrvatske. Tako su reforme Mažuranićeve vlade koje su bile u funkciji izgradnje političkoga naroda i političke zajednice Banske Hrvatske istodobno imale i nacionalnointegracijsku dimenziju koja je prelazila granice Banske Hrvatske. Politička zajednica koja se, dijelom i uz podršku Mažuranićevih reformi, oblikovala u Banskoj Hrvatskoj, nije bila nacija već dio nacije koja se uobličavala na širem prostoru. Iz toga su motrišta gledano institucije koje su nastajale u Mažuranićevu razdoblju imale dvojako obilježje. S jedne strane počivale su na građansko-političkom načelu uključenja svih pripadnika toga područja, neovisno o vjerskoj ili etničkoj pripadnosti, uz računanje na perspektivno širenje na hrvatske povijesne i nacionalne prostore (»domovinu«). Istodobno je dio institucija po svojem sadržaju afirmirao hrvatsku etno-kulturnu

⁹⁸ U poznatom posljednjem saborskom govoru Ivana Mažuranića 13. prosinca 1886. (»ja sam Hrvat, ja bih rekao: vjerujem u kraljevinu Hrvatsku, u njezinu prošlost, u njezinu sadašnjost i – ako Bog da – u njezinu budućnost; vjerujem u kralja hrvatskoga, kojii je u jednoj te istoj nerazdruživoj osobi spojen sa cesarom austrijskim, sa kraljem českim, sa kraljem ugarskim«) može se nazrijeti govor o jedinstvenoj Kraljevini Hrvatskoj kao nekovrсноj proto-nacionalnoj državi – koliko je to u Habsburškoj Monarhiji bilo moguće. Usp. Mažuranićeve govore u Saboru u svojstvu bana te kao saborskoga zastupnika 1886. u Mažuranić, str. 233, 259, 266, 269, 277, 279, 291.

obilježnost vezanu uz prostor Banske Hrvatske na kojem su te institucije bile djelatne, uz razmjerno visok prag osjetljivosti za potrebe manjinskih skupina. Na taj se način u Mažuranićevim reformama naziralo stvaranje osnove za buduću hrvatsku naciju-državu.

Građanska prava

Građanska prava jamče neovisnost pojedinca u borbi za njegove interese na gospodarskom i drugom planu (od imovine i ugovora do slobode govora, misli i vjere), što uključuje i pravo na udruživanje s drugima u postizanju legitimnih privatnih interesa. Temeljnim građanskim pravom Bendix smatra pravo udruživanja jer je ono pred uvjet uključivanja nižih slojeva u nacionalnu politiku preko formiranja političkih pokreta i interesnih udruženja⁹⁹. U Banskoj Hrvatskoj je u Mažuranićevo doba formalno i dalje bio na snazi apsolutistički Zakon o društvima iz 1852. koji je zabranjivao stvaranje političkih društava,¹⁰⁰ mada je već i Rauchova vlada obećala donošenje zakona o udruživanju za koji je zatražila predsankciju koju je pak zaustavila Središnja vlada¹⁰¹. I Mažuranićeva je vlada javno iskazala namjeru da pripremi zakon o pravu udruživanja¹⁰², ali to ipak nije učinila. Zakonsko uređenje prava na udruživanje neće biti predloženo Saboru ni do raspada Monarhije pa će navedeni represivni zakon iz 1852. ostati na snazi i nakon 1918¹⁰³. Unatoč tome, političke stranke (ali ne i sindikati)¹⁰⁴ djelovali su kao kao dio redovnoga političkoga života, što je potaknulo neke hrvatske pravnike da konstatiraju da pravo udruživanja u Banskoj Hrvatskoj nije imalo ustav-

⁹⁹ Bendix, str. 97.

¹⁰⁰ Zakon o društvima iz 1852. izričito je zabranjivao osnivanje društava sa »svrhom koja spada u područje zakonodavstva ili izvršne vlasti«. Čepulo, Pravo na javno okupljanje, str. 404. Donošenje zakona o pravu udruživanja povremeno su zahtijevali pojedini zastupnici u Saboru, kao i prva radnička skupština održana 1875., uz klicanje Mažuraniću kao najzaslužnijem za uređenje prava na javno okupljanje. Gross, Szabo, str. 387.

¹⁰¹ Valja navesti da ni Ugarska u to doba nije imala zakon o udruživanju, a Središnja vlada je općenito bila nesklona tome da se u Hrvatskoj uvodi moderna regulativa koja nije imala pandan u Ugarskoj. Čepulo, Pravo na javno okupljanje, str. 410; Gross, Mađarska vlada, str. 14.

¹⁰² Vladin predstavnik Danilo Stanković izjavio je da je vlada namjeravala predložiti zajedno zakon o pravu udruživanja i pravu javnoga okupljanja te da se uz podršku zastupničkom prijedlogu zakona na javno okupljanje ne odriče izrade zakona o pravu udruživanja. Čepulo, *ibid.*, str. 417.

¹⁰³ U predavanjima iz 1920–24. Krišković navodi da je Zakon o društvima iz 1852. »u nas na snazi i danas«. Krišković, Upravna nauka, I. dio (1925), str. 245.

¹⁰⁴ Khuen-Héderváryjeva vlada odbijala je dopustiti osnivanje sindikata pa je, prema Šidaku, Banska Hrvatska u devedesetim godinama bila jedina zemlja u Europi u kojoj su sindikati bili zabranjeni. Šidak i dr., str. 199.

na jamstva, već je bilo svojevrsno »tolerirano pravo« čije postojanje u političkom životu nije bilo upitno¹⁰⁵. Ipak, odsutnost jasnoga pravnoga okvira morala je u stvarnosti imati posljedice na političku aktivaciju nižih slojeva. Takvo je stanje, zajedno s izbornim pravom skućenim imovinskim i obrazovnim cenzusima, zasigurno moralo pridonijeti elitističkom obliku hrvatskoga političkoga života i u Mažuranićevo doba.

Drugačije je bilo u pogledu uređenja slobode tiska i prava na javno okupljanje koji do Mažuranića također nisu bili uređeni zakonom. Oba su ta prava imala posebnu važnost za slobodu izražavanja jer su tisak i javni skupovi bili glavni oblici iznošenja političkih ideja i zahtjeva. Važnost razmjerno slabo raširenoga tiska¹⁰⁶ bila je u tome što je bio usmjeren na obrazovane skupine stanovništva koje su u cenzusima ograničenom izbornom pravu imale neposredno pravo glasa, čineći osnovu političkih pokreta. Javni su skupovi pak predstavljali sredstvo političke mobilizacije i pritiska te oblik komunikacije usmjeren i prema širim slojevima stanovništva koji poruke nisu primali preko novina.

U trenu Mažuranićeva nastupa na vlast položaj tiska uređivao je represivni Tiskovni red iz 1852. kojim su se prethodne unionističke vlade obilato služile u kontroli tiska i onemogućivanju političkih protivnika. Zbog toga je već zarana postojao pritisak zastupnika usmjeren na donošenje liberalnijega zakona kakav je na prijedlog Mažuranićeve vlade prihvaćen 1875. Taj je Zakon o porabi tiska na temelju austrijskoga uzora uredio pravo na izdavanje političkih i drugih publikacija i odgovornost za objavljeni sadržaj izdavača, tiskara, urednika i autora¹⁰⁷. I taj je zakon sadržavao znatna ograničenja slobode tiska, naročito režim prijave pokretanja političkih novina vezan uz polaganje visokoga depozita iz kojega su se naplaćivale novčane kazne. Međutim, zakonom je umjesto dotadašnjega represivnoga režima upravnih zapljena i kazni uvedena sudska nadležnost za delikte počinjene putem tiska te znatno poboljšan položaj autora odnosno urednika političkih listova. Takvo je uređenje znatno unaprijedilo položaj tiska i mogućnost slobodnijega izražavanja što se, uz tolerantniji odnos vlade i neke druge razloge odrazilo u znatnom širenju tiska i slobodnijem pisanju za Mažuranićeve uprave¹⁰⁸. Iznimku su predstavljale učestale zabrane pra-

¹⁰⁵ Krišković, *ibid.*; Ladislav Polić, str. 3.

¹⁰⁶ Najveći broj pretplatnika koji je dostignuo najugledniji i najtiražniji list *Obzor* bio je 1400. Josip Horvat, str. 255.

¹⁰⁷ Zakon od 17. svibnja 1875. o porabi tiska v. u: *Sbornik zakonah 1875.*, kom. XX., br. 32, str. 355–367. Raspravu o zakonu v. u: *Saborski dnevnik 1872.–1875.*, II, str. 1152, 1157, 1295–1303, 1317–1327, 1328. Usp. i Martin Polić, I, str. 202.

¹⁰⁸ Nakon donošenja Zakona o porabi tiska i zakona o porotnom suđenju pokrenuto je više listova u Zagrebu, Osijeku i Sušaku. Na razvoj tiska utjecalo je više čimbenika (poboljšanje komunikacija, pojačani interes zbog bosanskohercegovačke krize i unutarnjih previranja), ali je tome zasigurno pridonijelo i slobodnije pisanje novina u općenito tolerantnijem političkom okruženju. Sama Mažuranićevo vlada izbjegavala je direktne intervencije prema tisku, a oštećene upravne službenike upućivala na po-

vaškoga tiska, ali su se ti kao i drugi slični postupci odvijali pred sudovima unutar propisanih okvira i načela zakonitosti te bez vladinoga neposrednoga miješanja¹⁰⁹.

Posebnu važnost za slobodu tiska imala je i reforma kaznenoga postupka u sklopu koje su iz austrijskoga uređenja preuzeti moderni Zakon o kaznenom postupku te porotno suđenje u kojem je dvanaesteročlana porota sastavljena od običnih građana donosila presudu o krivici¹¹⁰. U odnosu na austrijski model, hrvatska inačica porotnoga suđenja bila je opterećena dodatnim ograničenjima koja su korijen imala u strahu vlade od moguće reakcije budimpeštanskoga središta u postupku stjecanja vladarske potvrde zakona, ali i uvjerenju hrvatskih liberala da hrvatska sredina po prosvijećenosti i kulturi nije dorasla uključivanju laika u sudbenost. To je bio razlog zbog kojega je izvorno znatno šira nadležnost austrijskoga porotnoga suda u Banskoj Hrvatskoj ograničena samo na tiskovne delikte koji su se u stvarnosti najčešće pojavljivali u vidu kritike vlade i kritike nosilaca vlasti. Iako je porotno suđenje u Banskoj Hrvatskoj urodilo slabom i kontroverznom praksom opterećenom problemima kakvi su bili svojstveni i drugim europskim sustavima¹¹¹, ono je ipak predstavljalo znatnu smetnju mogućnostima najtežih zahvata prema autorima i time osiguravalo širinu slobodnom djelovanju tiska. Valja reći da je državno odvjetništvo vrlo brzo pronašlo proceduralne načine da zaobiđe suđenje pred porotnim sudom sklonim oslobađajućim odlukama te da uz odricanje mogućnosti postizanja najtežih sankcija protiv autora ili urednika ipak postigne željenu svrhu zabrane lista u jednostavnijem postupku pred sucem pojedincem. Međutim, važno je istaknuti da se to svojevrsno

kretanje tužbe pred sudom, dok je državno odvjetništvo izbjegavalo najteže kvalifikacije za koje je bio nadležan porotni sud. Čepulo, *Trial*, str. 38, 44.

¹⁰⁹ Matković navodi kako su pravaši bili zahvalni Liviju Radivojeviću, po nacionalnosti Srbinu, koji je kao predsjednik Stola sedmorice inzistirao na postupovno korektnom procesuiranju pravaškoga tiska te od vlade zahtijevao dostavu pojedinih spisa. Mažuraniću je zbog tog slučaja u Saboru bilo postavljeno zastupničko pitanje na koje je 24. rujna 1877. odgovorio da do sudskoga zahtjeva za dostavom dokumenata nije ni znao da je državno odvjetništvo uopće vodilo progon u tom slučaju, apostrofirajući neovisnost sudstva. Iako je teško povjerovati u Mažuranićevo posvemašnje neupućenost, važno je njegovo naglašavanje vladavine zakona kao imperativa koji obvezuje vladu, što je on istaknuo već u nastupnom govoru na mjesto bana te opetovano isticao i u drugim slučajevima. Mažuranić, str. 221, 222, 255, 258 269–275 (odgovor na interpelaciju u slučaju *Agrarier Presse*) i dr. O odnosu prema pravaškom tisku za Mažuranićeve uprave v. Stjepan Matković, str. 109 i d.

¹¹⁰ Zakon od 17. svibnja 1875. o kaznenom postupku. u: *Sbornik zakonah 1875.*, kom. XIX., br. 30, str. 235–354. Tijek postupka usvajanja zakona v. u: *Saborski dnevnik 1872.–1875.*, II, str. 1152, 1377, 1435–1440, 1446–1533, 1535–1542, 1583, 1595. Zakon od 17. svibnja 1875. o kaznenom postupku u poslovnih tiskovnih v. u: *Sbornik zakonah 1875.*, kom. XX., br. 34, str. 373–390. Zakon od 17. svibnja 1875. o propisu kako se imadu sastavljati porotnički imenici za sudove tiskovne v. u: *Sbornik zakonah 1875.*, kom. XX., br. 33, str. 368–372. Postupak usvajanja tih Zakona v. u: *Saborski dnevnik 1872.–1875.*, II, str. 1152, 1157, 1328–1330, 1340–1343, 1346, 1348, 1558–1565, 1567, 1583. O pomaku u izvršenju kazne zatvora u Mažuranićevo doba v. Ivičević Karas, str. 6 i d.

¹¹¹ Porotna sudbenost je u XIX. stoljeću široko, gotovo pomodarski, presađivana u europske zemlje u kojima je, za razliku od engleskoga izvorišta, u pravilu postigla kontroverzne rezultate te najčešće (ne u svakom slučaju) napušтана ili zamjenjivana prisjedničkim suđenjem. Čepulo, *Trial*, str. 8–14.

»izigravanje« odvijalo potpuno unutar institucionalnoga poretka i na temelju načela zakonitosti, što je na posredan način pridonosilo afirmaciji pravne države. Zanimljivo je i da pokazatelji prakse porotnoga suđenje u Banskoj Hrvatskoj ne upućuju na etničku diskriminaciju, za razliku od Ugarske gdje se porotno suđenje koristilo na štetu tiska »narodnosti«, što je izazivalo žestoke kritike sa strane Srba i Rumunja¹¹². Problematičnost porotnoga suđenja za autoritarnu politiku upravo je i bio razlog zbog kojega je za bana Khuen-Héderváryja porotno suđenje već 1884. bilo suspendirano na dulje vrijeme, a potom znatno ograničeno¹¹³.

Za razliku od Zakona o porabi tiska, vlada se, zacijelo zbog spomenute usredotočenosti na ustrojbeno pitanje, nije odazivala na zastupničke poticaje da Saboru predloži zakon o pravu na javno okupljanje. To pitanje nije bilo uređeno te se u praksi rješavalo uredbenim putem i bez jasnih diskrecijskih okvira, što je odlučivanje Zemaljske vlade bližilo arbitrarnom postupanju. Zbog toga su u listopadu 1874. zastupnici potaknuli stavljanje na dnevni red prijedloga Zakona o pravu sastajati se koji su oni sami predložili još u kolovozu 1872., a koji se gotovo u cijelosti zasnivao na odgovarajućem austrijskom zakonu¹¹⁴. Radilo se o razmjerno represivnom uređenju kojim je npr. u doba saborskoga zasjedanja bilo zabranjeno održavanje javnih političkih skupova u krugu od 44 km, a nezakonito sazvan skup mogao je na licu mjesta iz nedovoljno jasno utvrđenoga razloga »prijetnje silnom pogibelji« raspustiti bilo koje tijelo uprave (pa npr. i nepismeni seoski suci). Potonju su odredbu, koja je i kasnije bila žestoko kritizirana kao autoritarna¹¹⁵, zastupnici Narodne stranke opravdavali potrebom da se već unaprijed spriječi aktivnost komunističkih i socijalističkih pokreta prisutnih u europskim zemljama¹¹⁶. Nama se pak čini da je to neutemeljeno obrazloženje dijelom odražavalo načelni strah od demokratizacije i masovizacije političkoga

¹¹² Prezimena koja se čine srpskim i židovskim u zamjetnom su broju prisutna u sastavu porote bez da je bilo koja strana iskoristila pravo da ih izuzme bez obrazloženja, a uočljive su oslobadajuće presude za optuženike židovskoga i srpskoga podrijetla za politički obilježena kaznena djela. No, zato je 1891. na čak šest mjeseci zatvora osuđen Josip Veselko, urednik *Srbobrana* koji se izjasnio kao Hrvat, zbog toga što je za pokojnoga bana Mažuranića izjavio da je »hijena srpskih škola« te ga optužio i zbog plagiranja Njegoša. Valja reći da je i u poroti koja je donijela odluku o krivici bilo srpskih prezimena, a porotnici su za predsjednika izabrali Simu Matasovića. Ibid., str. 13, 76–79, 89–91, 103.

¹¹³ Šire o porotnom zakonodavstvu i praksi u Banskoj Hrvatskoj v. Čepulo, Sloboda tiska, str. 937 i d.; Čepulo, Trial, str. 27 i d. Statističke i deskriptivne pokazatelje sudske prakse u tiskovnim deliktima v. u Čepulo, Trial, str. 57–78 i d.

¹¹⁴ Zakon od 14. siječnja 1875. o pravu sakupljati se v. u: Sbornik zakonah 1875., kom. III., br. 5, str. 25–30. Tijek postupka usvajanja tog zakona v. u: Saborski dnevnik 1872.–1875., II., str. 1588–1592, 1596, 1879. Šire o pravu na javno okupljanje u Banskoj Hrvatskoj v. Čepulo, Pravo na javno okupljanje, str. 409 i d.

¹¹⁵ Vinko Krišković je ocijenio da je takva odredba karakteristična za policijsku državu. Krišković, Upravna nauka i ug.-hrv. upravno pravo (1911), str. 136, 142–143.

¹¹⁶ Čepulo, Pravo na javno okupljanje, str. 417–418.

sustava koji će do izražaja doći i u raspravi o širini izborne reforme¹¹⁷. Ipak, time je pravo na javno okupljanje u Banskoj Hrvatskoj dobilo zakonska jamstva, uključujući i racionalni i obrazloženi postupak odlučivanja na jednakoj formalnoj razini kao u austrijskim zemljama. Vrlo je važno da je zakon izričito zabranio da skupove na kojima se raspravlja o javnim stvarima sazivaju, njima rukovode ili im predsjedaju »inozemci«, što se odnosilo na austrijske državljane te ugarske državljane koji nisu imali hrvatsko-slavonsku pripadnost. Tako su političke i druge skupove mogli organizirati i voditi jedino hrvatsko-slavonski zavičajnici, ali ne i ostali stanovnici Banske Hrvatske koji nisu bili članovi zajednice građana¹¹⁸.

Složenije od prikazanih prava i sloboda bilo je pitanje uređenja jednakopravnosti vjera – valja istaknuti da načelo slobode vjere u Banskoj Hrvatskoj nije uvedeno ni do konca države¹¹⁹. Dodatna važnost načela jednakopravnosti vjera proizlazi iz toga što je ono djelomično i na posredan način bilo vezano i uz etničku pripadnost vjernika, zbog čega je u nekoj mjeri predstavljalo i vrstu jamstva njihovih manjinskih prava.

Takav je bio Zakon o ravnopravnosti Židova sa sljedbenicima ostalih priznatih vjeroispovijesti koji je 1871. pred konac zasjedanja Sabora predložila Rauchova vlada, a prihvaćen je 19. rujna 1873., kratko prije Mažuranićeva preuzimanja banske dužnosti¹²⁰. Utoliko taj zakon u formalnom smislu ne predstavlja dio Mažuranićevih reformi, ali im je po svojim obilježjima inherentan. Taj je kratak zakon načelno utvrđivao jednakopravnost Židova s pripadnicima ostalih zakonom priznatih vjera glede slobodnoga ispovijedanja vjere i glede uživanja političkih i građanskih prava, dok je Zemaljskoj vladi pridržao isključivi upravni nadzor nad obavljanjem vjerskih poslova te utjecaj na nastavne planove škola. U kratkoj raspravi o tom zakonu istaknuto je da

¹¹⁷ Zanimljivo je da u prvotni prijedlog zakona nije bila uvrštena takva odredba, koja je inače postojala u izvornom austrijskom zakonu, već je raspuštanje skupa bilo ograničeno samo na nezakonito sazvane skupove. Može se pretpostaviti da je autor hrvatskoga prijedloga ograničio ovlaštenje hrvatskih organa uprave, smatrajući podjelu tako značajnih i politički vrlo osjetljivih ovlaštenja širokom skupu neobrazovanih nosilaca javnih ovlasti puno rizičnijom negoli je to bilo u slučaju znatno obrazovanih austrijskih nosilaca upravnih ovlaštenja. Uvrštenje te odredbe u samoj raspravi o zakonu govori pak o promjeni raspoloženja. Usp. Ibid., str. 419.

¹¹⁸ Krišković, Upravna nauka i hrv. ug. upravno pravo (1912), str. 440.

¹¹⁹ Prema načelu zakonom priznatih vjera, dotične crkve i njihovi vjernici bili su ravnopravni dok ostale vjere i njihovi pripadnici nisu uživali neka od prava koja su bila zajamčena tim crkvama i njihovim vjernicima. U formalnom smislu bezvjerstvo u tom sustavu nije bilo moguće. Načelo slobode vjere pak podrazumijeva da vjerska pripadnost ni na koji način ne utječe na uživanje prava građana. Načelo slobode vjere uvedeno je u Austriju 1868., a u Ugarsku 1890. Usp. Čepulo, Prava građana, str. 170–180.

