

ISSN 0350-2058

ZBORNIK
PRAVNOG FAKULTETA
U ZAGREBU

GODINA 50 - BROJ 6

Zagreb, 2000.

očuvati svoj državnopravni identitet i pravnu kulturu koji su - dobrim dijelom zbog druge strane istih uvjetovanosti - uvelike ostali neistraženi ili su bili motreni u ograničenim unutarnjim okolnostima praćenima i neposrednim izazovima opstojnosti hrvatskog identiteta. Nova zbilja hrvatske samostalnosti i nove prilike i izazovi iz okoline postavljaju potrebu uklanjanja elementarnih praznina i jasnijeg određivanja vlastitog identiteta, ali i njegova motrenja kroz nova žarišta.

Doc. dr. sc. Dalibor Čepulo
Urednik tematskog broja

ČLANCI

SREDIŠTE I PERIFERIJA: EUROPSKE I HRVATSKE ODREDNICE MAŽURANIĆEVIH REFORMI USTROJSTVA VLASTI I GRAĐANSKIH PRAVA 1873-1880.*

Dr. sc. DALIBOR ČEPULO, docent
Pravnog fakulteta u Zagrebu

UDK 342.25.,1873/1880”
34(497.5)(091)
Izvorni znanstveni rad
Primljeno: listopad 2000.

Oris razvoja javnopravnih institucija u europskim zemljama u 19. stoljeću pokazuje izraženi utjecaj razvijenih zemalja Zapada na ostale zemlje, u kojima se razvoj odvija na sjecištu autohtonih odrednica i utjecaja izvana. I Mažuranićeve reforme mogu se objasniti s obzirom na uvjetovanost utjecajima iz europske “jezgre”, bečkog i budimpeštanskog središta te unutarnje okoline. Dublji cilj reformskog preuzimanja institucija izvana bio je neutralizacija ovisnosti o navedenim središtima te uključenje u europsku “jezgru”, kao puna potvrda modernog hrvatskog subjektiviteta.

Ključne riječi: središte i periferija, vladavina prava

Čini se da je uobličavanju društvenoznanstvenih modela zasnovanih na polarizaciji “središta” i “periferije” napose pridonijela rasprava koju su u pedesetim

* Ovaj je rad izrađen u sklopu autorova istraživačkog projekta *Introducing the Rule of Law in Peripheral Regions in the 19th Century* prihvaćenog pri Research Support Scheme of the Open Society Institute (Prague), No, 648/2000. Neke od postavki iz članka bile su izložene u priopćenju: *Administrative and Judicial Reforms in Croatia 1873-1880 - Modernization, Integration and Autonomy on the European Periphery* na *Second European Social Science History Conference*, Amsterdam 1998 u skupini *Centre and Periphery Relations*.

i šezdesetim godinama vodili zapadni ekonomisti nadovezujući se na Marxovu analizu kapitalizma prema kojoj je razvoj središta zasnovan na iskorištavanju periferije. No, razlikovanje "središta" i "periferije" pokazalo se otvorenim i za druge teorijske pristupe i druge discipline. Te su pojmove i odnose prihvatili i povjesničari i povijesni sociolozi od kojih su neki, npr. Fernand Braudel i Immanuel Wallerstein, na toj suprotnosti izgradili opsežne i ambiciozne prikaze, pa i razmjerno cjelovite sustave. Pojmove središta i periferije osobito su prihvatili povjesničari u skandinavskim zemljama, Poljskoj i Mađarskoj, to jest "perifernim" zemljama, radi objašnjavanja razlika razvijenosti pojedinih odrednica društvenog razvoja vlastitih zemalja prema zemljama Zapadne Europe. No, osim u društvenoj povijesti model središte-periferija pokazao se zanimljivim i u području političke i kulturne povijesti gdje je njegova iskoristljivost došla do izražaja pri istraživanju procesa izgradnje (nacionalnih) država te integracije, koncentracije i disperzije moći ili pak kod pitanja porijekla i utjecaja ideja. Pojmovi središte i periferija našli su supstancijalno značenje ili neizbježive refleksije i u suvremenim paradigmatičkim tumačenjima tijeka povijesti i predviđanjima budućeg razvoja (Francis Fukuyama, Samuel Huntington). Taj nužno poredbeni pristup otvoren je obuhvatu različitih prostornosti i odnosa, od područja ili jedinica unutar država, preko širih međunarodnih okvira ili kombinaciji obojega pa do konstrukcije globalnog svjetskog sustava, a naročito funkcionalnim pokazuje se pri istraživanju modernizacijskih procesa.¹

Pogodnost pristupa kroz prizmu središte-periferija čini se da leži u njegovoj prilagodljivosti i otvorenosti oblikovanju s obzirom na različite istraživačke interese. S druge strane, teško je otkloniti temeljni prigovor da taj pristup a priori diferencira razvijeni, prevladavajući i poticajno središte te nerazvijenu, podložnu i ovisnu periferiju. Ipak, tom je problemu moguće prići ne samo uočavanjem pasivnosti i izvedenosti periferije već i njezinih kreativnih potencijala, primjerice kao autohtone "oporbe" središtu ili kao prostora slobode u odnosu prema kanoniziranom i strogo središtu ili pak kao prostora u kojem se sloboda očituje kao sloboda izbora između različitih središta odnosno kroz usklađivanje njihova

¹ Za razmatranja o pristupu središte-periferija v. Burke, Peter. *History & Social Theory*. Cambridge, 1992, 79-84 i dr.; McKenzie, Nigel. *Centre and Periphery. The Marriage of Two Minds. Acta Sociologica* (Oslo), 20, 1977, 55-74, kao i Gross, Mirjana. "Jezgra" i "periferija" - nova teorija industrijske revolucije u Evropi. *Radovi Zavoda za hrvatsku povijest*, 16, 1983. 247-253. Za primjenu toga pristupa (i metodološka razmatranja) v. npr.: Berend, Iván T., György, Ránki. *Evropska periferija i industrijalizacija 1780-1914*. Zagreb, 1996 [prvo izdanje na mađarskom 1978], Hintze, Otto. *Staat und Verfassung Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte*. Göttingen, 1964. [radovi iz dvadesetih godina]; Tilly, Charles (ed). *The Formation of National State in Western Europe*. Princeton, 1975; Rokkan, Stein, Derek, Urwin, W. *The Politics of Territorial Identity: Studies in European Regionalism*. Beverly Hills, 1982; Kanerva, Jukka, Palonen, Kari (eds). *Transformation of Ideas on a Periphery. Political Studies in Finnish History*. Helsinki, 1987; Torsvik, Per (ed). *Mobilization, Center-Periphery Structures and Nation Building*. Bergen, 1981. Na prvoj i drugoj *European Social Science History Conference* (Noordwijkerhout, 1996; Amsterdam, 1998) sekcija *Center and Periphery Relations* bila je dio skupine *Government and Politics*.

utjecaja. Očito, moguć je širok splet tumačenja i prihvaćanja pristupa "središte-periferija". No, u konačnici se kao ključni moment pokazuje funkcionalnost odnosno uvjerljivost toga modela u (re)konstrukciji i tumačenju istraživanih procesa, uključujući njihovo uklapanje u šire cjeline.

Iz uvida u hrvatsku pravnu i političku povijest devetnaestog stoljeća pristup kroz prizmu središta i periferije čini se funkcionalnim, napose kada se radi o razdoblju uvođenja modernih javnopravnih instituta od 1848. odnosno od pedesetih godina nadalje, a osobito pri kulminaciji tih napora u reformskom razdoblju bana Ivana Mažuranića. Položaj Hrvatske tada je određen odnosima prema jasno uočljivim političkim središtima u Budimpešti i Beču s kojima ključni komunikacijski kanali postoje s obzirom na dimenziju vlasti. Visok stupanj hrvatske zakonodavne autonomije pak pruža podlogu i poticaj i za ispitivanje neposrednih i posrednih idejnih utjecaja iz tih središta kao i iz zapadnoeuropske "jezgre". S obzirom na visok stupanj strukturiranosti, pristup kroz prizmu središte-periferija tako se čini povoljnim za identifikaciju i utvrđenje stupnja usmjerenosti i ovisnosti Hrvatske u odnosu prema pojedinim središtima odnosno njezine uključenosti u pojedine sustave. Takvo razmatranje hrvatske povijesti u sklopu europskih zbivanja i uvjetovanosti čini se produktivnim i s obzirom na mogućnost složenijeg i cjelovitijeg razumijevanja hrvatske povijesti. U tome se državopravna, pravna i pravno-kulturna dimenzija pojavljuju i kao značajni elementi i pokazatelji hrvatskog identiteta.