¹²⁰ Prijedlog zakona obnovio je u novom sazivu Sabora 20. kolovoza 1872. Dragutin Pust. Zakonski članak od 21. listopada 1873. kojim se ustanovljuje ravnopravnost izraeličanah sa sljedbenici ostalih u kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji zakonom priznatih vjerozakonah v. u: Sbornik zakonah 1873., kom. XXI., br. 61, str. 312–313. Tijek postupka usvajanja toga zakona v. u: Saborski dnevnik 1872.–1875. I., str. 441, 543, 728, 641–642, 966.

se njime izražava uvjerenje naroda i ukorijenjena ravnopravnost Židova te da Židovi koji se u nas nikada nisu odvojili u geta mogu i biti vjerni sinovi domovine¹²¹. Tako je i u saborskoj raspravi upućeno na uključivanje Židova u članstvo političke zajednice Banske Hrvatske kao svrhe toga zakona čijim je donošenjem istodobno afirmirana i hrvatska autonomna nadležnost u području prosvjete i bogoštovlja.

Složenija od židovskoga pitanja bila su pitanja zakonskoga uređenja položaja Evangeličke i Pravoslavne crkve i vjernika koja su se u prepletu s modernizacijskim reformama pojavila već na Saboru 1861. i potom na Saboru 1865. No, sadržaj i priroda problema vezanih uz te dvije crkve nisu bili posve jednaki s obzirom na različitost njihova položaja i značenja te broja i stvarne i potencijalne uloge zajednice njihovih pripadnika u hrvatskom društvu i političkom sustavu¹²².

Osnovni problem vezan uz Evangeličku crkvu¹²³ i njezine vjernike u doba Mažuranićeve uprave bilo u tome što je njihov položaj bio uređen vladarevom uredbom sa zakonskom snagom iz 1859.¹²⁴ Ta je uredba jamčila jedinstveni i ravnopravni položaj Evangeličke crkve i vjernika na cijelom području Ugarske uz pravo vrhovnoga nadzora vladara. To je pravo vladar nakon vraćanja ustavnosti 1860. obavljao preko ministra-predsjednika Ugarske vlade s njegovim odgovarajućim ovlastima i na hrvatsko-slavonskom području što se moglo smatrati povredom tradicionalne hrvatske autonomije na području prosvjete i bogoštovlja. No, vraćanjem ustavnosti ta je apsolutistička uredba zadobila značenje pravnoga provizorija i akta podzakonskoga značenja, čime su Evangelička crkva i njezini vjernici stavljeni u pravno nesiguran položaj¹²⁵. Obje su te napetosti još više došle do izražaja nakon donošenja Hrvatsko-ugarske nagodbe, koja je prosvjetu i bogoštovlje izričito stavila u isključivu hrvatsku nadležnost. Zbog toga su se puna pravna sigurnost i nediskriminirani položaj Evangeličke crkve i njezinih vjernika na području Banske Hrvatske mogli postići jedino donošenjem zakona u hrvatsko-slavonskom Saboru koji bi jamčio prava Evangeličke crkve i njezinih vjernika na području Banske Hrvatske. S druge se strane slično, ali ne nužno i sadržajno jednako, afirmacija hrvatske autonomije mogla postići uspostavljanjem pune zakonodavne nadležnosti hrvatsko-slavonskoga Sabora i izvršne

¹²¹ Saborski dnevnik 1872.–1875., I, str. 641–642.

¹²² Prema popisu od 31. prosinca 1869. u Banskoj Hrvatskoj bilo je ukupno 83,05% katolika (49,33% u Vojnoj krajini), 15,13% pravoslavnih vjernika (48,30%), 0,98% evangelika (1,21%) i 0,75% Židova (0,17%). Narodnost se u tom popisu nije utvrđivala pa su Hrvati i Srbi iskazani kao jedinstvena kategorija prema procijenjenom broju (94,72% u Banskoj Hrvatskoj i 98,29% u Vojnoj krajini). Petar Matković, str. 39–40, 44.

¹²³ Zapravo se radilo o vjernicima augsburške i helvetske vjeroispovijesti, ali se u organizacijskom smislu radilo o jednoj cjelini pa stoga tu crkvu i nazivamo jedinstvenim nazivom.

¹²⁴ Čepulo, Prava građana, str. 168

¹²⁵ Čini se da je Ugarska vlada polazila od toga da da je kraljeva uredba po pravnoj snazi iznad hrvatskih autonomnih zakona te da ni ban ne može ograničiti njome utvrđene ovlasti. Ress, str. 170.

nadležnosti bana nad Evangeličkom crkvom i njezinim vjernicima u Banskoj Hrvatskoj, sukladno Nagodbi.

S obzirom na njihov pravno nesiguran položaj, razumljivo je da su poticaji za uređenje položaja Evangeličke crkve i njezinih vjernika dolazili prvenstveno iz redova evangelika koji su 1861. i 1865. tražili jamstva vjerske slobode, ravnopravnosti i crkvene školske autonomije povezane s crkvenim središtem u Ugarskoj te protezanje odgovarajućega ugarskoga zakonodavstva na Bansku Hrvatsku¹²⁶. Slijedom njihove molbe, na Saboru 1865. pripremljen je i usvojen zakon kojim je evangelicima zajamčena ravnopravnost i sloboda vjeroispovijesti, ali uz uvjet da se ustroje kao samostalna organizacija s vlastitim poglavarstvom u Banskoj Hrvatskoj, u skladu s hrvatskim zakonima i pod upravnim nadzorom bana i hrvatskih vlasti¹²⁷. Međutim, vladar je odbio potvrditi taj zakon, pozvavši se na patent iz 1859. i kasnije naredbe¹²⁸ pa je položaj evangelika u Banskoj Hrvatskoj ostao neizmijenjen.

Zakonsko uređenje toga pitanja evangelički vjernici ponovno su tražili 1872. No, taj je prijedlog u Mažuranićevu razdoblju »zaboravljen« u zakonodavnom odboru kojemu je bio predan¹²⁹. Na taj su način Sabor, a i Zemaljska vlada, prešutno prihvatili da to važno pitanje iz isključive autonomne nadležnosti ostane riješeno apsolutističkom uredbom. Taj je apsolutistički propis i formom i sadržajem i dalje negirao hrvatsku autonomiju s obzirom da je protezao nadležnost središnjih ugarskih tijela na područje u isključivoj autonomnoj nadležnosti hrvatskih vlasti. Time su evangelički vjernici i dalje bili ostavljeni u provizornom i stoga formalno diskriminiranom, mada u sadržajnom smislu privilegiranom, položaju izmaknutosti hrvatskoj i podvrgnutosti njima prihvatljivijoj ugarskoj regulativi. Pasivnost Mažuranićeve vlade, ali i uočljiva pasivnost zastupnika na tom planu može se tumačiti kao odabir manjega zla. Naime, bilo je jasno da ni Središnja vlada ni vladar ne bi prihvatili novi pokušaj da se dijelovi Evangeličke crkve u Banskoj Hrvatskoj podvrgnu nadležnosti hrvatskoga zakonodavstva i nadzoru hrvatskoga bana te da bi takav prijedlog bio unaprijed osuđen na neuspjeh. Taj bi pak poraz Mažuranićevu kredibilitetu zasigurno više naštetio negoli toleriranje apsolutističke uredbe provizornoga statusa koja je dovođila u pitanje hrvatsku autonomiju, ali je, s obzirom na provizorno značenje i podzakonsku prirodu, nije i supstancijalno negirala.

¹²⁶ Navedeni prijedlog na prerano raspuštenom Saboru 1861. nije došao do stupnja rasprave pa je ponovljen na Saboru 1865. Saborski spisi, 1865.–1867., str. 116, 117–118.

¹²⁷ U kratkoj raspravi o tom zakonu zastupnici katoličke provenijencije osporavali su davanje jednakopravnosti evangelicima, tvrdeći da se time u hrvatski politički sustav uvodi strana (njemačka) nacionalna crkva te da će to poremetiti razumijevanje između katolika i pravoslavaca, na što je Vončina replicirao, navodeći da se radi o mađarskoj narodnosti, a da bi uskraćivanje ravnopravnosti predstavljalo diskriminaciju kršćana. Saborski spisi 1865.–1867., str. 173–174; Martin Polić, I, str. 208–209.

¹²⁸ Saborski spisi 1865.–1867., str. 314.

¹²⁹ Saborski dnevnik 1872.–1875., I, str. 543.

Sustezanje Zemaljske vlade da uredi položaj Evangeličke crkve nije bilo povezano s razlozima vjerske ili etničke prirode, unatoč ne-hrvatskom etničkom sastavu protestantskih vjernika. Prava priroda spora ležala je u pitanju konkurencije nadležnosti dviju vlasti na području Banske Hrvatske, pri čemu je do izražaja jasno došla prevlast ugarske strane. Osnovni motiv saborske aktivnosti pa i pasivnosti na tom planu nije bilo isključenje druge vjerske odnosno etničke skupine, već upravo suprotno: njihovo uključanje među jednakopravne pripadnike, ali unutar hrvatskoga sustava vlasti, kao što je prethodno bio slučaj sa židovskom zajednicom, a na drugi način i s Romima. Štoviše, posljedica navedenoga provizornoga regulativnoga okvira bila je posredna, iako ograničena, mađarizacija jer su evangelički dušebrižnici morali izvršiti obrazovanje u Ugarskoj i na mađarskom jeziku te po povratu u Bansku Hrvatsku nisu ni govorili hrvatski jezik niti im je to u takvim okolnostima moglo biti nametnuto¹³⁰. Opisano stanje formalno je ozakonjeno 1898. za uprave bana Khuen-Héderváryja kada je u Saboru donesen zakon prema kojem su za Evangeličku crkvu u Banskoj Hrvatskoj vrijedili crkveni zakoni doneseni na jedinstvenim sinodama u Ugarskoj, a formalno je osnažen i isključivi upravni nadzor ministra-predsjednika Središnje vlade¹³¹. To je bio formalni izraz stvarne samo-negacije hrvatske autonomije. Kasnija namjera da se za vlade Hrvatsko-srpske koalicije revizijom toga zakona onemogućiti da se evangelički dušebrižnici služe mađarskim jezikom nije realizirana¹³².

Sličan, ali znatno složeniji i osjetljiviji problem bilo je uređenje položaja Pravoslavne crkve to jest Grčko-istočne crkve, čija je metropolija sa sjedištem u Srijemskim Karlovcima, u to doba još u okviru Vojne krajine¹³³, obuhvaćala područje Ugarske, Hrvatske i Slavonije i Vojne krajine. Za razliku od Evangeličke crkve koja je od 1608. pa do 1849. u Banskoj Hrvatskoj bila otvoreno diskriminirana,¹³⁴ Pravoslavna crkva i njezini vjernici su već od ranije bili prihvaćeni u unutarnjem hrvatskom poretku kao načelno ravnopravni, ali bez zakonske osnove takva položaja¹³⁵. Iz toga je razloga na

¹³⁰ Čepulo, Prava građana, str. 172.

¹³¹ Oporba je taj zakon kritizirala, tvrdeći da se njime uvodi potpuno nova kategorija zajedničkih poslova. Čepulo, Prava građana, str. 172.

¹³² Ibid.

¹³³ Srijemski Karlovci bit će uključeni u prostor građanske Hrvatske i Slavonije s priključenjem Vojne krajine 1881.

¹³⁴ Čepulo, Prava građana, str. 161, 168.

¹³⁵ Ni položaj Pravoslavne crkve u Hrvatskoj i Slavoniji nije bio zajamčen autonomnim zakonom već su ga od 1690. uređivale vladareve privilegije odnosno zakonski članak 1868.:IX. Ugarskoga sabora. Međutim, Pravoslavna crkva i njezini vjernici uživali su jednakopravni položaj u hrvatskom političkom sustavu kako npr. svjedoči izborni zakon iz 1848. koji je aktivno izbornu pravu izričito ograničio na katolike i pravoslavne vjernike te implicite isključio evangelike i Židove. Za uređenje Pravoslavne crkve u Ugarskoj, Hrvatskoj i Slavoniji v. Tumač, str. 1 i d. Položaj pravoslavnih vjernika u izbornom zakonu 1848. v. u Čepulo, Prava građana, str. 93.

Saboru 1861. izrađen prijedlog zakona koji je utvrđivao ravnopravni položaj Katoličke i Pravoslavne crkve, ali ni taj zakon nije dospio biti raspravljen zbog preranoga raspuštanja Sabora¹³⁶.

Veliku važnost u vjerskom i političkom životu Srba u Ugarskoj imao je Srpski narodno-crkveni sabor kao svojevrsno »predstavničko«¹³⁷ tijelo pravoslavnih vjernika na personalnoj, a ne teritorijalnoj osnovi te s nadležnošću u građanskim poslovima crkve, škole i zaklada¹³⁷. Položaj Pravoslavne crkve i Srpskoga narodno-crkvenoga sabora uređen je zakonskim člankom 1868.:IX. Ugarskoga sabora koji je usvojen kratko vrijeme prije Hrvatsko-ugarske nagodbe. Taj je zakon, slično kao vladareva uredba u slučaju Evangeličke crkve, Grčko-istočnu crkvu tretirao kao jedinstvenu organizaciju vjernika podložnih karlovačkoj metropoliji (sa sjedištem u Srijemskim Karlovcima) na području Ugarske, Banske Hrvatske i Vojne krajine nad kojom je vladarsko pravo vrhovnoga nadzora provodio ministar-predsjednik Ugarske vlade. Posebna osjetljivost uređenja položaja Pravoslavne crkve ležala je u tome što je ona preko svojih svetaca i ishodišnom vezanošću uz (srpsku) državu prosljedila i tradiciju srpske državnosti uz koju je vezivala i svoje vjernike te je u procesima izgradnje moderne nacije postajala nacionalna crkva s vjernicima Srbima. Time je ona iz motrišta Ugarske vlade bila moguća osnova na koju se mogao nadograditi i institucionalizirati kolektivni srpski nacionalno-vjerski identitet kao osnova za traženje posebnih nacionalno-političkih prava u Ugarskoj. Zabrinutost je izazivala i moguća perspektiva ujedinjenja krajeva nastanjenih Srbima s Kneževinom Srbijom. Iz tih je razloga Ugarska vlada inzistirala na punom nadzoru Pravoslavne crkve na cijelom

¹³⁶ Spisi saborski 1861. II., str. 185.

¹³⁷ Grčko-istočni narodni i crkveni sabor uređen je ugarskim zakonskim člankom XX. iz 1847/48. prema kojem je objedinjavao srpske i rumunjske vjernike u cijeloj Ugarskoj. Konačno uređenje postavljeno je zakonskim člankom 1868.:IX. Ugarskoga sabora koji je od Karlovačke mitropolije odijelio »grčkoistočne Romane« (to jest Rumunje) i osnovao jednakopravnu i samostalnu Sibirsku mitropoliju na području Erdelja te utvrdio obvezu osnivanja dvaju crkvenih i narodnih sabora i njihov položaj. Zakonski članak 1868.:IX. Ugarskoga sabora s komentarom v. u Tumač, str. 95–99. Posebno je važno bilo zasjedanje »Srpskog narodnog kongresa« 1861. (»Blagoveštenski sabor«) koji je sazvaio vladar, a obilježilo ga je sukob konzervativne i liberalne struje koji će karakterizirati i kasnija zasjedanja Srpskoga narodno-crkvenoga sabora. Prevlast konzervativne struje na tom saboru očitovala se u zahtjevu vladaru za dodjelom teritorija na kojem bi Srbi uživali autonomiju ne samo kao pojedinci već i kao narod. Taj bi teritorij Vojvodine Srpske obuhvatio i cijeli Srijem. Na čelu bi imao vojvodu kojega bi birao sabor Srba iz Ugarske, Hrvatske, Slavonije i Dalmacije te Vojne krajine, a skupština bi donosila statute o upravnoj i sudskoj organizaciji, uključujući javne financije i regrutiranje. U službenoj bi uporabi bili srpski jezik i ćirilica, a simboli vlasti bi bili srpska zastava i grb. Vojna krajina mogla bi se ukinuti jedino uz privolu Srpskoga narodnoga kongresa s gore navedenim sastavom. Srbi bi imali potpunu prosvjetnu autonomiju dok bi sadržaj preostalog dijela autonomije ovisio o sporazumu s Ugarskom dvorskom kancelarijom, a glede Srijema s Hrvatsko-slavonskim saborom. Zaključci Srpskoga sabora bili bi kao kraljevi prijedlozi podneseni Ugarskom i Hrvatsko-slavonskom saboru, gdje bi dobili status temeljnoga zakona te ne bi mogli biti jednostrano ukinuti. V. Gross, Szabo, str. 153–155; Haselsteiner, str. 354; Krestić, Srbi, str. 125–129; Radenić, str. 202–207.

području Ugarske koji je u praksi obavljala vrlo rigorozno¹³⁸. Iz sličnih je razloga za Ugarsku vladu opasnost predstavljala i moguća interesna koordinacija hrvatske teritorijalno-političke i srpske prosvjetno-kulturne autonomije¹³⁹. No, srpska je strana u potpunosti bila usmjerena prema Ugarskoj vladi, o kojoj je njezina autonomija u stvarnosti i ovisila, a cjeloviti oblik autonomije ujedno je bio izraz srpskih nacionalnih potreba, što je uvjetovalo i njihov odnos prema hrvatskoj autonomiji¹⁴⁰. Obrnuto, s hrvatske je strane srpsku autonomiju bilo moguće doživjeti u smislu svojevrsne »sinergije«, ali i kao konkurentnu i ometajuću u realizaciji hrvatske nagodbene autonomije¹⁴¹ i hrvatske nacionalne integracije.

Važenje navedene kraljeve uredbe, odnosno ugarskoga zakona 1868.:IX. na području Banske Hrvatske nije imalo pravnoga uporišta te se takvo uređenje položaja Pravoslavne crkve u najboljem slučaju može smatrati pravnim provizorijem¹⁴². No, taj je provizorij zbog zakonskoga oblika predstavljao još težu povredu Hrvatsko-ugarske nagodbe negoli je to bio slučaj s isključivo uređenim to jest podzakonskim uređenjem Evangeličke crkve. Ugarska vlada je, dakako, takvo stanje smatrala trajnim uređenjem te samostalno djelovala na području Banske Hrvatske, obavještavajući o tome bana tek »iz uslužnosti«¹⁴³. Jednako je tako i vrh Pravoslavne crkve komunicirao isključivo sa Središnjom vladom i dosljedno zaobilazio Zemaljsku vladu te se opirao pokušajima nadzora bana¹⁴⁴.

Složenost odnosa vezana uz položaj Srba u Banskoj Hrvatskoj eruptivno je izbila tijekom prihvaćanja Zakona o pučkim školama i preparandijama 1874. čijoj je pripremi Mažuranić i osobno posvetio veliku pažnju¹⁴⁵. Tim je zakonom sekularizirano pučko školstvo koje je iz nadležnosti zakonom priznatih crkava prebačeno u javnu sferu te podvrgnuto nadležnosti zemaljskih vlasti. Osnovni razlog školske reforme bio je u lošim materijalnim i obrazovnim pretpostavkama crkvenoga školstva,

¹³⁸ Gross, Zakon, str. 93.

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Držimo da je Hrvatsko-ugarska nagodba derogirala važenje ugarskoga zakonskoga članka 1868.:IX. na području Hrvatske i Slavonije, koji je po sadržaju bio protivan njenim odredbama, kako po kriteriju pravne snage tako i po vremenskom kriteriju. Naime, Nagodba je bila temeljni državni zakon Ugarskoga sabora donijet u posebnoj proceduri te je po snazi stajala iznad zakonskoga članka 1868.:IX. koji je bio obični zakon toga istoga Sabora. Osim toga, Nagodba je donijeta nakon zakonskoga članka 1868.:IX. te se na nju primjenjuje pravilo *lex posteriori derogat legi priori*. Mađarski stav o okvirnom prioritetu vladarske uredbe iz pravnoga je motrišta teško prihvatljiv.

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Ibid.; Ress, str. 171.

¹⁴⁵ Zakon od 14. listopada 1874. ob ustroju pučkih škola i preparandijah za pučko učiteljstvo v. u: Sbornik zakonah 1874., kom. XX., br. 49, str. 389–419. Tijek postupka usvajanja tog zakona v. u: Saborski dnevnik 1872.–1875., II., str. 1147, 1157, 1162–1170, 1172–1193, 1194–1251, 1255–1281, 1286.

slaboj pokrivenosti djece školskim obrazovanjem i visokoj stopi nepismenosti, a u posebno su lošem stanju bile pravoslavne škole¹⁴⁶. Poticaj je bio i u liberalnom uvjerenju o potrebi prosvjećivanja putem javnoga obrazovanja kao temeljne pretpostavke modernizacije i društvenoga napretka te potrebi odvajanja crkve kao institucije s partikularnim interesima i države pozvane da skrbi o cjelokupnoj zajednici i svakom njezinu članu neovisno o vjerskoj i etničkoj odnosno nacionalnoj pripadnosti. No, uz didaktičku i socijalnu dimenziju, taj je zakon imao i vrlo snažnu političku dimenziju vezanu uz pitanje izgradnje nacije i izgradnje državnosti.