Pretpostavka provedbe tako naznačenog pristupa jest određivanje općeg okvira odnosa u Europi u navedenom razdoblju odnosno izrada orisa "slike svijeta" u sklopu koje i procesi u Hrvatskoj dobivaju svoje mjesto. Složenost takvog zadatka i ograničenost prostorom pak uvjetuju iznimnu sažetost pa i lapidarnost izlaganja kao i njegovu prethodnu prirodu.

Europska jezgra i periferija i razvoj javnoga prava

Oris razvoja javnoga prava u europskim zemljama u "dugom" devetnaestom stoljeću (1780-1914) pokazuje da se tada na različite načine i s različitim dinamikom uspostavljaju i u većoj ili manjoj mjeri stabiliziraju moderne institucije na čiji konačni izgled i ulogu utječu specifičnosti svake pojedine zemlje. U tom razdoblju izraženije pokretljivosti i međuutjecaja, ali i izraženije različitosti u okolnostima uobličavanja modernih nacija i izgradnje modernih nacionalnih država, modernizacija se u Europi ne odvija u vidu općeg obrasca ili zajedničkog procesa, kao neka "prirodna povijest", već u individualnim i osobenim oblicima. U tom se sklopu uvjetovanost pravnog razvoja može sagledati kao složena igra zbiljskih odrednica iz neposredne okoline (zemljopisni, politički, vojni, društveni, gospodarski, prometni i drugi činioci) te idejnih i pravnih odrednica (primjerice opći kulturni okvir, zatečeni pravni sustav, pravna tradicija, pravne ideje izvane).

Ipak, i unatoč različitosti nacionalnih okvira moguće je uočiti da se u devetnaestom stoljeću jasnije diferencira zapadnoeuropska "jezgra" iz koje ideje,

modelski okviri i pojedina konkretna rješenja institucionalnog uređenja ustavno-pravnog i cjelokupnog javnopravnog sustava struje prema zemljama okoline u kojima uvelike utječu na oblikovanje njihovih modernih institucija, potirući ponekad i elemente dotadašnje pravne tradicije.

Već Europa konca 18. i početka 19. stoljeća, jasnije nego dotada, pruža sliku gospodarski i vojno uspješnije te društveno razvijenije zapadnoeuropske jezgre koja je nosilac modernog kapitalističkog razvoja, a koju okružuje prsten slabije, međusobno nejednako razvijenih zemalja koje postaju gospodarski ovisne o zemljama jezgre ili ostaju na razini autarkičnog privređivanja. Prijelaz od staleškog prema modernom društvu odvijao se uz odgovarajuće idejne i institucionalne pretpostavke koje se - koliko god "klasično" to zvučalo - napose mogu zabilježiti u Engleskoj, Francuskoj, Nizozemskoj, Švicarskoj, dok se elementi autohtonog razvoja u jednakom smjeru, ali u slabije izraženom vidu, mogu zabilježiti i u zemljama na njihovu rubu. Ta početna labavija diferencijacija na propulzivniju "jezgru" i zaostaliju "periferiju" produbljuje se tijekom "dugog" devetnaestog stoljeća (1780-1914) u kojem ubrzana modernizacija u zemljama jezgre postaje bitnom razlikom prema zemljama periferije. Zemlje jezgre ubrzo dosežu razdoblje gospodarskog trajnog samostalnog rasta, uspostavljaju racionalni ustroj pravno-političkog sustava i doživljavaju i ostale promjene karakteristične za moderno društvo.²

Razlike u zemljama jezgre i periferije uvjetuju i razlike u ciljevima. U zemljama jezgre kao ciljevi se postavljaju gospodarska i politička ekspanzija na račun trećih, ali i razvoj empirijskih znanosti i racionalnih tehnika upravljanja te izgradnja i širenje jamstava sloboda i prava obećanih revolucijama.³ U zemljama periferije modernizacija se pak doživljava kao mogućnost ubranog hoda kroz povijest odnosno kao iskorištenje prijelaza na racionalnu regulaciju utemeljenu na dostignućima moderne znanosti kako bi se brzo i učinkovito ispravile greške nastale zbog neznanja. Stoga u tim zemljama postoji usmjerenje na ubrzan razvoj odnosno na uspostavljanje nedostajućih uvjeta za nj kroz razvoj industrije i prerađivačke industrije, izgradnju željeznica i prometnica i uključanje u međunarodnu trgovinu, kulturni preporod, podizanje pismenosti, nacionalnu integraciju i nacionalnu neovisnost, raskid s feudalnim društvenim i političkim strukturama, uspostavu privatnovlasničkog sustava i racionalnog javnopravnog sustava uz jamstva individualnih prava i sloboda. Različiti stupnjevi razvijenosti i pretpostavki za dalji razvoj uvjetovat će i među zemljama periferije različitost u smjeru i uspješnosti razvoja.⁴

² Berend - Ránki, 23-30, 42.

³ O pojedinim odrednicama razvoja europske "jezgre" u 19. stoljeću v. Berend - Ránki, 30, 41-41; Sztompka, Piotr. *The Sociology of Social Change*. Oxford - Cambridge (Mass), 1993, 73, 75-76, 132-133 i dr.

⁴ O gospodarskim, društvenim, političkim i ljudskim uvjetima te ulozi države u razvoju "periferije" v. Berend - Ránki, 30 i d., 50 i d., 69 i d., 88 i d.

No, u nastojanju ubrzanja svoga razvoja i u uvjerenju da se umješnom manipulacijom institucijama može ponoviti razvoj na Zapadu, u nerazvijenim se zemljama iz razvijenih preuzimaju vrijednosti i ideje te pojedina u praksi potvrđena gospodarska i tehnološka kao i politička i pravna rješenja za koja se čini da su sukladna bitnim uvjetima i ciljevima razvoja u zemljama periferije. Usmjerenje na ubrzanje razvoja kao i na uspostavljanje pretpostavki razvoja posebnu pažnju skreće na organizacijske pretpostavke modernizacije. Osobita se pažnja posvećuje pravu koje se shvaća instrumentalno, kao mehanizam svjesnog usmjeravanja razvoja, te kulturno, kao normativna okosnica društva putem kojeg se ono legitimira kao moderno. Stoga posebnu važnost dobivaju ustavne i upravno-pravne institucije kao okvir prevođenja projiciranih ciljeva u stvarnost. Te institucije shvaćaju se kao sredstvo izgradnje moderne nacionalne države odnosno kao sredstvo uspostavljanja podloge modernog političkog sustava te kao priprema podloge za puno funkcioniranje tržišta i privatnopravnih institucija kao oblika samoregulacije gospodarskog sustava, koji će stvoriti materijalne pretpostavke daljeg razvoja.

U razvoju institucija posebnu, mada ne i jedinu, ulogu imale su pojedine zemlje koje su poslužile kao uzori, pa i "rasadnici" ideja i institucija. Razvoj političke misli i institucija u Engleskoj od 17. stoljeća te u Francuskoj koncem 18. i početkom 19. stoljeća bio je važan i za srodno usmjeravanje razvoja institucija i u ostalim zemljama zapadne Europe, a potom su, u prepletu unutarnjih razvojnih odrednica i prijenosa ideja izvana, sličnim smjerom krenule i druge zemlje. Podloga za razvoj prema izgradnji modernog državnopravnog i pravnog sustava u svakoj zemlji bile su posebne, ali i zajedničke okolnosti koje su se otvarale prihvatu i prilagodbi političkih i pravnih ideja i zakonodavnih rješenja iz razvijenijih zemalja. Taj utjecaj realiziran je ovisno o prilikama u "receptivnim" zemljama kao i ovisno o (vojno)političkom, kulturnom i gospodarskom utjecaju te zemljopisnoj i prometnoj blizini izvorišnih sredina. Pa dok se u europskoj jezgri taj razvoj odvijao koncem 18. stoljeća i u prvim desetljećima 19. stoljeća (a u Engleskoj i prije), dotle su se u zemljama periferije odgovarajući procesi odvijali između 1830-ih i 1870-ih ili i poslije, a prekretnica je dostignuta postavljanjem ustavnih okvira modernog razvoja u šezdesetim godinama. Uspostavljene ukupne razvojne pretpostavke bit će osnova za dalji razvoj na planu institucija koji će se odvijati različitom dinamikom i rezultatima pridruženjem nekih zemalja periferije onima u jezgri ili pak zastoje u razvoju drugih zemalja.