Do donošenja školskoga zakona 1874. pučkim su školama upravljale crkve koje su utvrđivale njihove programe prilagođene svjetonazoru i potrebama pojedinih vjera sa svrhom koja je uz obrazovnu komponentu snažan naglasak stavljala i na čudoredni i vjerski odgoj¹⁴⁷. Tome nasuprot, novi je zakon škole utvrdio kao javne ustanove kojima su upravljali i nad njima nadzor obavljali općinski, županijski i zemaljski školski odbori, uz važnu ulogu vlade i povećanu ulogu učitelja u školskim odborima. To je pak bio razlog zbog kojega je zakon uredio i učiteljske škole koje su trebale obrazovati učitelje sposobne da izlažu reformirano i modernizirano gradivo. Modernizirani su ustroj i školski programi, a dotadašnje uglavnom trogodišnje obrazovanje postavljeno na petogodišnje trajanje. Zakon je dopuštao da crkvene općine osnivaju privatne škole s pravom javnosti i pod nadzorom zemaljskih vlasti, ali će zbog nedostatka sredstava i obrazovanih učitelja to u stvarnosti biti iznimka. Crkva je i u reformiranoj školi zadržala važnu ulogu kroz odredbe o vjerskoj i čudorednoj svrsi obrazovanja, obveznom vjeronauku te preko predstavnika u školskom odboru. Vjerska, a posredno i nacionalna podloga obrazovanja bila je osigurana preko odredbe da učitelj bude iste vjere kao i većina učenika uz pravo na vlastitoga učitelja manjine koja čini barem jednu četvrtinu stanovništva općine. Zakon je počivao na načelu ravnopravnosti zakonom priznatih vjera, ali i pozitivnoj diskriminaciji jer je u slučaju škola u općinama s pravoslavnim vjernicima propisivao dodatno učenje srpske povijesti i književnosti, a usvojen je zastupnički amandman da se odredbe o »hrvatskom jeziku« kao nastavnom jeziku u tim općinama odnose na »istovjetni jezik srpski«. Tim neposrednim povezivanjem vjerske i nacionalne pripadnosti zakon je pravoslavne vjernike implicite izjednačio sa Srbima. No, prijedlog zastupnika Ignjata Brlića da se u zakon uvrsti obvezno učenje ćirilice Zemaljska je vlada odbila s obrazloženjem da je takva ravnopravnost ćirilice zajamčena uredbom iz 1861. te da se ćirilica i u praksi uči u svim školama u Banskoj Hrvatskoj¹⁴⁸.

Donošenju zakona žestoko se suprotstavila Katolička crkva i dio zastupnika koji su načelno odbacili ideju sekularizacije, smatrajući da zbog vjerske nastave i mo-

¹⁴⁶ Gross, Szabo, str. 406–407.

¹⁴⁷ Tako je u školama Pravoslavne crkve vrlo snažan naglasak stavljan na učenje staroslavenskoga jezika i crkvenoga pojanja koji su bili sastavni dio obreda te crkve. Gross, Zakon, str. 77, 78, 79.

¹⁴⁸ Ibid., str. 87–88.

ralne dimenzije odgoja škole moraju biti pod upravom zakonom priznatih crkava. Zakonu su se iz drugačijih razloga žestoko suprotstavili i Pravoslavna crkva i srpski zastupnici, osporavajući ga na dvije osnove. Srpska je strana tvrdila da je Pravoslavna crkva nacionalna crkva te da škole pod njezinom upravom imaju ne samo vjersku dimenziju već i značenje posebnoga obrazovanja za pripadnike jedne vjersko-etničke skupine (Srbe) te da se izmicanjem njihova obrazovanja iz okrilja nacionalne crkve i vjersko-nacionalnoga obrazovanja otvara prostor za pohrvaćivanje Srba. Drugi razlog je bio formalno-pravne prirode, ali je imao i vrlo snažan politički naboj. Naime, srpski su zastupnici tvrdili da hrvatsko-slavonski Sabor uopće nije nadležan za uređenje položaja Pravoslavne crkve u Banskoj Hrvatskoj zato što su njezin položaj i nadležnosti bili uređeni ugarskim zakonskim člankom 1868:IX. Iz toga je proizlazilo da Pravoslavna crkva i njezini vjernici na području Hrvatske i Slavonije nisu podvrgnuti hrvatsko-slavonskom Saboru i Zemaljskoj vladi, kako je predviđala Hrvatsko-ugarska nagodba, već upravi Srpskoga narodno-crkvenoga sabora i ugarskom zakonodavstvu te izvršnoj vlasti Središnje vlade.

Iako je time tek izrečeno stanje koje je ionako postojalo i kao norma Ugarskoga sabora i kao praksa Središnje vlade i pravoslavne hijerarhije, takvo jasno obrazloženje srpske strane izrečeno u deklaratornom istupu izazvalo je žestoku reakciju, a raspravu o srpskoj kulturno-školskoj autonomiji (samu tu autonomiju zakon nije dovodio u pitanje) dijelom je pretvorilo u raspravu o Srbima kao posebnom političkom narodu u Banskoj Hrvatskoj. Za razliku od pokušaja konstituiranja Srba kao posebnoga političkoga naroda na Saboru 1861., koji je ostao na razini rasprave užega kruga političkih elita bez ozbiljnijega odraza u javnosti, ovaj se put radilo o žestokom nastupu srpske strane koji je iznesen u zagrijanoj atmosferi i uključivao je i službenu predstavku Srpskoga narodno-crkvenoga sabora¹⁴⁹ te od početka izbio u širu javnost, gdje je postao predmet hrvatsko-srpskih polemika. Viđenje srpske školske autonomije sa srpske strane prelazilo je granice kulturne autonomije i primicalo se političkoj autonomiji i značenju pravoslavnih vjernika u Banskoj Hrvatskoj, koje je sam školski zakon izjednačio sa Srbima, kao posebnog političkog naroda nad kojim hrvatsko-slavonski Sabor nije imao neke ovlasti utvrđene Nagodbom. Srpski narodno-crkveni sabor se tako pojavio kao konkurencija hrvatsko-slavonskom Saboru, a srpsko stanovništvo u Banskoj Hrvatskoj i Vojnoj krajini kao integralni dio širega srpsko-pravoslavnoga korpusa kao potencijalnoga političkoga naroda te izmaknuto iz sastava hrvatskoga političkoga naroda kao korpusa svih pripadnika Banske Hrvatske. Mažuranić, kojem su njegovi suvremenici zamjerali da se tijekom cijele karijere okruživao suradnicima Srbima,¹⁵⁰ nastojao je smiriti stanje, ali od reforme nije odustao. Taj je

¹⁴⁹ Ibid., str. 90.

¹⁵⁰ Korespondencija, II., Strossmayer Račkom, Đakovo, II. ožujka 1879., str. 205; Živančević, str. 116. Mažuranić nije prihvaćao posebni politički identitet Srba, zbog čega je 1865. došlo do napetosti između njega i njegova šogora Dimitrija Demetera nakon vijesti o (navodnim) Demetrovim tvrdnjama o

sukob bio prvi hrvatsko-srpski spor koji je izišao u širu javnost i ostavio narušeno ozračje, a kod Srba ostavio trajni negativni dojam o Mažuraniću¹⁵¹. Valja reći da su u Mažuranićevu razdoblju Srbi zauzimali sve najviše položaje zemaljske vlasti, osim bana, to jest položaj podbana, predsjednika Sabora i predsjednika Stola sedmorice, kao i druge visoke upravne položaje. Svi su oni izbjegli ulazak u polemiku oko školske reforme te su potom nastavili podržavati ostale Mažuranićeve reforme¹⁵².

Vidljivo je da je stvarni kontekst ove rasprave bilo pitanje izgradnje državnosti i izgradnje nacije. U tome je školska reforma imala posebnu važnost s obzirom na značenje obrazovanja kao »upravljivoga« kanala u razvijanju osjećaja pripadnosti kod populacije najotvorenije za utjecaje izvana. Školski sustav je u europskim zemljama u drugoj polovici XIX. stoljeća imao strateško značenje za oblikovanje nacionalnih identiteta, a sličnu je funkciju imao i u Banskoj Hrvatskoj¹⁵³. Iz toga je motrišta gledano školska reforma imala potencijal utjecanja na oblikovanje političke zajednice u Banskoj Hrvatskoj neovisno o etničkoj i vjerskoj pripadnosti i uz osjećaj za manjinsko napose srpsko stanovništvo, ali je također bio prisutan i potencijal oblikovanja te zajednice na podlozi hrvatskih etno-kulturnih obilježja. Zbog toga je razumljivo da je školska reforma izazvala zazor Srba koji su u to doba oblikovanja nacionalno-političkih identiteta i odgovarajućih strategija imali vlastiti put nacionalne i političke izgradnje u za njih vrlo složenim uvjetima.

Srpska politika u Hrvatskoj je na neki način odražavala političku platformu koju su Srbi zajedno s drugim »narodnostima« uobličili u Ugarskoj gdje su kritizirali jedinstveni koncept ugarskoga političkoga naroda te se zalagali za pluralizaciju u vidu postojanja »političkoga naroda Ugarske«, ravnopravnost i korporativno-politički subjektivitet zakonom priznatih nacija i posljedičnu federalizaciju Ugarske na etničkom načelu¹⁵⁴. U Banskoj Hrvatskoj srpski su predstavnici polazili od toga da su Hrvati i Srbi dva »diplomatička« naroda te je u skladu s tim bilo potrebno osigurati srpski naziv jezika za Srbe, uvesti srpski jezik i ćirilicu kao službeni jezik i pismo u županijama, kotarevima i općinama sa srpskom većinom, zajamčiti srazmjernu zastupljenost Srba u svim tijelima vlasti i srazmjernu financijsku pomoć iz zemaljskoga

posebnom identitetu Srba u Hrvatskoj. Demeter je tada u posebnom pismu sestri uvjeravao Mažuranića da se on u jednoj žučnoj polemici izjasnio samo za »genetički« identitet Srba u Hrvatskoj, ali da ih u političkom smislu i on smatra Hrvatima. Mažuranić, Sabrana, str. 439–440.

¹⁵¹ Vasilije Krestić navodi da je Mažuranićeva školska reforma imala trajne posljedice na odnorođivanje Srba te da predstavlja početak hrvatsko-srpskog razilaženja. Krestić, Politički, str. 375–376.

¹⁵² Drago Roksandić ukazuje da su u doba socijalnih i političkih mijena dijelovi srpske elite preko službeničkih položaja surađivali u vlasti s dijelovima hrvatske elite dok su drugi dijelovi srpske elite s istom tom vlašću bili u konfliktnom odnosu. Roksandić, str. 101.

¹⁵³ Župan, str. 82.

¹⁵⁴ Haselsteiner, str. 356–358.

proračuna te nadzor nad srpskom školskom autonomijom samo preko Srba¹⁵⁵. Srbima je postavka o jednom (hrvatskom) političkom narodu u Banskoj Hrvatskoj s jamstvima manjinskih prava za Srbe bila potpuno neprihvatljiva. Srbi su smatrali da u Ugarskoj kao i Hrvatskoj i Slavoniji imaju pravo na puni korporativni politički subjektivitet temeljem povijesnih privilegija vladara, a još i više temeljem prirodnoga prava te da je manjinski status podloga za postupnu asimilaciju¹⁵⁶. Iz motrišta dijela Srba Mažuranićeva je politika doživljena kao povratak na polazišta Narodne stranke o jednom političkom narodu i izigravanje pomirljivije politike manifestirane na Saboru 1867¹⁵⁷. Nepremostive razlike postojale su i oko pitanja pripadnosti Srijema, za koji se smatralo da je nepravedno odcijepljen od Srpske Vojvodine, te oko Bosne i Hercegovine i rješenja Istočnoga pitanja¹⁵⁸.

Na optužbe s hrvatske strane Srbi su izričito odgovarali da ne žele srpsku političku samostalnost u Banskoj Hrvatskoj (»državu u državi«) ili izlazak izvan državnih okvira Banske Hrvatske već jedino ravnopravnost¹⁵⁹. Razumljivo je pak da je takvo uvjeravanje na hrvatskoj strani bilo teško prihvatiti u doba izrastanja nacionalnih država kao »prirodnoga« standarda nacionalnoga identiteta u kojem se i tako koncipirani (srpski) politički subjektivitet shvaćao kao prirodna osnova za državnost. Osim toga, model nacionalne države po svojoj je koncepciji isključujući te je osjećaj vezanosti Srba u Ugarskoj i Banskoj Hrvatskoj za simbole koji su bili i simboli srpske nacionalne države i uz njihovu pripadnost crkvi u čijoj je podlozi bila nacionalna i državna tradicija, na hrvatskoj strani izazivao podozrenje prema srpskim nastojanjima uspostave svojevrstne »kompozitne« hrvatsko-srpske državnosti. Usporedba sa Švicarskom, kakvu je 1861. iznio Mihajlo Polit¹⁶⁰, teško je prihvatljiva jer su se tamo funkcioniranje sustava vlasti i osjećaj pripadnosti i lojalnosti kalili prije izrastanja nacionalnih država pojedinih etničkih skupina. Takvo je podozrenje još razumljivije

¹⁵⁵ Krestić, Politički, str. 143–145; 147, Radenić, str. 251, 253.

¹⁵⁶ Krestić, Politički, str. 146; Radenić, str. 250–252.

¹⁵⁷ Krestić, *ibid.*, str. 375.

¹⁵⁸ Stavovi o Bosni i Hercegovini kod hrvatskih stranaka nisu bili jednoznačni, a bili su u potpunom raskoraku s jedinstvenim stavom srpske strane o Bosni i Hercegovini kao srpskoj zemlji koju treba osloboditi i priključiti Srbiji. Suglasje na srpskoj strani je postojalo i oko vraćanja Srijema u sastav Srpske Vojvodine ma da su scenariji rješenja toga pitanja bili različiti. Valja reći da je hrvatsko-slavonski Sabor na okupaciju Bosne i Hercegovine 1878. reagirao adresom kralju kojom je zatražio pripremu institucija te zemlje za postupno priključenje Trojednoj Kraljevini uz prethodno ujedinjenje Vojne krajine i Dalmacije te uređenje položaja Rijeke. Mažuranić se protivio takvom sadržaju adrese, a nije želio ni povezati pitanje Bosne i Hercegovine i Dalmacije. Vladar je na prijedlog Središnje vlade oštro ukorio Sabor zbog prekoračenja nadležnosti i miješanja u vanjskopolitičke poslove. O Saboru i bosanskohercegovačkom pitanju v. Gross, Szabo, str. 462–463. O stavovima srpskih političkih skupina o Bosni i Hercegovini i Istočnom pitanju v. Krestić, Politički, str. 376; Krestić, Srbi, str. 141–142; Radenić, str. 257.

¹⁵⁹ Krestić, Politički, str. 247.

¹⁶⁰ V. ovdje, bilj. 41.

spoje li se ti opći razlozi s radikalnom argumentacijom kojom se sa srpske strane kod školske reforme negirala nadležnost hrvatskoga zakonodavstva i izvršne vlasti za pravoslavno odnosno srpsko stanovništvo kao i s dovodenjem u pitanja teritorijalnoga integriteta Banske Hrvatske (Srijem) i stavovima o vanjskopolitičkim pitanjima (Bosna i Hercegovina) koji su izazivali sumnju u strateške namjere spajanja sa Srbijom.

No, vratimo se školskoj reformi. Unatoč napadu na školsku reformu, pojedini Srbi priznavali su da se ćirilica zaista uči u školama, kao i to da školski zakon pruža mogućnost za pravoslavni odgoj, ali da to nije tako u stvarnosti¹⁶¹. No, valja reći da i na zakonodavnoj razini čuđenje izaziva odbijanje vlade da se već postojeći uredbeni propis o obveznom učenju ćirilice u svim školama prevede u zakonski oblik, što otvara pitanje o npr. o eventualnoj vladinoj namjeri ograničenja učenja ćirilice samo na krajeve sa srpskim stanovništvom¹⁶². Također, odredba o svojevrstnom zamjenskom statusu naziva »srpski jezik« umjesto jedinoga službenoga naziva »hrvatski jezik« nije u potpunosti zadovoljila srpsku stranu¹⁶³. No, veće su zamjerke bile vezane uz probleme u praksi. Tvrđilo se da nadležna tijela ne poštuju pravoslavni karakter škola, da se u pojedinim slučajevima nameću učitelji koji nisu bili pravoslavne vjere i da su udžbenici pisani u katoličkom duhu te da je očuvanje srpske nacionalne posebnosti moguće jedino uz intenzivno učenje srpske povijesti i uz pretpostavku pune školske autonomije kakvu jamče ugarski zakoni¹⁶⁴.

Međutim, suvremena sustavna analiza hrvatskih udžbenika obveznih za sve škole prije 1914. pokazala je njihovu osnovnu usmjerenost na hrvatsku dimenziju, ali i visoku zastupljenost srpskih sadržaja. Prikazivanje Srba i srpske povijesti bilo je razumljivo s obzirom na to da su udžbenici bili zajednički za sve škole, a Srbi su činili znatan udio stanovništva Banske Hrvatske i Vojne krajine te Austro-Ugarske. Ipak, hrvatski i srpski sadržaji bili su raznoliko prisutni u udžbenicima. Srpski su sadržaji posebno do izražaja dolazili u čitankama u kojima su Srbi, njihova književnost, vjera, povijest i junaci prikazani na način koji izaziva poštovanje, a Srbi i Hrvati kao jedan narod koji govori jednim jezikom, uz naglašavanje potrebe njihova zbližavanja dok je prikaz »hrvatsko-srpske književnosti« obuhvaćao ispremiješano prikazivanje hrvat-

¹⁶¹ Gross, Zakon, str. 111, 112.

¹⁶² Jamstva vladinoga predstavnika o općeobveznom učenju ćirilice, zajamčeno podzakonskim aktom i istodobno otklanjanje da se to uredi zakonskom normom, u svojevrstnoj su kontradikciji i možda sugeriraju da je vlada na taj način htjela ostaviti slobodnije ruke za drugačije uređenje toga pitanja u budućnosti. Ipak, za konačni bi zaključak, osim logičke uvjerljivosti, bile potrebne i dodatne konkretne indicije.

¹⁶³ Srpski narodno-crkveni sabor u predstavi povodom školskoga zakona posebno protestira protiv hrvatskog naziva jezika u srpskim krajevima ne osvrnuvši se na amandman »istovjetnosti«. Gross, Zakon, str. 91; Radenić, str. 249.

¹⁶⁴ Gross, *ibid.*, str. 109, 112.

skih i srpskih autora¹⁶⁵. No, sadržaju čitanki prigovaralo se s više strana, upravo zbog pretjerane zastupljenosti srpskih sadržaja¹⁶⁶. Donekle je drugačije bilo u udžbenicima iz zemljopisa i povijesti u kojima je znatno veći naglasak bio stavljen na hrvatsku negoli na srpsku i južnoslavensku dimenziju, ali su srpski sadržaji, uz iznimku jednog autora, ipak zauzimali važno mjesto¹⁶⁷. Valja navesti da se takva usmjerenost hrvatskih udžbenika znatno razlikovala od stanja u Srbiji, gdje su udžbenici bili izrazito usmjereni na srpske sadržaje s jasnim ciljem razvijanja srpske nacionalne svijesti, uz sporadičnu zastupljenost hrvatskih i drugih južnoslavenskih sadržaja koji su u pravilu bili postavljeni u srpski kontekst u duhu izričito navedenoga slogana »Srbi svi i svuda«¹⁶⁸. Utoliko se čini da je usmjerenost odgoja na afirmaciju hrvatske etno-

¹⁶⁵ Jelavich, str. 112–113, 125–139.

¹⁶⁶ Ibid., str. 109–110.

¹⁶⁷ Hrvatski udžbenici iz zemljopisa hrvatskim zemljama odnosno »domovinom« smatraju zemlje Trojedne Kraljevine. Dalmacija i Dubrovnik se smatraju neprijeporno hrvatskima, kao i većinsko stanovništvo Istre o čemu se piše na činjeničan način bez posebnoga dokazivanja njihova hrvatstva ili polemike sa srpskim udžbenicima koji su Dalmaciju i Dubrovnik prikazivali kao notorno srpske zemlje. Drugačije je s Bosnom i Hercegovinom, koju većina autora ne drži »domovinom«, ali se posebno trudi prikazati njezinu svojedobnu pripadnost Hrvatskoj i hrvatski sastav stanovništva, neovisno o vjeri ili pak naglašava hrvatske utjecaje u kulturi, umanjujući pa i negirajući druge identitete, prvenstveno srpski. No, uz naglasak na Hrvatsku, opširno se i na pozitivan način piše i o Srbima i središtima Pravoslavne crkve u Hrvatskoj i Slavoniji te Austro-Ugarskoj. U udžbenicima povijesti hrvatska je povijest opsežno prikazana, uz naglašavanje obuhvata ranosrednjovjekovne hrvatske države, pri čemu se spominje da su se uz Hrvate doselila i druga slavenska plemena (»Neretljani, Humljani, Travunjci, Dukljani, Gačani i drugi«) koji su se pretopili u Hrvate, a ukazuje se na hrvatsku pripadnost Dalmacije i Dubrovnika, opet bez polemičkih odziva. Znatna pozornost posvećena je Srbiji, uz veliko poštovanje srednjovjekovnih srpskih vladara, ali su naglašeni doprinosi i žrtve Hrvata u korist Srba, bez kojih bi njihova povijest bila teža. Drugačije je u udžbenicima zemljopisa i povijesti Vjeskoslava Klaića (oni su imali status dopunske literature) koji u hrvatske zemlje izričito ubraja i Bosnu i Hercegovinu i Istru, a Srbe vrlo rijetko spominje, prešutno ih smatrajući Hrvatima u političkom smislu. Ibid., str. 164–139, 208–237.