U tom slijedu promjena osobito su značenje imale engleske parlamentarne institucije i institucije vezane uz slobode i prava pojedinaca koje su uvelike poslužile kao uzor francuskim institucijama razvijenima za Revolucije 1789. i poslije. Izgrađene u posve drugačijem okružju, te su institucije zadobile posebne oblike na koje je utjecala revolucionarna zbilja i radikalno-liberalna misao zasnovana na vjeri u napredak na osnovi čovjekove prirode i razuma te racionalnih institucija suglasnih s apstraktnim vrijednostima. Francuske institucije širit će se Europom kao ideja i uzor te kao izvana usađena zbilja, zadobivši i modelski značaj,

zahvaljujući racionalnom obliku i doktrinarnoj privlačnosti sukladnima interesima građanske klase, ali zahvaljujući i vojnim uspjesima i gospodarskoj snazi kao i trajnom ugledu *grande nation*. Francusko iskustvo bilo je i osnova za prevladavajući stav francuske pravne teorije o prirodi države i odnosu države i građana, koja je počivala na teoriji prirodnog prava o prioritetu prava pojedinaca pred državom i određenju države kao ustanove s osnovnim ciljem zaštite i razvijanja prava pojedinaca. Otuda je proizašlo trajno nepovjerenje prema državnoj vlasti i uvjerenje o nužnosti njezinog ograničavanja na djelatnosti i postupke potrebne za zaštitu i usklađivanje interesa pojedinaca te stav o potrebi omogućavanja djelatnog postavljanja pojedinca prema državi i izgradnji odgovarajućih institucija.⁵

Njemački razvoj odvijao se na sjecištu francuskih i engleskih utjecaja i na podlozi vlastite tradicije zasnovane na institucijama "policijske države", u okolnostima borbe srednje klase za izgradnju ustavne države i nacionalno ujedinjenje politički rascjepkane jedinstvene *Kulturnation*. U tom je sklopu razvoj do 1848. obilježen "defenzivno" motiviranim počecima modernizacije i ustavnosti početkom 19. stoljeća, čemu je pak slijedilo oktroiranje legitimističkih ustavnih povelja te zastoj ustavotvornih nastojanja. Propast pokušaja njemačkog ujedinjenja 1848. na podlozi ideje slobode u "profesorskom parlamentu" stvorio je u Nijemaca dojam o parlamentu kao o beskorisnoj pričaonici i usmjerio interes za političku budućnost i ujedinjenje prema kruni. Neuspjesi liberala šezdesetih godina proširili su prostor za "realpolitiku" s težištem na državnoj moći kao sredstvu ostvarenja ujedinjenja nakon kojeg tek dolazi sloboda, a zadatak ujedinjenja će doista i provesti "željezni kancelar" Bismarck.⁶

U sklopu takvog razvoja uobličena je i njemačka zamisao o "pravnoj državi" koju, nasuprot antidržavnoj usmjerenosti zapadnih liberala, obilježava ambivalentni odnos spram države. Rukovođeni iskustvima "policijske države" i uviđanjem korisnosti države kao naprednog pokretača reformi u zaostalom njemačkom društvu njemački liberali smatrali su da državnu vlast ne treba ograničiti, već očistiti od povreda i okrenuti naprednim ciljevima. Stvarnost zaostale društvene strukture i podjele političke moći, pa i strah od vladavine neprosvijećene mase, dodatno su ih usmjerili na traženje putova napretka kroz interesno-kom-

⁵ Caenegem van, Raoul C. *An Historical Introduction to Western Constitutional Law*. Cambridge, 1995, 181, 204; Ellul, Jacques. *Histoire des institutions*, II. Paris, 1956, *passim*; Hawgood, John. A. *Modern Constitutions Since 1787*. London, 1939, 88-89, 93-95, 103, 104-109, 131-134, 272-273, 278-280; Jovanović, Slobodan. *Primeri političke sociologije. Engleska, Francuska, Nemačka 1815-1914*. Beograd, 1940, 189, 232-233, 267, 273; Krbeč, Ivo. *Upravno pravo, I, II*. Zagreb, 1929, 139-140; 147-148.

⁶ Dirlmeier, Ulf et al. *Povijest Njemačke*. Zagreb, 1999, 157-195 [izdanje na njemačkom: 1995]; Hawgood, 76-77, 116-118; 120-126, 212-214; Jovanović, 384-386, 415-417; Kühne, Jörg-Detlef. *Civil Rights and German Constitutional Thought 1848-1871*, u: Wellenreuther, Herman. (ed.). *German and American Constitutional Thought. Contexts, Interaction and Historical Realities*. New York - Oxford - Munich, 1990, 199-255, 203, 221-222, 229, 249.

promisne oblike podjele vlasti na podlozi zatečenih struktura i bez jasnog lociranja nosioca suvereniteta uz naglašavanje ministarske odgovornosti. Činjenica da njemačka država nije postojala, već ju je tek trebalo izgraditi, uvjetovala je da liberali svoja nastojanja nisu usmjerili naprosto na pretvaranje države u slobodnu, već na izgradnju države u procesu uspostavljanja slobode. Tako se u njemačkoj pravnoj teoriji razvio stav o prvenstvu nadosobnih interesa zajednice u suprotnosti s interesima i srećom pojedinca kao svrhom države odnosno stav o pojedincu kao dijelu cjelovitog organizma podložnom suverenoj i neograničenoj državi čiji je osnovni interes zaštita i razvoj zajednice, a ne interes pojedinca. "Pravna država" samoograničava se pravom pa je utoliko ona ishodište i prava građana koja je dužna štiti, ali njihov oblik, pa i postojanje ovise o državi. To je bila podloga i za pojavu teorija koje negiraju postojanje subjektivnih javnih prava ili ih tumače u paru sa subjektivnim javnim pravima nosioca vlasti ili javnim dužnostima i određuju ih kao odraz objektivnih javnih prava. Pod utjecajem ideje "pravne države", njemačkih tradicija i odrednica zbilje kretao se i razvoj institucija u sklopu kojeg se njemačko sudstvo razvilo u moderno, racionalno i neovisno. I uprava je postupno stavljena u okvire zakona, a stvoreno je i upravno sudstvo kao vid "pravične javne uprave" u sudskom obliku i sa svrhom postizanja jednakog postupanja uprave, dok je građanin zadržao subordinirani položaj. Dio ideje o "pravnoj državi" bila je i razvijena lokalna samouprava s uzorom u pruskoj gradskoj samoupravi.⁷

Za razvoj u drugim europskim zemljama karakteristično je - ne i u svakom pojedinom slučaju - da se moderna ustavnost i javnopravne institucije na Zapadu i Sjeveru uobličuju do 1830-ih godina, a ponešto kasnije u mediteranskim zemljama. Na njihov će razvoj, uz veći ili manje izražen stupanj autohtonog razvoja, naročito utjecati engleska ustavnost, francuski ustavi i ustavne povelje te belgijski ustav 1830.⁸ U novoizraslim balkanskim državama slab sloj izobražene srednje klase u

⁷ Hayek, Franz. *Politički ideal vladavine prava*. Zagreb, 1994 (prvo izdanje na engleskom: Cairo, 1955); Jovanović, 449; Krbeč 1929, 140-132, 147, 153-156; Krbeč, Ivo. *Pravo javne uprave FNRJ, I*. Zagreb, 1961, 64-65; Kühne, 213-214, 220-221, 227; Lübke-Wolff, Gertrude. *Safeguards of Civil and Constitutional Rights - The Debate on the Role of the Reichsgerichts*, u: Wellenreuther, Herman (ed.). *German and American Constitutional Thought. Contexts, Interaction and Historical Realities*. New York - Oxford - Munich, 1990, 353-412, 355-358; Neumann, Franz. *The Rule of Law: Political Theory and the Legal System in Modern Society*, Leamington Spa - Heidelberg - Dover, 1986 (doktorska disertacija, London School of Economics, London, 1936), 229, 247, 259-260; Ruggiero de, Guido. *The History of European Liberalism*. Boston, 1964 (prvo izdanje na talijanskom: Bari, 1925), 259-260; Sagadin, Stevan. *Upravno sudstvo. Povodom stogodišnjice rada Državnog saveta 1839-1939*. Beograd, 1940, 82-83, 91; Sheehan, James J. *German Liberalism in the Nineteenth Century*. Chicago, 1978, 43.