¹⁶⁸ U većini srpskih udžbenika navodi se da su se svi Slaveni nekad nazivali Srbima, u čitankama su posebni hrvatski sadržaji slabo zastupljeni i to najčešće u vezi sa srpskim sadržajima, jezik Hrvata se najčešće naziva srpski, Dalmacija se spominje kao srpska zemlja, iako joj nije posvećena prevelika pozornost, a naglašena je srpska pripadnost Dubrovnika. U udžbenicima iz zemljopisa svi su štokavci po definiciji Srbi, ali su i kajkavski i čakavski srpski dijalekti, a srpski narod pripada trima kršćanskim vjera- ma, srpske su zemlje sve one u kojima žive Srbi, a navodi se da u njima ima vrlo malo ostalih naroda. Hrvatska je prikazana u sklopu srpskih zemalja u Austro-Ugarskoj te se navodi da 7/8 stanovništva čine Srbi, koji se u okolici Zagreba nazivaju Hrvatima. Žestoko se naglašava srpska pripadnost Dubrovnika, a kao srpska zemlja navedena je i Istra, u kojoj se Srbi nazivaju Hrvatima. U udžbenicima iz povijesti ipak se upućuje na srednjovjekovnu hrvatsku državu koja je obuhvaćala i Dalmaciju i Slavoniju, što je, zajedno s vjerskom odvojenošću, zauvijek odvojilo Srbe i Hrvate koji su po jeziku jedno, a dijeli ih vjera. Hrvatska se potom opet razmatra tek nakon osmanskih osvajanja od XVI. stoljeća i velike doseobe Srba za koje se navodi da ih je tamo bilo i prije IX. stoljeća te da su imali svoju državicu u Vojvodini i prije dolaska Madara. Navodi se da su se srpska naselja prostirala do Cetine, a s osmanskim se osvajanjima proširila i do Zrmanje, ali da je venecijanska vlast Srbe ugnjetavala po vjerskoj osnovi. Opsežno je prikazan srpski ustanak 1804., nakon kojega je težište prikaza na unutarnjem srpskom razvoju, ali je spomenuta suradnja Srba i Hrvata 1848–49. Do promjene u sadržaju srpskih udžbenika dolazi nakon direktive ministra prosvjete iz 1912. da se u udžbenike unese više obavijesti o Hrvatima. Ta je direktiva izdana

kulturne matrice kao osnove pripadnosti političkoj zajednici predstavljala osnovu obrazovanja, ali u razmjerno umjerenu obliku.

Sve to upućuje na školsku politiku Zemaljske vlade usmjerenu na izgradnju političke nacije i države neovisno o etničkoj ili vjerskoj pripadnosti, izuzimajući osjetljivost za manjinsku problematiku, ali s hrvatskom etno-kulturnom matricom kao osnovom.

Nakon žestokih razmirica oko školskoga zakona Zemaljska vlada je 1875. pokušala položaj Pravoslavne crkve i vjernika urediti dosljedno u skladu s Hrvatsko-ugarskom nagodbom. U tom je nastojanju Mažuranić preuzeo prijedlog Zakona o poslovima crkve grko-istočne koji je još 1872. izradila Vakanovićeve vlada i za nj dobila vladarovu predsankciju, ali ga nije predložila Saboru¹⁶⁹. Taj je zakon propisao da »izpovjednici vjere grčko-iztočne« na području Banske Hrvatske uživaju autonomiju u pogledu crkvenih poslova te crkvenih škola i zaklada kroz »srpski narodno-crkveni kongres« kao predstavničko tijelo vjernika karlovačke metropolije »patrijaršije srbske«, uz pravo kraljeva vrhovnoga nadzora, u okviru zemaljskih zakona i pod upravnim nadzorom bana, s njegovim pravom supotpisa vladarskih akata¹⁷⁰. Uvođenjem banova supotpisa, uz onaj ministra-predsjednika Središnje vlade, kompro-

pred Prvi svjetski rat s ciljem izazivanja prosrpskih osjećaja u Hrvatskoj i u skladu s tadašnjim izrazima potrebe južnoslavenske suradnje. U to doba se u udžbenike uvrštavaju posebna poglavlja posvećena Hrvatima kojih prije uopće nije bilo, nestaje konstatacije da su svi Slaveni bili Srbi, opširno se piše o srednjovjekovnoj hrvatskoj državi, izričito se spominje »Trojedinica (Hrvatska, Slavonija i Dalmacija)«, naglašava se i hrvatska hrabrost u otporu Turcima i pogibije Hrvata u otporu tuđincima to jest Madarima, Habsburzima te otpor Khuen-Héderváryju. Međutim, osnovni ton se ne mijenja, pa se npr. stanovnici Dalmacije i dalje proglašavaju Srbima, otadžbinom se nazivaju svi krajevi u kojima žive Srbi, uključujući Bosnu, Hrvatsku, Dalmaciju, Hercegovinu i Crnu Goru, srpske zemlje su južno od Omiša, a Dubrovnik je i dalje »srednjovjekovna tvorevina srpskog naroda«. Jelavich, str. 80–107, 145–164, 180–208.

¹⁶⁹ Prijedlog toga zakona nastao je 1872. nakon što je Ugarska vlada raspustila zasjedanje Srpskoga narodno-crkvenoga sabora. Tada je Pavle Grčić, srpski zastupnik u hrvatsko-slavonskom Saboru, pozvao vladu da zaštiti prava Srpskoga sabora od intervencija ugarskoga povjerenika jer da je njegovo sjedište na hrvatsko-slavonskom području i da se na njega odnosi Nagodbom zajamčena autonomija u prosvjeti i bogoštovlju. Čini se da se radilo o izoliranoj inicijativi jer Srpski sabor nije ni pokušavao komunicirati sa zemaljskim vlastima, a sam Grčić je 1874. žestoko kritizirao školski zakon zbog toga što je povredivao srpsku školsku autonomiju. Ipak, nakon stupanja na snagu Hrvatsko-ugarske nagodbe mitropolit Maširević tražio je da Sabor donese zakon kojim bi se na područje Banske Hrvatske protegao ugarski zakonski članak 1868.IX. kao način legalizacije srpske autonomije na hrvatsko-slavonskom području, a Jovan Živković je 1869. tražio da Zemaljska vlada ne prepušta ugarskoj strani jednostrano sazivanje i odgađanje sabora u Srijemskim Karlovcima te uzme u obzir da u Hrvatskoj i Slavoniji ima više Srba nego u Ugarskoj. Na te je poticaje Vakanovićeve vlada izradila zakon koji predviđa dvojni nadzor ministra-predsjednika Središnje vlade i hrvatskoga bana nad Pravoslavnom crkvom. Mirjana Gross ocjenjuje da je čudno da je takav zakon uopće dobio predsankciju vladara odnosno podršku Središnje vlade. Gross, Zakon, str. 94–95; Radenić, str. 258–259.

¹⁷⁰ O raspravi oko toga zakona na ministarskom vijeću v. Heka, Hrvatsko-ugarska, str. 193–194; Röss, str. 170.

misno je premošćena napetost dviju nadležnosti na istom (hrvatsko-slavonskom) području.

Zakon je u Saboru usvojen bez rasprave u lipnju 1875.¹⁷¹, ali je Središnja vlada na nj burno reagirala. Središnja se vlada naročito protivila upravnom nadzoru bana i inzistirala na isključivom i jedinstvenom nadzoru ministra-predsjednika, kao i na ukklanjanju iz zakona nacionalnih naziva koji su crkvenim tijelima davali (srpsko) nacionalno obilježje (»patrijaršija srbska«, »srpski« sabor umjesto »grčko-istočni«), iznoseći da se radi o crkvenoj, a ne »narodnoj« autonomiji. Vladar je prihvatio te primjedbe i, uz obrazloženje da nadležnost nad jedinstvenom crkvom mora dolaziti iz jednoga središta, vratio zakon banu na izmjenu. Međutim, Mažuranić, uz vladarovu suglasnost, zakon nije proslijedio Saboru, bojeći se reakcija zastupnika na to očito kršenje Nagodbe. Tako je položaj Pravoslavne crkve u Banskoj Hrvatskoj ostao uređen ugarskim zakonom donesenim prije Nagodbe i uz isključivo pravo nadzora ministra-predsjednika¹⁷².

Daljnje rasprave o tom pitanju u ministarskom vijeću nisu dale rezultata jer ni jedna strana nije popuštala u svojim stavovima¹⁷³. To će pitanje konačno riješiti tzv. srpski zakon, donesen za uprave bana Karolyja Khuen-Héderváryja, kojim je priznata »nerazdjeljiva cjelovitost srpske grčko-istočne crkve« u zemljama ugarske krune, crkveno-školska autonomija »Srba ispovjednika vjere grčko-istočne« putem »srpskog grčko-istočnog narodno-crkvenog sabora«, ravnopravno izdvajanje zemaljskih sredstava za vjerske svrhe, kao i ravnopravnost ćirilice i latinice pred svim tijelima vlasti u Banskoj Hrvatskoj¹⁷⁴. Na taj je način hrvatskim zakonom institucionalizirano neposredno protezanje zakonodavne i izvršne vlasti Budimpešte na hrvatsko-slavonskom području. Time je zapravo formalno i izričito negiran važan sadržaj vlastite autonomije, slično kao u slučaju Evangeličke crkve. Srbi su tim zakonom dobili vrlo velika prava, ali ni njime nije uklonjen strogi nadzor Središnje vlade koji je predstavljao glavni problem Pravoslavne crkve. Međutim, Mažuranićevo razdoblje i naročito sukob oko školskoga zakona uvelike će obilježiti hrvatsko-srpske odnose koji se od tada sve više udaljavaju. Srbi će za Khuen-Héderváryjeve uprave voditi pragmatičku politiku afirmacije vlastitih interesa bez previše osjećaja za zajedničke interese, s ishodom produbljivanja hrvatsko-srpskih sukoba i podvajanja¹⁷⁵.

Sukob oko školskoga zakona odnosno srpske školske autonomije upućuje na to da je u njegovoj srži bilo pitanje konkurencije vlasti i izgradnje političkoga naroda

¹⁷¹ Prijedlog Zakona o poslovima crkve grko-istočne i postupak njegova usvajanja v. u Saborski dnevnik 1872.–1875., I., str. 543; Saborski dnevnik 1872.–1875., II., str. 1896, 1972–1973, 1980, 1988.

¹⁷² Gross, Zakon, str. 96–97; Ress, str. 171.

¹⁷³ Ress, str. 171.

¹⁷⁴ Zakon od 14. svibnja 1887. o uredjenju posalah crkve grčko-iztočne i o uporabi ćirilice u krajevini Hrvatskoj i Slavoniji v. u: Sbornik zakonah 1887., kom. V., br 33, str. 254–255.

¹⁷⁵ Krestić, Politički, str. 377 i d.

te da se radilo o dvije djelomično konkurentne autonomije s različitim prirodama i različitim ishodištima. Hrvatska je autonomija bila teritorijalno-politička autonomija s pripadnošću temeljenoj na užoj vezi pojedinca s područjem, a svoj je korijen imala u staleškoj organizaciji vlasti na određenom području. Srpska je autonomija bila vjersko-nacionalna, uz ambicije prerastanja u teritorijalno-političku autonomiju i s pripadnošću pojedinca na vjerskom i etničkom načelu, a temeljila se na prirodnopravnoj, a ne povijesnoj osnovi¹⁷⁶. Hrvatskom nastojanju učvršćenja nagodbene autonomije i izgradnje političkoga naroda i političke zajednice neovisno o vjerskoj i etničkoj pripadnosti pojedinca sa srpske je strane suprotstavljena vjersko-nacionalna prosvjetna autonomija s argumentom održanja cjelovitosti srpskoga nacionalnoga korpusa i straha od pohrvaćivanja pod hrvatskim političkim imenom, uz pretenzije na dio teritorija Banske Hrvatske. Takva je srpska pozicija neposredno ometala proces konsolidacije nagodbene autonomije i izgradnje hrvatske političke zajednice, kao i proces hrvatske nacionalne integracije koji su već bili ograničeni iz budimpeštanskoga, a i bečkoga središta. I obrnuto, proces hrvatske nacionalne integracije bio je smetnja procesu srpske nacionalne integracije u Ugarskoj koji je obuhvaćao i hrvatska područja¹⁷⁷. Utoliko je sukob oko vjerske autonomije stvarno bio pokazatelj i katalizator dubljih razilaženja u središtu kojega je bilo pitanje konkurencije »suvereniteta« na istom području¹⁷⁸.

Politička prava

Prema Bendixu, ključno političko pravo je pravo političkoga sudjelovanja koje se izvodi putem tajnoga glasovanja i prava na obavljanje javnih službi zajamčenoga svakom građaninu. Protezanje toga prava na niže slojeve znači njihovo neposredno uključivanje u nacionalnu politiku, a ujedno i širenje korpusa građana kao članova nacije. Na početno oblikovanje modernoga izbornoga prava u europskim zemljama utjecalo je iskustvo plebiscitarne demokracije za Napoleona III. To je kod vladajućih elita s jedne strane izazivalo strah od prebrzoga širenja izbornoga prava na niže klase, a s druge strane usmjerenje na snaženje nacionalne države putem mobilizacije nižih proizvođačkih klasa¹⁷⁹. Taj »sukob strategija« oko izgradnje nacije doveo je do kombinirana rješenja koje je kombiniralo staleška načela (naročito načelo korporativ-

¹⁷⁶ Srpsko vodstvo se nakon kolebanja opredijelilo za liberalnu, prirodnopravnu osnovu svojih zahtjeva jer su bili svjesni da u federalističkoj podjeli Monarhije po kriterijima povijesnoga prava i državne tradicije ne mogu parirati Madarima, Česima i Hrvatima. Krestić, Srbi, str. 143.

¹⁷⁷ Usp. Roksandić, str. 92.

¹⁷⁸ Čepulo, Prava građana, str. 175.

¹⁷⁹ Bendix, str. 114.

noga predstavljanja) i imovinske cenzuse te kriterij kompetencije, zastupljen kroz profesionalni i obrazovni kriterij, ali s tendencijom širenja prema općem pravu glasa za muškarce¹⁸⁰.

Na toj je kombinaciji bio zasnovan i izborni sustav u Banskoj Hrvatskoj nakon 1848. No, za razliku od srednjoeuropskoga okruženja, u Banskoj je Hrvatskoj tendencija širenja prema općem biračkom pravu imala vrlo umjerene odraze, dok tajno glasovanje nije nikada prihvaćeno. Tek je 1910. postotak stanovništva obuhvaćen pravom glasa podignut s 2% na 8%, dok je opće pravo glasa za muškarce uvedeno 1918., ali i tada uz isključenje pojedinih kategorija birača na statusnoj osnovi¹⁸¹. Glavni razlog takva odnošenja hrvatskih vlasti, ali i većine hrvatskih stranaka (koje su se odreda proglašavale liberalnima), bio je strah od demokratizacije i uvjerenje da siromašno i neobrazovano hrvatsko društvo nije spremno za puno uključivanje u politički sustav. Takav odnos odredit će i izbornu reformu u Mažuranićevu razdoblju.

Mažuranićeva je vlada planirala donošenje posve novoga izbornoga zakona nakon uključivanja Vojne krajine u civilni korpus Banske Hrvatske koji je, posve nerealno, očekivala u skoroj budućnosti. Utoliko je udaljavanje perspektive ujedinjenja vjerojatno bio razlog zbog kojega su inicijativu za djelomičnom revizijom izbornoga zakonodavstva prije izbora za novi saziv Sabora 1875. preuzeli zastupnici, vrlo vjerojatno uz prethodnu suglasnost vlade¹⁸². Najvjerojatniji motiv zastupnika i podrška Zemaljske vlade zacijelo su bili vezani uz sjećanja na nepravilnosti u dva prethodna izbora, u želji da se osiguraju čim korektniji izbori, a ne u želji da se osigura izborna pobjeda. Naime, upravo je važeći izborni zakon iz 1870. osiguravao Zemaljskoj vladi utjecaj na izbore, dok je političko raspoloženje ionako upućivalo na novu pobjedu Narodne stranke pa izborni inženjering, uobičajen na dotadašnjim izborima, nije ni bio potreban.

U tom je slijedu na prijedlog zastupnika donesena novela izbornoga zakona iz 1870. godine¹⁸³ koja je izmijenila neka od najosjetljivijih mjesta toga zakona, pri čemu je nastavila na neke važne zasade izbornoga zakona iz 1867., koji je, također na zastup-

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ Prikaz razvoja hrvatskoga izbornoga zakonodavstva od 1848. do 1918. v. u Čepulo, *Prava građana*, str. 91–110.

¹⁸² Čepulo, *Izborna*, str. 677.

¹⁸³ Zakon od 6. lipnja 1875. o preinaci i nadopunidbi zakonskoga članka III.1870. o izbornom redu i zakonskoga članka od 30. prosinca 1873. o uzakonjenju previšnjih odredaba od 8. lipnja 1871. glede razvojačenja varaždinsko-đurđevačke i varaždinsko-križevačke pukovnije, zatim vojno-krajiških općina Senja, Bjelovara, Ivanič-tvrđje i općine Siska i sjedinjenja njihova s kraljevinama Hrvatskom, Slavonijom i Dalmacijom v. u: *Sbornik zakonah 1875.*, kom. XXXV., br. 82, str. 1021–1031. Tijek postupka usvajanja tog zakona v. u: *Saborski dnevnik 1872.–1875.*, II., str. 1941, 2002–2008, 2021, 2038.

ničku inicijativu, Sabor donio neposredno prije svojega raspuštanja, ali ga je vladar odbio potvrditi¹⁸⁴.

Novelom je propisano da se članovi središnjih izbornih odbora u županijama i gradovima, koji su upravljali izborima i imenovali lokalna izborna povjerenstva, biraju u županijskim skupštinama odnosno gradskim vijećima, umjesto da ih, kao prije, imenuju veliki župani (koje je imenovao ban), zakonom su utvrđena sjedišta izbornih kotareva, umjesto da izborne jedinice, kao do tada, utvrđuju središnji odbori, uklonjena je dotadašnja žalbena nadležnost vlade za povrede izbornoga postupka, preko kojega je vlada štitila svoje kandidate, a zajamčen je neometan pristup birača izbornim mjestima te uređena nadležnost upravnih tijela i mogućnost službene primjene sile pri provođenju izbora. Tim je izmjenama osigurana proceduralna korektnost izbora. No, skućeno izborno pravo tek je nebitno prošireno. Ono je prošireno jedino unutar intelektualnoga kruga birača te je od završenih pravnika i medicinara protegnuto i na diplomante drugih struka (kapelani, pravi članovi JAZU, učitelji, bankovni službenici, vojni umirovljenici itd.) te na javne članove trgovačkih tvrtki koji su plaćali najmanje 30 forinti poreza. Zakon je predvidio opcionalne izbore za Rijeku, propisujući podjelu Rijeke na dvije izborne jedinice, čime je pokazao da Rijeku drži dijelom hrvatskoga teritorija i političkoga sustava makar i u posebnom statusu.

Vlada je podržala takav prijedlog zakona, ali je ipak inzistirala na tome da na čelu središnjih odbora bude veliki župan s posve neuvjerljivim obrazloženjem da je on kao »neutralni činovnik« pozvan da osigura zakonitost i da je preko odgovornosti bana koji ga imenuje posredno odgovoran Saboru. Mažuranić je prijedlog vlade dopunio i strahom da bi u suprotnom Središnja vlada blokirala donošenje cijeloga zakona, ali je vjerojatno i sama Zemaljska vlada htjela zadržati to sredstvo posredne kontrole nad izborima. Ipak, ograničenje utjecaja vlade na izborni postupak, koje je podržala i sama vlada, predstavljalo je znatan pomak u odnosu na dotadašnje uredne te doprinos slobodi izbora.

Saborsku raspravu o tom zakonu obilježila je žestoka polemika oko prijedloga oporbe o sniženju poreznoga cenzusa za neposredno pravo glasa vlasnika nekretnina na selu s 50 na 30 forinti. Taj je prijedlog bio obrazložen kao »uravnoteženje« izbornoga sustava, potrebno zbog smanjenja broja birača na selu koje se očekivalo kao posljedica raspadanja kućnih zadruga i osiromašenja seljaka koji više nisu ispunjavali imovinski cenzus. U prilog te izmjene navodilo se i da se radi o nebitnoj izmjeni koja neće izmijeniti politički profil konzervativnoga izbornoga tijela, s obzirom na to da su seljaci po prirodi konzervativni¹⁸⁵. Opće pravo glasa spomenuli su tek malobrojni zastupnici bez ambicije da takav prijedlog bude ozbiljno razmotren. No, čak je i taj umjereni prijedlog sniženja cenzusa izazvao žestoke i načelne kritike demokratizaci-

¹⁸⁴ Izborni red donesen na Saboru 1867. koji nije dobio vladarevu potvrdu v. u *Saborski spisi 1865.–1867.*, str. 91–93. Usp. i Martin Polić, I., str. 194–196.

¹⁸⁵ Čepulo, *Izborna*, str. 682.

je s pozivanjem na stabilnost i napredak evolucionističke Engleske nasuprot despotizmu plebiscitarne Francuske. U raspravi je usvojeno tek kozmetičko proširenje aktivnoga izbornoga prava u gradovima na službenike novčanih društava uz smanjeni porezni cenzus od 15 forinti i s obrazloženjem da su oni po imovinskoj neovisnosti i obrazovanju jednako neovisni kao i drugi službenici koji su imali pravo glasa. Nije prihvaćen ni posve nerealni prijedlog Milana Mankanca o izjednačenju aktivnoga i pasivnoga prava glasa koji je smjerao na aktivno uključanje širih slojeva, kao ni njegov prijedlog o protezanju hrvatskoga izbornoga zakonodavstva na Dalmaciju čija je svrha bila simboličko uključanje stanovništva Dalmacije u hrvatski politički narod, slično kao kod Rijeke.

No, upravo je zbog primjedbi Središnje vlade oko uređenja izbora u Rijeci vladar vratio zakon na ispravak Saboru, nakon čega ga je potvrdio¹⁸⁶. Zakon je ubrzo pokazao manjkavosti vezane uz uređenje provedbe izbora koje su uklonjene 1880. vraćanjem vladi prizivne ingerencije u izbornom postupku i mogućnosti njezine intervencije u slučaju blokade izbora na lokalnoj razini¹⁸⁷. No, i ta razmjerno liberalna i nedemokratska reforma će za Khuen-Héderváryja doživjeti svoju reformaciju *in peius*. Izbornom novelom iz 1888. smanjeni su izborni cenzusi u gradovima i povećani na selu, a vraćena je mogućnost »krojenja« izbornih jedinica, što je zajedno sa smanjenjem broja zastupnika olakšalo vladin utjecaj na zastupnike. Spomenuto je da će to rješenje ostati na snazi sve do 1910. kad je smanjenjem izbornih cenzusa postotak stanovništva obuhvaćenoga izbornim pravom povećan s 2% na 8%.¹⁸⁸

Drugačije, ali slično, bilo je kod uređenja izbornoga prava u Zakonu o ustrojstvu gradskih općina koji je prihvaćen 1879. ali proglašen tek 1881¹⁸⁹. Novim je zakonom vlada snizila imovinski census, ali je sustavom izbornih skupina i imovinskih cenzusa željela onemogućiti pravo glasa najnižem sloju poreznih obveznika kao potencijalno ovisnim biračima. Vlada je svojim izmjenama snažnije ponderirala glas nadreprezentiranoga imućnijega sloja, smatrajući da je pravično da oni koji više pri-

¹⁸⁶ Središnja vlada smatrala je da je Sabor propisivanjem izbornih jedinica u Rijeci prekoračio nadležnost i povrijedio riječki provizorij, a prosvjedovala je i zbog toga što je pravo glasa u Banskoj Hrvatskoj uvjetovano »stanovanjem« u Banskoj Hrvatskoj, zbog nejasnoće toga pravnoga standarda i uskraćivanja prava glasa hrvatsko-slavonskim veleposjednicima s prebivalištem u Ugarskoj. Sabor je potom propisao da Rijeka može sama odlučiti hoće li izbor dvaju zastupnika obavljati u jednoj ili dvije jedinice te je uklonio uvjet »stanovanja«. V. Čepulo, *Izborna reforma*, str. 684–685; Heka, *Hrvatsko-ugarska*, str. 186–187.

¹⁸⁷ Zakon nije sadržavao odredbe o postupanju u slučaju blokade na lokalnoj razini pa se izborni odbor u Vukovaru oglušio na nalog vlade o raspisivanju izbora za dva saborska mandata koji su u međuvremenu utrnuli. To je bio razlog nove revizije 1880. i cjelovite izborne reforme kojom je vladi vraćena žalbena nadležnost glede povrede izbornih propisa. Čepulo, *Izborna*, str. 685–686, bilj. 43.

¹⁸⁸ Čepulo, *Prava građana*, str. 102–106.

¹⁸⁹ Zakon od 28. siječnja 1881. ob ustroju gradskih općinah v. u: *Sbornik zakonah 1881.*, kom. III., br. 3, str. 95–120. Postupak usvajanja zakona v. u: *Saborski dnevnik 1878.*, str. 508–518, 522–536, 541, 554–576, 583.

donose za javne troškove imaju i veći udio u odlučivanju¹⁹⁰. Osim toga, vladin prijedlog naglasak je stavljao na profesionalizaciju, stručnost i učinkovitost gradonačelnika i gradske uprave koje je odmaknuo od izraženijega utjecaja gradskoga vijeća i lokalne sredine, a približio utjecaju i zaštiti Zemaljske vlade. Bio je to liberalno koncipirani prijedlog u kojem je naglasak bio na neovisnosti birača, a ne na širini obuhvata biračkoga tijela. No, saborski su zastupnici te izmjene doživjeli kao pokušaj slabljenja gradskih autonomija, na što su reagirali amandmanima kojima su težili ojačati ne samo institucionalne vidove gradske samouprave, već i njezinu društvenu osnovu. U tom su smislu inzistirali na demokratizaciji biračkoga prava koje bi gradsko vijeće učinili reprezentativnijim i time legitimnijim i jačim u oporbi gradonačelniku.

Među takvim amandmanima bilo je i uvođenje nove biračke skupine siromašnih poreznih obveznika te uvođenje aktivnoga biračkoga prava za žene. Zemaljska vlada je u raspravi prihvatila jedino proširenje aktivnoga biračkoga prava na siromašne porezne obveznike, ali ne i na žene, bojeći se da njihovi glasovi ne bi bili neovisni. Zastupnici su pak odgovorili liberalnim argumentom da su žene vlasnici nekretnina, da »tjeraju posao« i plaćaju visoke poreze pa je pravedno da imaju i pravo biranja zastupnika. Na koncu je amandman o ženskom pravu glasa ipak prihvaćen. Iako se to može činiti kao barem simbolički važan demokratski pomak osnovni motiv zastupničkoga prijedloga ležao je u snaženju društvene osnove gradske autonomije, a ne prava žena. I obrazloženje o ženskom biračkom pravu kao odrazu sudjelovanja žena u trgovačkim poslovima i plaćanju poreza zajednici ima liberalnu, ali ne i demokratsku podlogu koja se u osnovi nije razlikovala od prirode vladinih prijedloga. Žensko pravo glasa nije dugo potrajalo jer je ispušteno u novom zakonu o gradskim općinama 1886. koji je donesen za uprave bana Karolyja Khuen-Héderváryja¹⁹¹, a u međuvremenu nije realizirano jer nije bilo lokalnih izbora.

Mada »epizoda« sa ženskim pravom glasa naizgled ukazuje na demokratske potencijale Mažuranićeva razdoblja realnijim pokazateljem nam se čini skućena izborna reforma i antidemokratsko raspoloženje u raspravi o njoj. Iako je strah od prebrze demokratizacije u siromašnom hrvatskom društvu s niskom političkom kulturom imao racionalnu osnovu, tako žestoka reakcija protiv umjerenoga proširenja biračkoga prava i oštra kritika same ideje demokratizacije ipak iznenađuje. Ona je tek

¹⁹⁰ Iz vladina obrazloženja zakona proizlazilo je da skupina poreskih obveznika koji plaćaju do 10 forinti godišnje obuhvaća 54% oporezovanih u gradovima, a da u ukupno prikupljenim porezima sudjeluje sa svega 8,83%, da skupina koja plaća 5–10 forinti poreza sudjeluje sa 8,87% u prikupljenim porezima, dok preostala skupina koja plaća preko 10 forinti poreza ukupno prikupljenim porezima sudjeluje s 41,3%. Tako bi, s obzirom na broj glasova, oni koji plaćaju niži porez i pridonose vrlo malo ukupno prikupljenim porezima zapravo odlučivali o rezultatima izbora. Čepulo, *Položaj i ustroj*, str. 114.

¹⁹¹ Zakon od 5. veljače 1886., kojim se preinačuju odnosno nadopunjuju nekoje ustanove zakona od 28. siječnja 1881. ob ustroju gradskih općinah v. u: *Sbornik zakonah 1887.*, kom. III., br. 10, str. 51–58; *Zakon od 21. lipnja 1895.* ob ustroju gradskih općinah v. u: *Sbornik zakonah 1895.*, kom. IX., br. 34, str. 219–252.

donekle u skladu s općom liberalnom zamisli političkoga razvoja u kojemu širenju prava mora prethoditi prosvjećivanje naroda kao pretpostavka njihova odgovornoga korištenja. Iz držanja Zemaljske vlade i rasprava saborske većine, s pravašima i demokratskom skupinom oko Milana Mankanca u manjini, jasno proizlazi opredjeljenje za elitistički politički sustav s vrlo postupnom perspektivom njegova širega otvaranja socijalno nižim i perifernim slojevima. Taj rigidni antidemokratizam i konzervativizam hrvatskih liberala u neku je ruku bliži elitističkoj tradiciji staleške *natio Croatica* negoli modernom nacionalizmu zasnovanom na ideji uključivanja najširih slojeva u članstvo političke zajednice. U svakom slučaju, ta dimenzija reformskoga djelovanja upućuje na to da se Banska Hrvatska u Mažuranićevo doba (a i dulje vrijeme nakon njega) nalazila u ranom stadiju patriotske agitacije usmjerene na nacionalno osvješćivanje odnosno izgradnju nacije koju vode patriotski lideri (faza B prema tipizaciji Mirosłava Hrocha)¹⁹². Nedemokratsku nastrojenost jasno pokazuje suzdržanost pa čak i odij političkih elita prema ideji omasovljivanja nacionalnoga pokreta (faza C) i širem uključivanju nižih slojeva u politički sustav, iako su neke reforme poput jamstava slobode tiska i prava na javno okupljanje tome pogodovale, a školska reforma i osnivanje sveučilišta postavljali strateške pretpostavke, ali s učincima na dulji rok. U tom je kontekstu indikativna i već spomenuta činjenica da u Banskoj Hrvatskoj uopće neće biti donesen zakon o udruživanju koji je bio važna pretpostavka šire političke aktivacije nižih slojeva. Zamisao nacije kao političke zajednice u koju su na jednakopravan način uključeni svi njezini članovi tako u Mažuranićevim reformama nije našla svoj pravi izraz¹⁹³.

Socijalna prava

Uvođenje socijalnih prava za niže slojeve društva znači uspostavljenje pretpostavki njihova stvarnoga uključivanja kao neovisnih pojedinaca u političke procese na nacionalnoj razini. Najznačajnije je u tom smislu uvođenje prava na obrazovanje i njegovo širenje na niže slojeve kao temeljne pretpostavke za uključivanje u nacionalnu politiku koje se u nacionalnoj državi koja obuhvaća sve građane kao međusobno

¹⁹² Usp. predgovor Mirjane Gross i Hrochova razmatranja, Hroch, str. 11, 53–55.

¹⁹³ Nije nam do kraja jasna Mažuranićeva suzdržanost (ili samo pasivnost?) u odnosu na demokraciju političkoga sustava. Takvo opredjeljenje nije u suglasju s Mažuranićevim životnim putem kao ni s njegovom osobnom angažiranošću koju je u tom smjeru pokazivao na drugim planovima. Tako npr. kod školske reforme koja je imala snažne demokratske potencijale, kao i kod osnivanja sveučilišta otvorenoga širim slojevima ili pak unaprijeđenja zdravstvene zaštite cijeloga stanovništva, a indikativno je i klicanje Mažuraniću kao najzaslužnijem za donošenje zakona o javnom okupljanju na prvoj radničkoj skupštini. To tim prije što se Mažuranić nije pretvorio u »skorojevića« i licemjera, već je tijekom cijele karijere pokazivao svijest o stvarnom društvenom okruženju kao i svijest o svojem podrijetlu.

ravnopravne pretvara u dužnost¹⁹⁴. Širenje obrazovne osnove na niže slojeve prvenstveno se odnosi na stjecanje sposobnosti razumijevanja procesa u društvu kao pretpostavke sudjelovanja u njima, ali i na otvaranje puta za stjecanje višega obrazovanja i time formalnih pretpostavki za uključivanje u politički proces, kao i ispunjavanje pretpostavki za obavljanje viših javnih funkcija u političkom sustavu. Utoliko stvaranje takvih pretpostavki ima i svojevrsnu plebiscitarnu dimenziju¹⁹⁵.

U poglavlju o građanskim pravima već smo uputili na posebno značenje reforme osnovnoga obrazovanja u procesu izgradnje nacije, kao i na prepletanje sekularizacije do tada konfesionalnoga školstva s jednakopravnošću vjera i manjinskom problematikom. Najvažnija dimenzija školske reforme bila je postavljanje temelja za opće i obvezno školovanje odnosno protezanje prava i dužnosti na osnovno obrazovanje na praktički cijelo stanovništvo¹⁹⁶. U tim je okolnostima preuzimanje upravljanja školstvom neposredno u ruke zemaljske vlasti značilo početak vođenja politike uključivanja nižih i perifernih slojeva u zajednički sustav vrijednosti, znanja i simbola koji su ležali u osnovi političke zajednice te na toj osnovi razvijanja zajedničkoga identiteta i pripadanja te osjećaja lojalnosti prema zajednici.

Nedostatak financijskih sredstava i nesređeno stanje lokalne uprave uvelike su ograničili provođenje znatno skupljega i po propisanim administrativnim pretpostavkama znatno uređenijega školskoga sustava,¹⁹⁷ zbog čega su učinci školske reforme bili vrlo daleko od željenih. Ipak, unatoč problemima u stvarnosti, zamjetno je porastao broj škola i njihova opremljenost kao i broj muške i ženske djece obuhvaćene obrazovanjem, i to naročito u školama na pravoslavnim područjima u kojima je znatno unaprijeđen do tada vrlo zaostao standard obrazovanja¹⁹⁸. Zamjetno je i da je zakon, za razliku od austrijskoga školskoga zakona, tjelovježbu protegnuo i na djevojčice¹⁹⁹. Na učiteljskoj je strani zakon uveo zahtjeve njihove bolje izobrazbe²⁰⁰, a učiteljice i učitelje izjednačio po plaći i mogućnosti nastavka rada nakon ženidbe, po

¹⁹⁴ Usp. Bendix, str. 105–106.

¹⁹⁵ Bendix, str. 106.

¹⁹⁶ Ibid.; Gross, Szabo, str. 409.

¹⁹⁷ Uredene plaće i mirovine učitelja te ispunjavanje znatno viših propisanih standarda prebačeni su u cijelosti na općine koje nisu mogle pokriti te troškove, a nisu bile ni organizacijski osposobljene za preuzimanje drugih zadaća poput ustrojavanja evidencije obveznika. Problem je naročito bio s pohranjivanjem ženske djece, a u srpskim krajevima neki roditelji nisu slali djecu u škole bojeći se »pohrvaćivanja«. Gross, Zakon, str. 99–100.

¹⁹⁸ Ibid., str. 102–106.

¹⁹⁹ Iveljić, str. 24.

²⁰⁰ Školski se zakon nije odnosio samo na osnovne škole nego i na učiteljske škole, posebnim su zakonima uredjenje učiteljske plaće i mirovine srednjoškolskih profesora, a za Mažuranićeve uprave dolazi i do osnivanja škole za primalje i preustroja gospodarsko-šumarske škole u Križevcima. Gross, Szabo, str. 396, 402, 404.

čemu je bio među rijetkima u Europi²⁰¹. Reforma pučkoga školstva položila je tako pretpostavke za punije uključanje nižih slojeva kao i pravoslavnih vjernika u politički sustav, ali i u političku zajednicu. U tom smislu vidjeli i da su hrvatski udžbenici bili u funkciji izgradnje nacionalnoga identiteta na hrvatskoj etno-kulturnoj osnovi, ali da njihov sadržaj nije bio ekskuzivan već otvoren prema Srbima i srodnim nacionalnim skupinama kao i da je školski zakon jamčio značajna prava manjinskim vjerskim, a posredno i nacionalnim skupinama. No, vidjeli smo i da je na srpskoj strani postojao strah od asimilacije te da su od tuda dolazili prigovori o nedostatnosti javnih pučkih škola za obrazovanje u srpskom nacionalnom duhu, uz uvjerenje da je ono moguće jedino u konfesionalnim školama i u sklopu srpske vjersko-prosvjetne autonomije, a ne u školama u kojima se kao glavni predmeti uče hrvatska povijest i hrvatski jezik.

Uz reformu pučkoga školstva, među najvažnijim zakonima donesenima u Mažuranićevu razdoblju bio je i onaj kojim je 1874. ustrojeno sveučilište. Osnivanje sveučilišta isticano je od samih početaka moderne hrvatske politike kao jedan od najvažnijih ciljeva nacionalne politike²⁰². Tako je i Sabor 1861., u skladu s ondašnjim političkim nazorima Narodne stranke, donio zakon o osnivanju »jugoslavenskog sveučilišta« kao institucije usmjerene na prosvjećivanje i kulturno povezivanje južnoslavenskih naroda sa središtem u Zagrebu, ali vladar taj zakon nije potvrdio²⁰³. Sveučilište je nominalno osnovano deklaratornim Zakonom o utemeljenju sveučilišta 1869., ali je tek Mažuranićevim Zakonom o ustroju sveučilišta Franje Josipa I. u Zagrebu 1874.²⁰⁴ stvarno osnovano te je počelo s djelovanjem. Iznimno svečano otvaranje, na kojem su sudjelovali ugledni predstavnici susjednih i najznačajnijih srednjoeuropskih sveučilišta i visokih učilišta i zavoda (osim Beča), od kojih je najznamenitiji bio rektor Berlinskoga sveučilišta, teoretičar pravne države Rudolf Gneist, trebalo je ukazati na značenje te institucije za identifikaciju Hrvata među ostalim kulturno razvijenim narodima te kao poluge koja će utjecati na prosvjećivanje naroda i oblikovanje narodnoga duha²⁰⁵. U drugačijem političkom okruženju južnoslavenska misija izgubila je na važnosti jer je u prvi plan došla uloga Sveučilišta prema vlastitoj sredini i hrvatskom nacionalno-integracijskom procesu, u kojem je ono trebalo postati i obrazovno središte za Hrvate iz Dalmacije i Istre te Rijeke. Toj je funkciji odnosno postizanju reciprociteta s austrijskim sveučilištima i time olakšanju do-

²⁰¹ Krešić, str. 9.

²⁰² Osnivanje sveučilišta u »Zahtijevanjima naroda« istaknuto je neposredno nakon temeljnih političkih zahtjeva.

²⁰³ Spisi saborski 1861., I., str. 90.

²⁰⁴ Zakonski članak od 5. siječnja 1874. ob ustrojstvu sveučilišta Franje Josipa I. u Zagrebu, Sbornik zakonah 1874., komad III., br. 3, str. 11–14.

²⁰⁵ Usp. opis svečanosti i govor rektora Matije Mesića u: Spomenica na svetčano otvaranje, str. 80 i d. V. i Agičić, str. 291 i d.

laska u Zagreb studenata iz te dvije pokrajine trebala pomoći uredba Zemaljske vlade o supsidijarnom važenju austrijskih sveučilišnih propisa za zagrebačko sveučilište iz 1875. No ta mjera nije urodila plodom jer je 1878. vladar tek vratio Sveučilištu »pogodnosti« neposrednoga prijelaza i polaganja strogih ispita na nekom od austrijskih sveučilišta koja su sada bila protegnuta i na studente iz Istre i Dalmacije²⁰⁶, ali uz uvjet da za stjecanje državne ili javne službe u austrijskoj polovici moraju na austrijskom sveučilištu položiti dva od tri državna ispita te sve stroge ispite²⁰⁷. Studenti iz tih austrijskih pokrajina kasnije su dobili i neke druge pogodnosti studiranja u Zagrebu, ali će do njihove nešto izraženije prisutnosti doći tek nakon olakšanja nostrifikacija diploma 1905. godine²⁰⁸.

Među socijalne mjere spada i Zakon o uređenju zdravstva²⁰⁹. Predsankcija toga zakona zatražena je još nakon pomora stanovništva 1870., ali je taj postupak opstruirala Središnja vlada kako hrvatski zakon ne bi bio donesen prije odgovarajućega ugarskoga zakona²¹⁰. Štoviše, u hrvatskoj je javnosti Mažuranićevo stupanje na bansku funkciju bilo popraćeno očekivanjem da će on ubrzati donošenje modernoga zakona o zdravstvu kako Hrvatska »ne bi zaostala za drugim naprednim i kulturnim narodima svijeta«²¹¹. Tako je donošenje zakona o zdravstvu 1874. godine imalo i političku dimenziju²¹². Zakonom o uređenju zdravstva zdravstvena je skrb prvi put ustrojena na sustavan način i to, prema austrijskom uzoru, u obliku »zdravstvene policije«. Upravljanje zdravstvenom skrbi definirano je kao dio vladine upravne nadležnosti komplementarne obvezi lokalnih jedinica na osnivanje odgovarajućih tijela, ali su važnu ulogu dobila zdravstvena vijeća sastavljena od stručnjaka²¹³. Mažuranić se i u stvarnosti posebno brinuo o unaprjeđenju zdravstvene skrbi, na što upućuje znatno povećanje broja vladinih medicinskih savjetnika i prije stupanja zakona na snagu,²¹⁴

²⁰⁶ Čepulo, Razvoj pravne izobrazbe, str. 81.

²⁰⁷ Ibid.

²⁰⁸ Ibid.; Šidak, str. 118–119; Šokčević, str. 296.

²⁰⁹ Zakon od 15. XI. 1874. o uređenju zdravstva v. u: Sbornik zakonah 1874., kom. XXIII., br. 53, str. 435–439. Postupak usvajanja zakona v. u: Saborski dnevnik 1872.–1875., II., str. 1373, 1434, 1543–1545, 1558, 1627.

²¹⁰ »Hrvatski zastupnici u Pešti«. Obzor, 24. XI. 1873; »Zdravstvo«. Obzor, 15. I. 1873. Usp. i raspravu J. Živkovića u Saborski dnevnik 1872.–1875., II., str. 1544. Usp. i Gross, Szabo, str. 401.

²¹¹ »Zdravstvo«. Obzor, 15. I. 1874.

²¹² Čini se da ni u vrijeme donošenja hrvatskoga Zakona o uređenju zdravstva Ugarska ipak nije imala moderno uređenu zdravstvenu upravu mada je prijedlog ugarskoga zakona o zdravstvu već bio u postupku. Usp. raspravu Jovana Živkovića u Saborski dnevnik 1872.–1875., II., str. 1544. Usp. i Gross, Szabo, str. 401; Krokari, str. 281–282.

²¹³ Vrbančić, II. str. 78.

²¹⁴ Krokari, str. 284.

kao i zakoni o osnivanju javne umobolnice 1873. i primaljskoga učilišta 1876. godine²¹⁵.

Osim u navedenim zakonima, socijalna dimenzija bila je jasno prisutna i kroz već navedeno pravo zavičajnika i obvezu općine na pomoć u slučaju siromaštva. To je pravo po svojoj prirodi bilo lokalno te se izvršavalo u općinama, ali se sustav socijalnih prava kroz posebni režim za hrvatske zavičajnike izgrađivao i na razini Banske Hrvatske. Hrvatsko-slavonski pripadnici imali su prednost pri primanju u Zavod za umobolne u Stenjevcu, gdje su plaćali niže bolničke troškove, a tako je bilo i kod općih i drugih javnih bolnica u Banskoj Hrvatskoj, dok su 1918. dobili isključivo pravo na korištenje pomoći u slučaju ratne siročadi i djece ratnih invalida²¹⁶.

Mažuranićevo je razdoblje tako bilo doba postupnoga stvaranja sustava socijalnih prava koja su također predstavljala instrument isključivanja i uključivanja i pridonosila oblikovanju zajednice građana. Osobito je važan bio obrazovni sustav koji je trebao stvoriti pretpostavke za uključivanje u zajednicu i u politički sustav dotad u stvarnosti isključenih slojeva.

Razvoj moderne uprave

Prema Reinhardu Bendixu, uspostavljanje nacionalne države karakterizira raskid povezanosti suverenoga vladara i privilegiranih slojeva i sudstva i uprave. Umjesto personaliziranoga feudalnoga državnoga aparata, određenoga pripadnošću privilegiranim slojevima i produženjem osobne vladareve vlasti, pojavljuje se korpus obrazovanih službenika zaposlenih temeljem objektivnoga vrednovanja njihovih sposobnosti te moderna birokracija iznikla u sklopu procesa formalne racionalizacije kao dio legalnoga odnosno racionalnoga tipa vlasti²¹⁷. Glavne dotadašnje funkcije vlasti, poput rješavanja pravnih sporova, prikupljanja poreza ili organizacije pošte, izlaze iz političkoga okvira i podvrgavaju se općem zakonskom okviru i postupcima koji se pri donošenju odluka moraju poštovati²¹⁸.

²¹⁵ Podizanje javne umobolnice planirano je još od pedesetih godina, a do njezine je izgradnje došlo i unatoč gospodarskoj krizi s uvjerenjem da to opravdava broj bolesnika i sredstva koja su se za njihovo liječenje plaćala bečkoj bolnici, ali i da osnivanje te bolnice predstavlja približavanje kulturnim narodima. Čepulo, *Izgradnja moderne*, str. 116; Krokari, str. 280–281. Valja navesti i da su se u primaljsku i učiteljsku školu mogle upisati (i) žene koje su tamo dobivale konkretna znanja, što je podržavalo njihovu gospodarsku samostalnost. Krešić, str. 11.

²¹⁶ Kosnica, *Hrvatsko-slavonska pripadnost*, str. 484–485.

²¹⁷ Bendix, str. 128–129, 132.

²¹⁸ *Ibid.*, str. 128, 134, 135.

Mažuranićeve reforme općenito se mogu promatrati kao vid procesa formalne racionalizacije²¹⁹. Ta obilježja općenito vrijede za cijeli sklop Mažuranićevih reformi, a osobito su do izražaja došla u uobličavanju modernoga birokratskoga sustava odnosno moderne hrvatske javne uprave. Međutim, uz tu inherentnu »unutar-sustavnu« racionalizaciju, koja je rezultirala podizanjem integracije, u hrvatskom je slučaju gotovo jednako važno bilo i »zatvaranje« sustava i njegova neovisnost u odnosu na vanjske utjecaje koji su prvenstveno dolazili iz Ugarske. Ta se obilježja mogu pronaći u gotovo svim zakonima kojima je izgrađivan moderni upravni aparat, a mi ćemo ovdje izdvojiti one najvažnije.

Na hijerarhijskom vrhu tih zakona svakako je Zakon o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika Saboru iz 1874.,²²⁰ koji je uredio Hrvatsko-ugarskom nagodbom predviđenu pravnu odgovornost bana Saboru utemeljenu na banovu pravu supotpisa autonomnih zakona. Prvotni Mažuranićev prijedlog zakona predviđao je odgovornost bana i odjelnih predstojnika, ali ga je zaustavila Središnja vlada, koja je smatrala da se na taj način ustrojava prava vlada s predsjednikom i ministrima. Iz istih je razloga Središnja vlada odbila prijedlog da ban ima isključivo pravo supotpisa na vladareve akte i odbila ukidanje supotpisa hrvatsko-slavonskoga ministra. Zbog toga je u novom prijedlogu Mažuranić za odjelne predstojnike predvidio tek supsidijarnu odgovornost, po sadržaju karakterističnu za stegovni tip odgovornosti²²¹. Izvorni *ratio* instituta ministarskoga supotpisa i ministarske odgovornosti parlamentu ležao je u kontroli parlamenta kao predstavništva nacije nad ministrima odnosno vladom. Taj je vid posebno istaknuo i Mažuranić, navevši da novim zakonom hrvatski ban konačno prestaje biti feudalni dostojanstvenik i postaje izvršilac suglasne volje vladara i naroda²²². Međutim, u hrvatskom slučaju jednako je važno bilo i formalno »zatvaranje« toga izvršnoga vrha, a preko njega i hrvatskoga upravno-političkoga sustava u odnosu na potencijalni utjecaj Središnje vlade. Time je hrvatski upravno-politički sustav uspostavljen kao formalno neovisan, a funkcionalnom izjednačenosti bana s hrvatsko-slavonskim ministrom u Zajedničkoj vladi i ministarskim obilježjima njegove vlasti (supotpis i odgovornost Saboru), ban je dobio i veći dignitet²²³. Zbog toga je hrvatski tisak donošenju zakona o odgovornosti bana posvetio veliku

²¹⁹ O obilježjima formalne racionalizacije prava u teoriji Maxa Webera važnima u razvoju pravnih i političkih sustava v. Pusić, str. 49–52.

²²⁰ Zakon od 10. siječnja 1874. ob odgovornosti bana kraljevinah Dalmacije, Hrvatske i Slavonije i odjelnih predstojnikah vlade zemaljske v. u: *Sbornik zakonah 1874.*, kom. II., br. 2, str. 3–10. Postupak usvajanja tog Zakona v. u: *Saborski dnevnik 1872.–1875.*, I., str. 987, 993; *Saborski dnevnik 1872.–1875.*, II., str. 1002–1013, 1015–1023, 1028. Šire o toj temi v. u: Čepulo, *Odgovornost*, str. 244–272; Gross, Szabo, *Prema građanskom*, str. 374.

²²¹ Gross, *Mađarska vlada*, str. 21; Heka, *Hrvatsko-ugarska*, str. 185.

²²² *Saborski dnevnik 1872.–1875.*, II., str. 1076.

²²³ Čepulo, *Odgovornost*, str. 266.

pozornost, slaveći ga zbog uvođenja racionalnoga tipa vlasti, dok ga je budimpeštanski tisak, s kojim su polemizirale hrvatske novine, denuncirao zbog utvrđivanja hrvatske samostalnosti i ugrožavanja jedinstva ugarske države²²⁴. U stvarnosti je važnost toga zakona ipak bila prvenstveno u njegovom simboličkom značenju, koji je jačao hrvatsku autonomiju i njezin formalni oblik približio obliku države, ali u stvarnosti nije ozbiljnije pridonio emancipiranju hrvatske politike od utjecaja Središnje vlade koja je imala dovoljno instrumenata nadzora²²⁵.

Zajedno s tim zakonom Mažuranićeva je vlada predložila i Zakon o vlasti sudačkoj koji je proglasio odvajanje sudstva od uprave i postavio jamstva sudačke neovisnosti. No, osim racionalizacije sudstva, ubrzano donošenje toga jednoga od najvažnijih zakona Mažuranićeva razdoblja svrhu je imalo i u ubrzanju priključenja Vojne krajine Banskog Hrvatskoj. Naime, zakon o uređenju sudstva Vojne krajine iz 1872., kojim je načelo odvojenosti sudstva i uprave uvedeno u Vojnu krajinu, kao uvjet za predstojeće spajanje hrvatskoga i krajiškoga sudstva, propisao je uvođenje toga načela i u Bansku Hrvatsku. To je Mažuranić protumačio kao najavu bečkoga Dvora o brzom ujedinjenju dviju sudskih organizacija kao prvoga koraka u procesu punoga ujedinjenja te se požurio s donošenjem hrvatskoga zakona koji bi ispunio taj uvjet. Vrlo kratak i načelni Zakon o sudačkoj vlasti zasnovan je na istoimenom austrijskom ustavnom zakonu iz 1867. te je kao i austrijski zakon trebao postati temelj racionalnoga sudstva i uprave čiji je preustroj na racionalnim osnovama koje je postavio taj zakon u nastavku trebao biti proveden drugim zakonskim aktima²²⁶. No, da je brzina u donošenju toga zakona bila motivirana teritorijalnim zaokruživanjem nacionalnoga prostora, to jest priključenjem Vojne krajine, koje je trebalo uroditi i posljedičnim financijskim i prometnim konsolidiranjem Banske Hrvatske, vidljivo je u tome što je zakon donesen bez ispunjenja nekih važnih pretpostavki novoga oblika uređenja. Naime, Mažuranić je prije uvođenja načela odvojenosti sudstva i uprave i načela stalnosti sudačkoga zvanja, što su bile najvažnije odredbe toga zakona, namjeravao provesti zamjenu nekvalitetnoga sudačkoga osoblja obrazovanim sucima. Za to je bilo potrebno dulje vrijeme, ali je zbog žurbe u donošenju zakona problem pre-

²²⁴ Ibid., str. 256–258.

²²⁵ Banova se odgovornost ostvarivala u postupku koji je pokretao i do podizanja optužnice u potpunosti vodio Sabor koji je odluke donosio običnom ili kvalificiranom većinom što je bilo teško postići u okolnostima u kojima je saborsku većinu kontrolirao ban. Na taj je način propala oporbena inicijativa za optužbu bana Khuena-Héderváryja 1885., dok je 1907. rasprava o oporbenoj inicijativi za optužbu bana Aleksandera Rakodczaya onemogućena kraljevim raspuštanjem Sabora, a na novom sazivu rasprava nije obnovljena, protivno izričitoj odredbi zakona. Politička uvjetovanost postupka sastavni je dio toga instituta impeachmenta te je slično bilo i u Ugarskoj i Austriji i drugim europskim zemljama koje su imale takav institut. Čepulo, Croatian, str. 538–539.

²²⁶ Zakon od 28. veljače 1874. o vlasti sudačkoj v. u: Sbornik zakonah 1874., kom. VIII., br. 15, str. 147–149. Postupak usvajanja tog zakona v. u: Saborski dnevnik 1872.–1875., I., str. 987, 993; Saborski dnevnik 1872.–1875., II., str. 1024–1025, 1028–1035, 1039–1040, 1046, 1055–1057, 1065. Šire o Zakonu o vlasti sudačkoj v. u: Čepulo, Dioba, str. 241–255.

mošćen ugradnjom u zakon privremene suspenzije tih dviju odredaba. Tako je zakon stupio na snagu s istodobnim stavljanjem izvan snage dviju temeljnih odredaba, što je racionalizaciju sudstva kao osnovnu svrhu zakona zapravo postavilo kao programski cilj. No, i bez obzira na tu svojevrsnu zadržku, zakon je bio okidač kojim su unesene promjene koje su hrvatski sudbeni sustav vodile prema racionalnom i neovisnom sudstvu²²⁷. Važnost toga zaokreta predstavljao je moguću osnovu razvijanja pravne kulture utemeljene na neovisnosti sudstva, na što upućuje gotovo trenutačni odraz zakonske afirmacije tih vrijednosti u sudskoj praksi²²⁸. No, taj će temeljni iskorak opet naići na zapreku u Khuen-Héderváryju, koji je već 1884. ukinuo pretpostavke sudačke neovisnosti i uređenje na tom planu vratio na stare osnove vladine posredne kontrole sudstva²²⁹. Iduća jamstva neovisnosti sudstva na hrvatskom prostoru bit će dana tek Vidovdanskim ustavom 1921. godine.

Iduća važna reforma bila je zamjena tradicionalnoga trostupanjskoga upravnoga sustava (kotar – županija – Zemaljska vlada) s austrijskim dvostupanjskim sustavom okružja (*Bezirke*), neposredno podređenima Zemaljskoj vladi. Mažuranićeva je namjera bila centralizacija uprave i vladina kontrola uprave te zamjena županijskih službenika kompetentnim upravnim osobljem. To je bilo u skladu s Mažuranićevim viđenjem uprave u duhu njemačkoga liberalizma kao informacijskoga kanala i poluge preko koje se usmjerava pretakanje modernizacijskih zahvata u društveno tkivo. Mažuranić je smatrao da hrvatska lokalna uprava nema kapaciteta za provedbu reformskih zakona za što je instrument vidio u centraliziranoj i kontroliranoj državnoj upravi. U takvom je duhu Zemaljska vlada pripremila Zakon o ustroju političke uprave koji je pak zaustavila Središnja vlada, pozivajući se na proceduralne razloge²³⁰. No, stvarno se radilo o tome da Središnja vlada nije htjela dopustiti da u periferni dio države bude uveden upravni sustav različit od municipalnoga sustava koji se smatrao temeljem ugarske ustavnosti. Već je sama priprema reforme izazvala pažnju mađarskoga tiska koji je optužio Mažuranića i Narodnu stranku da se time žele približiti neovisnosti zemlje kao stvarnom cilju²³¹. Mažuranić je bio prisiljen povući prvi prijedlog zakona koji je zamijenio kompromisnim rješenjem u kojem su županije formalno održane, ali tek kao posredna razina između novouvedenih podžupanija koje su sada dobile vrlo široku nadležnost i Zemaljske vlade sa širokim

²²⁷ Paralelno sa Zakonom o sudačkoj vlasti i nakon njega doneseni su zakoni koji su uspostavili pojedina jamstva neovisnosti sudačkoga položaja i postavili cijeli pravosudni ustroj na novim načelima. Ibid., str. 254–258.

²²⁸ Usp. već istaknuti slučaj predsjednika Stola sedmorice Livija Radivojevića koji je u predmetu pravaškoga tiska opetovano inzistirao na tome da ban Mažuranić dostavi pojedine dokumente, ističući pritom pravo na sudsku zaštitu te sudačku samostalnost i neovisnost. V. ovdje, bilj. 108.

²²⁹ Čepulo, Izgradnja modernog, str. 365–366, 368–370.

²³⁰ Heka, Hrvatsko-ugarska, str. 186.

²³¹ Martin Polić, II., str. 197–198.

nadzornim ovlastima²³². Županijski su službenici profesionalizirani te su dobili status zemaljskih službenika, a podžupane je postavljao ban neposredno. Novi je sustav trebao omogućiti neposredno upravljanje modernizacijskim procesima od strane vlade kao i zamjenu nesposobnoga činovništva obrazovanim osobljem te neutralizirati utjecaj Središnje vlade preko velikih župana na čije je postavljanje ona utjecala. Posredni učinci trebali su biti integracija i standardizacija cjelokupnoga upravnoga sustava, kao i racionalna i učinkovitija uprava dostupna građanima. U stvarnosti su ipak prevladale loše strane centralizacije, koje su do izražaja napose došle kroz kroz bitno naraslo opterećenje Zemaljske vlade kao prizivne instance, što je ometalo koncentraciju vlade na oblikovanje i provedbu reformske politike. Zbog toga je 1888. taj model zamijenjen hibridnim municipalnim sustavom ispod kojega se ipak krila nova centralizacija²³³.

Nakon Zakona o ustroju uprave, uslijedili su i drugi zakoni iz područja uprave. Od njih je najvažniji bio Zakon o ustroju ureda i vijeća za zemaljsku statistiku u Zagrebu 1875. predložen na inicijativu zastupnika, uz podršku Zemaljske vlade²³⁴. Donošenje tog zakona bila je reakcija na osnivanje Središnjega statističkoga ureda u Budimpešti koji je prikupljao i obrađivao podatke vezane uz Bansku Hrvatsku na način koji nije posve odgovarao hrvatskim potrebama i objavljivao ih u publikacijama na mađarskom jeziku. Osnivanje ureda u Zagrebu bilo je jamstvo da će se podaci važni za hrvatsku autonomiju obrađivati i objavljivati u Zagrebu u opsegu i na način sukladan hrvatskim potrebama. Nije nimalo zanemarivo da je već i prije donošenja zakona Zemaljska vlada dobila pristanak generala Mollinaryja, čelnika Civilne uprave Vojne krajine da djelokrug budućega ureda obuhvati i Vojnu krajinu²³⁵. Osim toga, osnivanje posebnoga ureda za statistiku kao empirijske discipline »o poznavanju države«²³⁶ značilo je i uspostavljanje znanstvene osnove vođenja hrvatske autonomne politike i simbolički naglašavalo posebnost Banske Hrvatske u toj »državničkoj« disciplini te je utoliko imalo i svojevrzni »državni« potencijal. Hrvatski zakon pozivao se na provedbu ugarskoga zakona te zadaće ureda u Zagrebu odredio kao prikupljanje podataka za središnji ured u Budimpešti i vođenje samostalne zemaljske

²³² Zakon od 15. studenoga 1874. ob ustroju političke uprave v. u: Sbornik zakonah 1874., kom. XXIII., br. 52, str. 425–434. Tijek postupka usvajanja zakona u Saboru v. u: Dnevnik sabora 1874., II., str. 1373, 1377, 1380–1389, 1390–1400, 1401–1416, 1418.

²³³ Smrekar I., str. 129–130; Vrbanić, I., str. 45–49.

²³⁴ Zakon od 18. veljače 1875. ob ustroju ureda i vijeća za zemaljsku statistiku u Hrvatskoj i Slavoniji v. u: Sbornik zakonah 1875., kom. VIII., br. 11, str. 133–134. Tijek postupka usvajanja tog zakona v. u: Saborski dnevnik 1872.–1875., II., str. 1778, 1789, 1809–1813, 1815–1816, 1817. Krokari, str. 284–287.

²³⁵ Tomašegović, str. 42.

²³⁶ Usp. Čepulo, Povijest i pravo, str. 450.

statistike,²³⁷ zbog čega su njegovo donošenje neki zastupnici kritizirali kao povredu hrvatske autonomije. Međutim, bio je to način da se izbjegne sukob sa Središnjom vladom čiji je ministar poljoprivrede, trgovine i obrta uporno nastojao protegnuti ugarski statistički zakon na Bansku Hrvatsku, iako je hrvatski Zakon o ustroju Zemaljske vlade propisivao da poslovi zemaljske statistike spadaju u njezinu nadležnost. U takvim okolnostima zakon koji bi propisivao isključivu hrvatsku nadležnost zasigurno ne bi prošao kroz postupak stjecanja predsankcije jer bi bio zaustavljen na Središnjoj vladi, kao što je to bilo u slučaju zakona o upravi. Štoviše, činjenica da su zakon predložili zastupnici uz podršku vlade vjerojatno upućuje na to da je Zemaljska vlada svjesno ostala u pozadini kako ne bi ušla u moguće kontroverze oko zakona, što dodatno potkrepljuje i puna suglasnost vlade, zastupnika i oporbe oko njegova donošenja²³⁸. Konačno, predlagatelji zakona uputili su i na to da izvršna funkcija ureda u Zagrebu stvarno proširuje obuhvat njegova djelovanja jer uključuje i prikupljanje onih podataka koji su spadali u zajednički djelokrug, za koji je isključivu nadležnost imao ured u Budimpešti²³⁹. Čini se da je predlaganje zakona od strane zastupnika bila Mažuranićeva taktika kojoj je on pribjegavao nakon iskustava s blokadom zakona iz autonomne nadležnosti u Središnjoj vladi. Zastupničkom zakonodavnom inicijativom znatno se ubrzavalo donošenje zakona jer za zastupničke prijedloge nije bila potrebna predsankcija vladara obvezna za vladine prijedloge. No, još je važnije bilo to da je na taj način Središnjoj vladi smanjivan prostor za blokiranje zakona i otpadala je kontrola kod predsankcije, a odbijanje već donesenoga zakona pred očima javnosti bilo je politički neugodnije. U svakom slučaju, hrvatski statistički ured koji je tada osnovan u praksi je razvio zapaženu aktivnost i potvrdio se kao važna i uspješna institucija koja je pridonosila vođenju hrvatske upravne i zakonodavne politike te kao osnova razvoja odgovarajuće znanstvene discipline²⁴⁰.

Konačno, ilustrativan je sukob Mažuranića i Središnje vlade oko hrvatskoga oružništva (žandarmerije), odnosno spor oko konkurencije nadležnosti dviju vlada koji se odvijao na ministarskom vijeću. Naime, Mažuranić je oružništvo smatrao is-

²³⁷ Zakonski članak (XXV.:1874.) zajedničkoga hrvatsko-ugarskoga sabora ob ustrojenju zemaljske statistike v. u: Sbornik zakonah, 1875., kom. XXVI., br. 53, str. 565–567. Usp. i Smrekar, II., str. 469–474.

²³⁸ Indikativna je činjenica da je Zemaljska vlada u prosincu 1874. organizirala savjetovanje o tome kako se postaviti prema ugarskom zakonu o središnjem statističkom uredu, a i neke kasnije reakcije Josipa Račkog, koji je bio formalni predlagatelj zakona, upućuje da je već tada došlo do dogovora o predlaganju toga zakona. Prijedlog je ipak zapeo kod Središnje vlade koja je tek nakon više mjeseci prihvatila banovo mišljenje da se radi o pitanju iz hrvatske autonomije. Korespondencija, I., Rački Strossmayeru, Zagreb 16. I. 1875., str. 335; »Statistički ured«. *Obzor*, 14. VII. 1874.; Gross, Mađarska vlada, str. 26, bilj. 51; Krokari, str. 286.

²³⁹ Postupak usvajanja zakona o ustroju ureda i vijeća za zemaljsku statistiku v. u: Saborski dnevnik 1872.–1875., II., str. 1809–1813, 1817.

²⁴⁰ Tomašegović, str. 43 i d.

ključivim dijelom hrvatske unutarnje uprave, dok ga je Središnja vlada smatrala dijelom domobranstva koje je spadalo u zajedničke poslove. Zbog toga je 1875. ministar obrane bez konzultacija s banom podveo pod svoj isključivi nadzor dviju oružničkih pukovnija u Zagrebu te izmijenio njihov naziv i simbole na način koji je upućivao na njihovu podijeljenu pripadnost. Zatečeni Mažuranić je žandarmeriji naredio da ne izvrši tu naredbu, a u tom sukobu sa Središnjom vladom posredovao je kralj, koji je već ranije prihvatio ugarski prijedlog o jedinstvenom nadzoru ministarstva obrane²⁴¹. Kompromisni prijedlog kralja se odnosio na naziv »kraljevska žandarmerija« bez ugarske i hrvatske oznake uz proglašenje provizornoga statusa toga uređenja koje je trebalo riješiti dogovorom, slično kasnijim »nijemim grbovima«²⁴². Ta je situacija bila još otegotnija od prijašnjega Mažuranićeva sporenja oko uredbenoga uvođenja mađarskoga kao jedinoga službenoga jezika na željeznici²⁴³, ali je u oba slučaja Mažuranić bio nemoćan i stanje koje je nametnula Središnja vlada tijekom vremena pretvorilo se u trajno uređenje.

Iz prikazanih reformi vidljivo je kako je Mažuranić težio uspostaviti hrvatski upravno-politički sustav kao relativno zatvoren, autonoman i visoko integrirani sustav s dominantnom ulogom središta kao okosnicom ubrzane modernizacije društva te s racionalnim i učinkovitim institucijama kao osnovom društvene stabilnosti i napretka.

Zaključak

Reformama u Banskoj Hrvatskoj poduzetim tijekom uprave bana Ivana Mažuranića racionalne institucije zasnovane na austrijskim zakonima zamijenile su neodgovarajuću i dijelom arhaičnu strukturu autonomne vlasti koja se smatrala kočnicom razvoja. Osnovna svrha reformske politike bila je razvoj unutarnjih kapaciteta racionalnoga upravljanja, neutralizacija ovisnosti o izvanjskim središtima, stvaranje pretpostavki za društveni i gospodarski razvoj te teritorijalno proširenje i potvrda hrvatskoga političkoga subjektiviteta.

Reforme su se odvijale u okvirima Hrvatsko-ugarske nagodbe i ovisile su o vanjskim i unutarnjim političkim konstelacijama. Ni učvršćivanje institucija u svrhu izgradnje državnosti, a ni izgradnja nacije nisu bili dio neposrednoga ciljanoga učinka reformi. Međutim, obilježja učvršćivanja autonomnoga upravno-političkoga sustava, različiti vidovi unutarnje političke i društvene integracije, obrazovna politika,

²⁴¹ Gross, Szabo, str. 428–429.

²⁴² O raspravama na ministarskom vijeću vezanima uz oružništvo v. Heka, Hrvatsko-ugarska, str. 192–193; Röss, str. 171–173.

²⁴³ Gross, Szabo, str. 427–428.

kao i razvijanje kulturnoga i političkoga identiteta zajednice pripadnika s odrazima na širu etničku zajednicu te proklamirana politika teritorijalnoga i nacionalnoga zaokruživanja upućuju na sustavno i cjelovito podizanje kapaciteta za samostalno upravljanje i funkcioniranje tako zamišljenoga sustava na podlozi državno-pravnoga i nacionalnoga identiteta kao njegove legitimacijske osnove. U dinamičkom smislu reforme se ukazuju kao dio evolutivnoga slijeda s tendencijskim završetkom u nekom obliku državnosti.

U osnovi takva razvoja i samih Mažuranićevih reformi ležala je strukturalna i akcijska uvjetovanost. Položaj Banske Hrvatske između pokrajine i države generirao je potrebu strukturalnoga stabiliziranja sustava izmjenom provizornoga položaja u jednom ili drugom smjeru, a ta je strukturalna tendencija bila praćena i odgovarajućom političkom akcijom. Ideje o hrvatskoj državnosti bojile su politički prostor već i prije Mažuranićeva razdoblja i utjecale ne samo na percepciju reformi nego i na njihovo oblikovanje. Ipak, realist Mažuranić, koji se već i prije nastupa na bansku dužnost susreo s nespemnošću budimpeštanskoga središta da prihvati neovisniji položaj Banske Hrvatske, bio je potpuno svjestan formalnih i faktičnih ograničenja svojega položaja i nužnosti postupnoga kretanja u tom smjeru. No, široki reformski zahvati, sustavnost, obilježja pojedinih reformi i njihova razmjerno jasna politička podloga pa i njihova percepcija u javnosti dozvoljavaju smještanje reformi u smjer razvoja idealtipski određen kretanjem prema državnosti i oblikovanju nacije.

Model države koji se nazire u poduzetim reformama aparata vlasti počiva na racionalnoj strukturi institucija i političkoga sustava u duhu njemačkoga tipa liberalizma. Država kakva se nazire u reformama liberalna je država XIX. stoljeća koja počiva na samoograničenoj državnoj vlasti, ali se ona u zaostaloj zemlji doživljava kao nosilac modernizacije sa zadaćom izgradnje pretpostavki za sveukupni razvoj, a zatim i afirmaciju položaja neovisnoga pojedinca. Važnost je države ne samo u njezinim garantivnim funkcijama već i u njezinoj ulozi stvaranja liberalnoga društvenoga i političkoga okruženja što, kao svojevrsni liberalni paradoks, podrazumijeva njezinu razmjerno jaku ulogu prema društvu i političkom sustavu, mada samoograničenu postulatima pravne države, uključujući *laissez faire* politiku prema gospodarstvu. Visoko centralizirana i profesionalna uprava, preko koje središnja vlast donesene mjere može najučinkovitije pretočiti u društveno tkivo, zamišljena je kao jedno od ključnih sredstava takve politike umjesto zatečene tradicionalne decentralizirane i pretežito neprofesionalne upravne strukture. Racionalno i relativno neovisno državno sudstvo s obrazovanim sucima oslonac je društvene stabilnosti i jamac dijela prava građana te kontrolni mehanizam upravnoga aparata. Politički sustav je zamišljen kao liberalan, ali ne i demokratičan, s društvenim temeljem u krugu obrazovanih i imovinski neovisnih građana, koji svojim profesionalnim i životnim položajem jamče zainteresiranost za donošenje racionalnih političkih odluka. Širenje izbornoga prava neposredno je uvjetovano takvom društvenom osnovom te pretpostavlja društveni napredak. Država je pozvana da uz izbornu pravu uvede i jamči i ostala prava građana.

na, ali je njihova važnost manja negoli važnost ustrojstva vlasti, naročito s obzirom na modernizacijsku misiju države. Sloboda tiska i pravo na javno okupljanje skućeni-ji su negoli u zapadnim zemljama, dok je porotno suđenje za tiskovne delikte zbog društveno zaostališe hrvatske sredine znatno ogranićenije i u odnosu na Austriju pa i Ugarsku. Izbjegavanje uređivanja prava udruživanja korijen možda ima u zabrinutosti zbog mogućih posljedica njegova kolektivističkoga oblika za elitistički politički sustav. Strateška poluga kojom se u zaostalom društvu na dugi rok mogu uspostaviti društveni temelji liberalne države jest obrazovanje. Pritom je posebno važno od države nadzirano i usmjeravano obvezno osnovno obrazovanje, koje mora obuhvatiti sve slojeve stanovništva, ali je važno i dostupno sveučilišno obrazovanje kao prosvjetiteljska jezgra kulturnoga identiteta i napretka. Liberalna država pozvana je skrbiti o općem dobru i dobru svih svojih jednakih i međusobno ravnopravnih pripadnika, neovisno o njihovoj etničkoj i vjerskoj pripadnosti zakonom priznatim vjerama. Na podlozi ispunjavanja navedenih pretpostavki država bi u svojevrsnoj verifikaciji njezine prirode trebala postati ravnopravni dionik kruga civiliziranih europskih država i time u punom smislu potvrditi politički i kulturni subjektivitet i doraslost naroda čiji identitet izražava.

Pripadnost Bansknoj Hrvatskoj preko općinske zavičajnosti – radi se ipak o kategoriji različitoj od državljanstva – stjecala se temeljem rođenja (*ius sanguinis*) kao tipičnoga načina, a pripadnost se mogla dobiti i dozvolom na temelju trajnoga boravljenja i poštenoga života (*ius soli*). Politika podjele zavičajnosti Mažuranićeve vlade bila je razmjerno restriktivna, ali se preliminarno može reći da nije bila etnički diskriminatorna jer se najvjerojatnije temeljila na procjeni sposobnosti za samostalno izdržavanje, koje u stvarnosti nije bilo povezano s etničkom pripadnošću.

Složenije, a ujedno i indikativnije pitanje od vanjskoga isključivanja bilo je unutarnje uključivanje preko kojega je na neki način definiran profil političke zajednice. To pitanje je prvenstveno vezano uz uređenje prava pojedinaca i to naročito onih prava koja korespondiraju s etničkom ili vjerskom pripadnošću, kao i s uređenjem položaja crkava. U tom se smislu može ustvrditi da je vlada imala razmjerno nediskriminativno i uključujuće opredjeljenje, ali uz razumljivu pretpostavku uređenja statusa odnosnih crkava unutar okvira zajamčene autonomije. Vlada se na suzdržavanje od unutarnjega uređenja i prešutni prihvati izvanjski nametnutoga pravnoga provizorija vezanoga uz položaj Evangeličke i Pravoslavne crkve odlučila zbog nemogućnosti uređenja te problematike na način koji ne bi kompromitirao stvarni sadržaj zajamčene autonomije, ali rješenja koja je bila predložila ukazuju na nediskriminativni karakter toga uređenja.

Na poblizi odgovor na to pitanje upućuju pak drugi zakoni, kao i odgovarajuća vladina politika, koji su se na posredan način odnosili na vjerske ili etno-kulturne sadržaje i položaj pojedinca. U tom je smislu vidljivo da se ideja hrvatske državnosti i hrvatske nacije kao političke zajednice temeljila na ideji o postojanju jednoga (hrvatskoga) političkoga naroda, neovisno o vjerskoj i etničkoj pripadnosti pojedinaca, ali s

identitetskom osnovom zajednice pripadnika vezane uz hrvatska etno-kulturna obilježja, uz jamstva manjinskim etničkim i vjerskim skupinama, naročito Srbima, na njihovu kulturnu posebnost. Na to upućuju službeni jezik i njegov naziv, zastava i simboli, principijelni sadržaj osnovnoškolskoga obrazovanja, kao i politika ujedinjenja odnosno teritorijalnoga proširenja. Identitetska obilježja političkoga naroda Banske Hrvatske povezivala su tu zajednicu s pripadnicima drugih područja koji su dijelili jednaka obilježja i uvjerenja – to jest s pripadnicima hrvatske nacije. Sve to upućuje na to da se u Mažuranićevim reformama može nazrijeti politika koja je težila uobličiti Bansku Hrvatsku kao jezgru buduće nacionalne države, s političkom nacijom koju čine svi građani, neovisno o vjerskoj i etničkoj pripadnosti, ali s hrvatskom etno-kulturno osnovom kao identitetskom okosnicom te jamstvima posebnosti onih skupina čija se vjerska i etnička obilježja razlikuju. Nemogućnost da se takva obilježja jasno postave unutar njemačkoga ili francuskoga modela upućuje na relativnu klasifikacijsku upotrebljivost tih modela. Osnova pripadnosti hrvatskom političkom narodu ležala je u građansko-političkoj otvorenosti (a ne etničkoj isključivosti ili preferencijalnosti), uz istodobnu etnički obilježenu identitetsku kulturnu osnovu, ali i znatno veću otvorenost prema pozitivnoj diskriminaciji manjinskih kolektiviteta od francuskoga modela, napose uz znatno veću otvorenost prema Srbima kao najznačajnijoj manjinskoj komponenti čija je »ukljućenost« činila bitnu razliku u odnosu na srodan oblik ugarskoga političkoga naroda.

Razumljivo da je u onodobnim okolnostima takva politika postala razlog za spor sa Srbima i njihovim nacionalno-integracijskim usmjerenjem, u čijoj je osnovi bila ideja o srpskom političkom narodu koja je bila neposredno suprotna ideji hrvatskoga političkoga naroda kao osnove hrvatske nacionalne države. Rješenje teško izbježivoga sraza u vidu svojevrsne »kompozitne« hrvatsko-srpske države, kakvo se naziralo u dijelu prijedloga sa srpske strane, nije imalo realnu podlogu u okolnostima u kojima su u Europi nacionalne države izrastale kao svojevrsni standardni obrazac razvoja i pokraj već formirane srpske nacionalne države s ambicijom širenja na »srpske zemlje«.

Opisana politika imala je jasan potpis bana Mažuranića i u njoj kao da se ogleda njegova osobnost. Mažuranić je već 1848. u žarište rasprave stavio naciju kao kolektivnu osobu, ravnopravnu s drugim nacijama, i s pretpostavkom slobode pojedinca kojem pripadaju prirodna prava koja ga afirmiraju kao neovisnu jedinku. S druge strane, Mažuranić polazi od postojanja jedinstvene hrvatske nacije uz koju, po povijesnom pravu i nacionalnom načelu, vezuje cjelovito područje Trojedne Kraljevine. Dosljedno takvu nastrojenu, Mažuraniću je utjelovljenje Vojne krajine glavni prioritet njegove uprave, trajno je zainteresiran za utjelovljenje Dalmacije, vodi računa o Rijeci, posebnu pažnju posvećuje neutralizaciji srpskih opstrukcija u Srijemu, ali je suzdržan u pogledu ideje proširenja na Bosnu i Hercegovinu. Istodobno, Mažuranić je otvoren prema drugim narodima i pojedincima, neovisno o njihovoj etničkoj ili vjerskoj pripadnosti. U djetinjstvu i mladosti prošao je kroz multikulturalno obilježje-

no obrazovanje u različitim sredinama, njegova je supruga iz ugledne obitelji pravoslavni Grka, u političkom je djelovanju gotovo stalno okružen Srbima, ali se protiv njihovu posebnom političko-korporativnom subjektivitetu. Poučen vlastitim primjerom, posebnu pažnju pridaje obrazovanju kao svojevrsnoj dugoročnoj poluzi u ostvarenju slobode pojedinca i društvenoga napretka. U zakonodavnom djelovanju prioritet pridaje ustroju vlasti, ali će mu se klicati kao najzaslužnijem za uvođenje prava na javno okupljanje, zaslužan je za poboljšani položaj tiska i tolerantnije ozračje na tom planu, a kao predsjednik vlade zalaže se za korektni izborni postupak i ograničavanje vlade u tom temeljnom dijelu političkoga sustava. U tome će Mažuranić, kao tipični srednjoeuropski liberal koji djeluje u zaostaloj sredini, ipak ostati potpuno suzdržan prema demokratskim pomacima kakvi su se pojavljivali u bližoj vanjskoj okolini.

Mažuranićeve reforme u stvarnosti nisu realizirane onako kako se to očekivalo, a politički najvažnije reforme s liberalnim predznakom su u razdoblju Khuen-Héderváryja uvelike razgrađene s posljedicom onemogućavanja stabiliziranja barem nekih vrlo važnih stečevina, poput koliko-toliko neovisna sudstva. Za dugotrajne Khuen-Héderváryjeve uprave izgubila se i politika teritorijalnoga proširenja, vidljiva u stalnom Mažuranićevu interesu za Dalmaciju i Rijeku. Izgradnja državnosti unutar okvira Hrvatsko-ugarske nagodbe, koja je i bila oblikovana kao kompromis koji je trebao spriječiti takvu mogućnost, nije ni bila zamisliva i zapravo bi predstavljala svojevrsan *contradictio in adiecto*. Mogućnost promjene takve politike na dulji rok također se nije pokazala realnom, već je, štoviše, radikalizacija mađarske politike započeta 1875. i nastavljena do u XX. stoljeće u fokus hrvatske politike stavila grčevitu obranu te fragilne autonomije sa zaštitnim okvirom u Nagodbi.

Zapravo, Mažuranićeve zamisli podizanja kapaciteta hrvatskih institucija u smjeru državnosti teško da su uopće imale šansu u okolnostima u kojima je proces izgradnje hrvatske državnosti pa i nacije na širem prostoru predstavljao izazov koncepciji ugarske države zasnovane na mađarskoj prevlasti, u vrlo složenoj i izazovima bremenitoj unutarnjoj i vanjskoj okolini. Različiti spletovi okolnosti činili su hrvatski slučaj u Ugarskoj drugačijim u odnosu na dansko-islandski miran i evolutivni razlaz, kao i u odnosu na finsko-švedski kooperativni model izgradnje finske nacionalne države. Ipak, unatoč tome što znatan dio Mažuranićevih zahvata nije zaživio u mjeri koja je bila očekivana ili je pak razgrađen u Khuen-Héderváryjevom razdoblju, baštinu Mažuranićeva razdoblja čini cjelovit i racionalan ustroj autonomne vlasti sa slobodnim i neovisnim građanima te sustav obrazovnih, socijalnih i zdravstvenih institucija kojima je uspostavljena osnova modernoga hrvatskoga građanskoga društva i dan znatan obol izgradnji hrvatske nacije, uz naziranje izgradnje hrvatske nacionalne države na modernim osnovama. U toj je upravno-političkoj djelatnosti Mažuranić bio zacijelo najistaknutiji među rijetkim hrvatskim političarima toga doba koji su djelovali sustavno i kompetentno te na temelju realne vizije razvoja i realne ocjene stanja položili stvarni doprinos razvoju Hrvatske.

VRELA

Dnevnik Sabora trojedne kraljevine Dalmacije, Hrvatske i Slavonije držana u glavnom gradu Zagrebu god. 1861., Zagreb 1862.

Dnevnik Sabora trojedne kraljevine Dalmacije, Hrvatske i Slavonije od godine 1865/7., Zagreb 1867.

Hervati Mađarom. Odgovor na proglase njihove od ožujka mieseca i travnja 1848. Pisao Ivan Mažuranić, Karlovac 1994.

Korespondencija Rački-Strossmayer (ur. F. Šišić). *Knjiga prva (I). Od 6. okt. 1860. do 28. dec. 1875; Knjiga druga (II). Od 6. jan. 1876. do 31. dec. 1881.*, Zagreb 1928, 1929, 1931.

Matković, Petar: *Hrvatska i Slavonija u svojih fizičnih i duševnih odnošajih. Spomenica za svjetsku izložbu u Beču 1873.*, Zagreb 1873.

Mažuranić, Ivan: *Izabrani politički spisi. Izbor i uvodna studija Dragutin Pavličević*, Zagreb 1989.

Mažuranić, Ivan: *Sabrana djela, sv. IV. Pisma i govori.* (prir. Ivo Frangeš i Milorad Živančević), Zagreb 1979.

Obćinar. Tjednik za upravu i javnu sigurnost (Zagreb), 1883–1917.

Obzor (Zagreb), 1872–1880.

Ostavština Ivana Mažuranića. Nacionalna i sveučilišna knjižnica, Zagreb. *Nacrti raznih zakona* (R 5848).

Pomoćnik za javnu upravu. Sbirka upravnih zakonah i naredabah, valjanih u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji, I., II. (ur. Milivoj Vežić), Zagreb 1884, 1887.

Priručnik za političku upravnu službu u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji, I., II., III., IV., V. (napisao, sustavno uredio i protumačio Milan Smrekar), Zagreb 1899, 1900, 1902, 1903, 1905.

Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije godina 1872.–1875., I., II., Zagreb 1875.

Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije god. 1875.–78., Zagreb 1878.

Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije god. 1878.–1881., Zagreb 1881.

Saborski spisi sabora kraljevinah Dalmacije, Hrvatske i Slavonije od godine 1865.–1867., Zagreb 1900.

Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju, 1863–1918.

Spomenica na svetčano otvaranje Kralj. Sveučilišta Franje Josipa I u Zagrebu, Zagreb 1875.

Spisi saborski sabora kraljevinah Dalmacije, Hrvatske i Slavonije od god. 1861., I., II., III. (uredili i izdali Bar. Dragojlo Kušlan i Dr. Mirko Šuhaj), Zagreb 1862.

Tumač povlastica, zakona, uredaba i drugih naređenja srpske narodne autonomije u Ugarskoj, Hrvatskoj i Slavoniji (napisao Dr. Žarko Miladinović), Novi Sad 1897.

Zavičajno pravo. Zakon od 30. travnja 1880. ob uređenju zavičajnih odnošaja u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji i prijašnji propisi o stečenju i gubitku zavičajnoga prava (sabrao i bilješke dodao Koloman Mutavdjić), Zagreb 1885.

LITERATURA

Agičić, Damir: »Svečanosti u povodu otvorenja Sveučilišta Franje Josipa I. u Zagrebu«, u: D. Čepulo, T. Rogić Musa, D. Roksandić (ur.), *Intelektualac, kultura, reforma: Ivan Mažuranić i njegovo vrijeme*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu: Zagreb 2019., str. 283–293.

Barišić, Pavo: *Filozofija prava Ante Starčevića*, Hrvatsko filozofsko društvo: Zagreb 1996.

Barišić, Pavo: »Odnos Mažuranića i Starčevića – od poredbe osoba do filozofije prava«, u: D. Čepulo, T. Rogić Musa, D. Roksandić (ur.), *Intelektualac, kultura, reforma: Ivan Mažuranić i njegovo vrijeme*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu: Zagreb 2019., str. 113–146.

Bendix, Reinhard: *Nation-building & citizenship: studies of our changing social order; with a new introduction by John Bendix*, Transaction Publishers: New Brunswick–London 1996.

Brubaker, Rogers: *Citizenship and nationhood in France and Germany*, Harvard University Press: Cambridge (Massachusetts) 1992.

Čepulo, Dalibor: »Croatian autonomy and ministerial impeachment from 1868 to 1918: model and reality«, u: A. Nieddu, F. Soddu (ur.), *Assemblée rappresentative, autonomie territoriali, culture politiche*, Sassari: Editrice democratica Sarda, 2011., str. 531–544.

Čepulo, Dalibor: »Dioba sudstva i uprave u Hrvatskoj 1874. godine – institucionalni, interesni i poredbeni vidovi«, *Hrvatska javna uprava*, 1999, 2, str. 227–259.

Čepulo, Dalibor: *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu: Zagreb 2012.

Čepulo, Dalibor: »Izborna reforma u Hrvatskoj 1875. – liberalizam, antidemokratizam i hrvatska autonomija«, u: *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 2002., 3–4, str. 665–692.

Čepulo, Dalibor: »Izgradnja hrvatske moderne uprave i javnih službi 1874.–1876.«, *Hrvatska javna uprava*, 2001., 1, str. 89–127.

Čepulo, Dalibor: »Izgradnja modernog hrvatskog sudstva 1848.–1918.«, u: *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 2006., 2–3, str. 325–383.

Čepulo, Dalibor: »Odgovornost i položaj bana i članova hrvatske Zemaljske vlade 1868–1918. i ministarska odgovornost u Europi«, u: *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 1999., 2, str. 244–272.

Čepulo, Dalibor: »Povijest i pravo: Opća povijest, Povijest staleža (1780–1812) i pravno obrazovanje na Kraljevskoj akademiji znanosti u Zagrebu (1776–1850)«, u: *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 1993., 4, str. 439–460.

Čepulo, Dalibor: *Prava građana i moderne institucije: europska i hrvatska pravna tradicija*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu: Zagreb 2004.

Čepulo, Dalibor: »Pravo na javno okupljanje u Hrvatskoj 1848–1918. i odrednice razvoja u europskim zakonodavstvima«, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 1999., 3–4, str. 397–428.

Čepulo, Dalibor: »Pravo hrvatske zavičajnosti i pitanje hrvatsko-ugarskog državljanstva 1868–1918. – pravni i politički vidovi i poredbena motrišta«, u: *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 1999., 6, str. 795–825.

Čepulo, Dalibor: »Razvoj ideja o ustroju vlasti i i građanskim pravima u Hrvatskoj 1832.–1849.«, *Pravni vjesnik*, 2000., 3–4, str. 33–53.

Čepulo, Dalibor: »Razvoj pravne izobrazbe i pravne znanosti u Hrvatskoj do 1776. godine i Pravni fakultet u Zagrebu od osnivanja 1776. do 1918. godine«. U: Ž. Pavić (ur.), *Pravni fakultet u Zagrebu, I/1. Prilozi za povijest Fakulteta*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu: Zagreb 1996., str. 51–94.

Čepulo, Dalibor: »Sloboda tiska i porotno suđenje u banskoj Hrvatskoj 1848.–1918.«, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 2000., 2, str. 923–975.

Čepulo, Dalibor: »Središte i periferija: europske i hrvatske odrednice Mažuranićevih reformi ustroja vlasti i građanskih prava (1873.–1880.)«, u: *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 2000., 6, str. 921–936.

Čepulo, Dalibor: »Trial by jury in Croatia 1849–1918: transfer and the context, *Rechtssprechung in Osteuropa*«, u: Z. Pokrovac (ur.), *Veröffentlichungen des Max-Planck-Institut für europäische Rechtsgeschichte Frankfurt am Main. Rechtskulturen des modernen Osteuropa - Traditionen und Transfers*, Band 6., Frankfurt am Main: Vittorio Klosterman Verlag, 2012., str. 1–112.

- Čepulo, Dalibor: »Zakonodavna djelatnost Hrvatskog sabora 1861 – autonomija, modernizacija i municipalne institucije«, *Pravni vjesnik*, 2002., 1–2, str. 135–156.
- Čepulo, Dalibor, Krešić, Mirela: »Horvát-magyar kiegyezés: intézmények és valóság/Hrvatsko-ugarska nagodba: institucije i stvarnost«, u: Denesz Sokcsevics (ur.), »Mint nemzet a nemzettel...«. *Tudományos tanácskozás a magyar-horvát kiegyezés 140. évfordulója emlékére. Tanulmánykötet.*, Kao narod s narodom...«. *Konferencija u spomen 140. obljetnici Hrvatsko-ugarske nagodbe. Zbornik radova*, Budapest: Croatica Kht. Budapest, 2011., str. 35–50/141–155.
- Frangješ, Ivo: *Studije i eseji*, Naprijed: Zagreb, 1967.
- Gross, Mirjana, »Mađarska vlada i hrvatska autonomija u prvim godinama nakon Nagodbe«, *Historijski zbornik*, 1985., 38, str. 1–29.
- Gross, Mirjana: »Zakon o osnovnim školama 1874. i srpsko pravoslavno školstvo«, u: Dušan Čalić (ur.), *Zbornik radova o povijesti i kulturi srpskog naroda u SR Hrvatskoj*, I. Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, Odbor za proučavanje povijesti i kulture srpskog naroda u Socijalističkoj Republici Hrvatskoj: Zagreb, 1988., str. 75–117.
- Gross, Mirjana, Szabo, Agneza: *Prema hrvatskome građanskom društvu*, Globus: Zagreb 1992.
- Hálfdanarson, Guðmundur: »Defining the Modern Citizen: Debates on Civil and Political Elements of Citizenship«, *Scandinavian Journal of History*, 24(1999) 1, str. 103–116.
- Hálfdanarson, Guðmundur: »From one, to two, to five«, *Scandinavian Journal of History*, 31(2006) 3–4, str. 201–204.
- Haselsteiner, Horst: *Ogledi o modernizaciji u Srednjoj Europi*, Naprijed: Zagreb 1997.
- Heka, Ladislav: *Hrvatsko-ugarska nagodba. Pravni odnos bana i hrvatsko-slavonskog ministra*, rukopis prihvaćen za tisak u izdavačkoj kući Srednja Europa: Zagreb 2018.
- Heka, Ladislav: *Osam stoljeća hrvatsko-ugarske državne zajednice s posebnim osvrtom na Hrvatsko-ugarsku nagodbu*, Baba Kiado: Szeged–Subotica 2011.
- Horvat, Josip: *Povijest novinstva Hrvatske*, Stvarnost: Zagreb 1962.
- Horvat, Rudolf: »Ban Ivan Mažuranić. O 40-godišnjici smrti njegove«, *Hrvatsko kolo*, 11, 1930, str. 41–84.
- Hroch, Miroslav: *Društveni preduvjeti nacionalnih preporoda u Europi. Komparativna analiza sastava patriotskih grupa malih europskih nacija*, Srednja Europa: Zagreb 2006.

- Iveljić, Iskra: »The Role of Education in Modernizing Croatia in the 2nd Half of the 19th Century«, u: Petar Vodopivec, Aleš Gabrič (ur.), *The Role of Education and Universities in Modernization Processes in Central and South-Eastern European Countries in 19th and 20th Century*, Institut za novejšozgodovino, Avstrijski znanstveni institut v Ljubljani: Ljubljana, 2011., str. 19–34.
- Ivičević Karas, Elizabeta: »Mažuranićeve reforme i izvršavanje kazne zatvora«, u: Dalibor Čepulo, Tea Rogić Musa, Drago Roksandić (ur.), *Intelektualac, kultura, reforma: Ivan Mažuranić i njegovo vrijeme*, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu: Zagreb 2019., str. 207–227.
- Jellinek, Georg: *Ueber die Staatsfragmente*, Verlag von Gustav Koester: Heidelberg 1896.
- Karlsson, Gunnar: *The history of Iceland*, University of Minnesota Press: Minneapolis 2000.
- Katunarić, Vjeran: *Sporna zajednica: novije teorije o naciji i nacionalizmu*, Naklada Jesenski i Turk, Hrvatsko sociološko društvo: Zagreb 2003.
- Khripchenko, Tatiana: *National Challenges to Decentralization: Autonomy and Federation in the Russian Liberal Discourse, 1900–1914*. A Dissertation in History Presented to the Faculties of the Central European University in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy, Budapest, Hungary, 2014. (www.etd.ceu.hu/2015/h05kht01.pdf, posljednji pristup 23. rujna 2018.)
- Kosnica, Ivan: »Hrvatsko-slavonska pripadnost u nagodbenom razdoblju«, *Hrvatska komparativna javna uprava*, 14, 2014., 2, str. 465–492.
- Kosnica, Ivan: »Naturalizacija u Hrvatskoj i Slavoniji od 1848. do 1918.«, *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci*, 2, 1991., 34, str. 701–728.
- Kosnica, Ivan: »Pravni položaj Roma u Hrvatskoj i Slavoniji od 1868. do 1918.«, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 38, 1991., str. 729–744.
- Kosnica, Ivan: »Zavičajnost i državljanstvo u Mažuranićevim reformama«, u: Dalibor Čepulo, Tea Rogić Musa, Drago Roksandić (ur.), *Intelektualac, kultura, reforma: Ivan Mažuranić i njegovo vrijeme*, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu: Zagreb 2019., str. 183–206.
- Krestić, Vasilije: »Politički, privredni i kulturni život u Slavoniji«, u: Andrej Mitrović (ur.), *Istorija srpskog naroda, VI*, Srpska književna zadruga: Beograd 1983, str. 375–431.
- Krestić, Vasilije: *Hrvatsko-ugarska nagodba 1868. godine*, Srpska akademija nauka i umetnosti: Beograd 1969.

- Krestić**, Vasilije: »Srbi u Habsburškoj Monarhiji 1849.–1868.«, u: Vladimir Stojančević (ur.), *Istorija srpskog naroda, VII*, Srpska književna zadruga: Beograd 1981, str. 109–152.
- Krešić**, Mirela: »Žensko pitanje u reformama bana Ivana Mažuranića«, u: Dalibor Čepulo, Tea Rogić Musa, Drago Roksandić (ur.), *Intelektualac, kultura, reforma: Ivan Mažuranić i njegovo vrijeme*, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu: Zagreb 2019., str. 229–248.
- Krišković**, Vinko: *Upravna nauka i ug.-hrv. upravno pravo. Po predavanjima prof. Dra. Kriškovića god. 1909-10-11.*, (s.n.) Zagreb 1911? (skripta, litografirano).
- Krišković**, Vinko: *Upravna nauka i hrv. ug. upravno pravo, I.*, Zagreb, 1912. (skripta, litografirano).
- Krišković**, Vinko: *Upravna nauka, I dio, po predavanjima profesora Dra Kriškovića šk. god. 1920/21., 1921/22., 1922/23. i 1923/24.*, Zagreb 1925 (skripta, litografirano).
- Krokar**, James P.: *Liberal Reform in Croatia, 1872-75. The Beginnings of Modern Croatia Under Ban Ivan Mažuranić*. Ph. D. Thesis, Indiana University: Bloomington 1980.
- Marshall**, Thomas Humphrey: *Class, Citizenship and Social Development*, Doubleday Co. Inc: Garden City, New York 1964.
- Matković**, Stjepan: »Opozicija protiv vlade Ivana Mažuranića«, u: Dalibor Čepulo, Tea Rogić Musa, Drago Roksandić (ur.), *Intelektualac, kultura, reforma: Ivan Mažuranić i njegovo vrijeme*, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu: Zagreb 2019., str. 91–112.
- Pilar**, Ivo: *Južnoslavensko pitanje*, Matica hrvatska: Vinkovci 2017.
- Pliverić**, Josip: *Hrvatsko-ugarsko državno pravo*. Izdalo Društvo hrv. sveučilišnih građana za pouku analfabeta: (Zagreb), 1908 (skripta, litografirano).
- Polić**, Ladislav: *Nacrt hrv.-ugarskog državnog prava*, Zagreb 1912. (skripta, litografirano).
- Polić**, Martin: *Parlamentarna povijest kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije sa bilježkama iz političkog, kulturnog i društvenoga života, I., II.*, Komisionalna naklada kr. sveučilišne knjižare F. Suppana: Zagreb 1899, 1900.
- Pusić**, Eugen: *Društvena regulacija. Granice znanosti i iskustva*. Globus: Zagreb 1989.
- Radenić**, Andrija: »Srbi u Habsburškoj Monarhiji«, u: Vladimir Stojančević (ur.), *Istorija srpskog naroda, VII*, Srpska književna zadruga: Beograd 1981, str. 153–278.
- Ravlić**, Slaven: *Liberalizam i demokracija. Izazovi i iskušenja*. Plejada: Zagreb 2017.
- Roksandić**, Drago: *Srbi u Hrvatskoj od 15. stoljeća do naših dana*, Vjesnik: Zagreb 1991.
- Sammartino**, Annemarie: »After Brubaker: Citizenship in Modern Germany, 1848 to Today«, *German History*, Vol. 27, No. 4, str. 583–599; <https://academic.oup.com/gh/article/27/4/583/561557> (pristupljeno 18. IX. 2018).
- Singleton**, Fred: *A short history of Finland*, Cambridge University Press: Cambridge 1998.
- Smith**, Anthony D.: *Nationalism and modernism*, Routledge, Taylor and Francis Group: London and New York 2003.
- Smith**, Anthony D.: »State-making and nation-building«, u: John Hall (ur.), *States in history*, Basil Blackwell: Oxford 1986.
- Stančić**, Nikša: *Hrvatska nacija i nacionalizam u 19. i 20. stoljeću*, Barbat: Zagreb 2002.
- Šidak**, Jaroslav: *Studije iz hrvatske povijesti XIX. stoljeća*, Institut za hrvatsku povijest: Zagreb 1973.
- Šidak**, Jaroslav, **Gross**, Mirjana, **Karaman**, Igor, **Šepić**, Dragoslav: *Povijest hrvatskog naroda 1860-1914.*, Školska knjiga: Zagreb 1968.
- Šokčević**, Dinko: *Hrvatska od stoljeća 7. do danas*, Durieux, Društvo mađarskih znanstvenika i umjetnika u Hrvatskoj: Zagreb 2016.
- Tomašegović**, Nikola: »Modernizacija i nacionalna politika u djelima pionira statistike u Banskoj Hrvatskoj«, *Historijski zbornik*, 70, 2017., 1, str. 35–60.
- Valentić**, Mirko: *Vojna krajina i pitanje njezina sjedinjenja s Hrvatskom 1849-1881.*, Sveučilište u Zagrebu, Centar za povijesne znanosti, Odjel za hrvatsku povijest: Zagreb 1981.
- Vrbanić**, Fran: *Rad hrvatskoga zakonarstva na polju uprave od godine 1861. do najnovijega vremena, I., II., III.*, Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti: Zagreb 1889., 1890., 1893.
- Žigrović-Pretočki**, Ivan: *Upravno pravo kraljevina Hrvatske i Slavonije s obzirom na ustav*. Vlastita naklada: Bjelovar 1911.
- Živančević**, Milorad: *Mažuranić*, Novi Sad–Zagreb 1988.
- Župan**, Dinko: *Mentalni korzet. Spolna politika obrazovanja žena u Banskoj Hrvatskoj (1868-1918)*, Učiteljski fakultet u Osijeku, Hrvatski institut za povijest – Podružnica za povijest Slavonije, Srijema i Baranje, Slavonski Brod: Osijek–Slavonski Brod 2013.

MAŽURANIĆ'S REFORMS 1873–1880:
MODERNISATION AS STATE- AND NATION-BUILDING

Dalibor Čepulo

Faculty of Law, University of Zagreb

ABSTRACT: The period of *ban* Ivan Mažuranić's administration produced a wide range of reforms through which the extant, unsuitable and archaic institutions, believed to be a hindrance to the development of Banal Croatia, were replaced by more rational institutions based on Austrian laws and models present in more developed countries. The main goals of the reform policy were to increase the internal capacity of rational administration, neutralise external influences, and affirm Croatian political subjectivity. However, in addition to these immediate goals, the building of institutions that took place at that time was a segment of the state- and nation-building process, which set down the presumptions for further development in that direction. Thus, an analysis of the institutions introduced in Mažuranić's time allows us to define the ideas of state and nation that served as their basis. Examining the contents of the most significant reforms, one can detect that the presumptions for the gradual building of the Croatian national state on the tenets of central European liberalism were set down then.

Keywords: *state-building, nation-building, autonomy, liberal reforms, modernisation, Ivan Mažuranić*

Priopćenje sa skupa

Primljeno: 7. III. 2019.
32-05 Mažuranić, I.
316.663:316.343.652(4)''18''
94(497.5)''1848/1880''

Prihvaćeno: 13. III. 2019.

Ivan Mažuranić u revoluciji 1848–49. Historiografske marginalije

Drago Rokсандić

Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu

SAŽETAK: Godine 1848/49. Ivan Mažuranić (Novi Vinodolski, 11. VIII. 1814 – Zagreb, 4. VIII. 1890) neupitno je bio jedan od ključnih aktera promjena u hrvatskom društvu.¹ Jedva da ima ozbiljnijega rada u gotovo nepreglednom mnoštvu historiografske literature koja je s ove dvije godine hrvatske povijesti u vezi, a da se njime manje ili više iscrpno ne bavi.² Unatoč tome, mnoga elementarna pitanja ostaju – otvorena. Inače dragocjene informacije dijelom su opterećene dualnim interpretacijskim matricama (»pjesnik« vs. »političar«), a dijelom zamagljene njegovim nespornim statusom u hrvatskoj nacionalnoj eliti 1830-ih i 1840-ih godina.³ Namjera nam je ukazati na neka od tih pitanja, ne opterećujući se aktualnom historiografskom potrebom složenijih uvida u naslovom zadanu temu. Smatramo ih važnim preduvjetima bilo kakvu daljnem serioznijem pokušaju cjelovitijega istraživanja i vrednovanja Mažuranića u to doba.

Ključne riječi: *Ivan Mažuranić, hrvatska nacionalna elita, revolucija 1848–49.*

¹ Pojam »akter« koristi se ovdje u smislu uobičajenu u recentnim historiografskim raspravama: »...le choix du terme 'acteur' peut signifier plus utilement, dans ses usages historiques récents, une volonté de double démarcation: par rapport aux thématiques 'idéalistes' du sujet libre et transparent à lui-même d'une part, par rapport aux pensées de la soumission des individus aux déterminismes sociaux d'autre part.« (Vidjeti: Christian Delacroix, »Acteur«, u: Christian Delacroix, François Dosse, Patrick Garcia, Nicolas Offenstadt (ur.), *Historiographies. Concepts et débats II*, Gallimard, Pariz 2010., str. 651–663. Citat sa str. 651–652.

² Budući da je bibliografija temeljnih radova o Ivanu Mažuraniću zajednička za većinu priloga objavljenih u ovom zborniku, ovdje se posebno ne ponavlja.

³ Jaroslav Šidak u svojem i danas nezaobilaznom radu »Ivan Mažuranić kao političar« (Isti, *Studije iz hrvatske povijesti XIX stoljeća*, Sveučilište u Zagrebu – Institut za hrvatsku povijest, Zagreb 1973., str. 279–308) na str. 279 citira knjigu Antuna Barca *Mažuranić* (Matica hrvatska, Zagreb 1945): »Iako nema naoko nikakvih veza između njegova književnoga rada i njegove političke djelatnosti, Mažuranić, kao čovjek, a prema tome i kao pjesnik i političar, jedna je jedinstvena ličnost. Najbitnije njegove crte očituju se podjednako i u njegovu književnom i u njegovu državničkom poslu.«