⁸ U Švedskoj je na sjecištu autohtonog razvoja i francuskog utjecaja izrastao legitimistički ustav 1809. koji je uveo ograničenu ustavnu monarhiju i značajna jamstva prava pojedinca. Norveško odvajanje od Danske urodilo je ustavom 1814. na koji su utjecali francuski ustav 1791. i engleska ustavnost, a u Danskoj je razdoblje prosvijećenog apsolutizma završeno donošenjem ustava 1849. Drugačije je bilo u Finskoj, podložnoj Rusiji, u kojoj se njezin autonomni Sabor saziva od druge

1860-im i 1870-im utječe na izradu relativno modernih ustava prema zapadnim uzorima uspostavljajući tako, u uvjetima izostanka tradicije političke kulture, pretpostavke modernog političkog života "odozgo". U samodržačkoj Rusiji tek 1861, u sklopu skućene modernizacije u despotskom okviru, dolazi do oslobođenja kmetova, a potom i do odvajanja sudstva i uprave, uvođenja javnosti suđenja i porotnog postupka.⁹ Raspon daljeg razvoja tekao je od uključenja njemačkih zemalja u europsku jezgru u 19. stoljeću, priključenja skandinavskih zemalja - s već otprije razmjerno razvijenom institucionalnom podlogom - početkom 20. stoljeća do kroničnog kašnjenja balkanskih područja oslobođenih nakon višestoljetnog turskog držanja.

Tako u Europi tijekom 19. stoljeća izrastaju nacionalne države u kojima se u "krugovima" odvija uspostavljanje i/ili uobličenje moderne ustavnosti i javnopravnih institucija, uvelike po ugledu na razvijenije uzore.

Odgovarajući procesi u to su se doba odvijali i u Habsburškoj Monarhiji koja se nalazila na rubu europske jezgre kao geopolitička poveznica prema Istoku. Takav položaj kao i unutarnja složenost Monarhije s obzirom na višenacionalni sastav i povijesne jedinice u njezinom sastavu, koje su i same bili složeni podsustavi, bile su odrednice prijelaza iz feudalizma u moderno društvo. Stoga je u prvom planu bilo pitanje integracije i diferencijacije Monarhije, pa i pitanje nacionalne prevlasti, dok su se pitanja građanskih i političkih sloboda i prava te s njima povezanog ustroja vlasti pojavljivala unutar toga okvira ili s njime u prepletu. U

polovine šezdesetih godina, ali je koncem devedesetih izložena centralističkim presezanjima. Autohtoni javnopravni razvoj nizozemskih zemalja prekinut je koncem 18. stoljeća nametnutim bonapartističkim ustavima, a legitimistički ustav kratkoživuće Ujedinjene Nizozemske stvorene 1814. jamčio je slobode i prava pojedinaca i snažno centralizirao upravni ustroj. Raspad zemlje i stvaranje Belgije 1830, potaknuto spregom katolika i liberala, urodilo je stvaranjem liberalnog i nedemokratskog belgijskog ustava 1831. koji je, iako nastao pod eklektičnim utjecajima, zbog svoje racionalnosti i uravnoteženosti znatno utjecao na ustavni razvoj u Europi. Švicarska se pak nakon preuzimanja institucija direktorijskog ustava 1813. vratila na labavu konfederaciju, a nakon vjerski motiviranog građanskog rata 1848. "federaliziran" je Konfederalni pakt iz 1815. i proširena tradicionalna prava, poput slobode tiska i govora te elemenata neposredne demokracije. U talijanskim zemljama ustavnost je, osim kratkoživućih iznimaka, započela 1848. uz utjecaje francuske ustavne povelje iz 1830. i belgijskog ustava. Španjolski ustavni razvoj odvijao se od 1812. pod utjecajima engleske i francuske ustavnosti te belgijskog ustava (1837), a sam je - uz francuski utjecaj - utjecao i na portugalski ustavni razvoj. Prije mediteranskog negoli balkanskog krugu pripada Grčka - čiji su korijeni ipak ležali u klasičnoj civilizaciji, a komunikacija sa Zapadom bila daleko razvijenija negoli u susjednih zemalja - čiji je ustav iz 1844. izrađen po uzoru na belgijski. Caenegem, 230-233, 238; Dareste F. R - Dareste P. *Les constitutions modernes, I*, Paris, 1928, 395-396, 491-492; Hawgood, 40-41, 49-50, 53-58, 82, 95-138, 147, 165-176, 180-196; Hearder, Hary. *Europe in the Nineteenth Century 1830-1880*. Longman, 1988, 27-28, 214-215.

⁹ Prema belgijskom ustavu izrađeni su bugarski (1864) i rumunjski ustav (1866), a srpski ustav iz 1869. uveo je autoritarno oblikovanu ustavnu monarhiju. Dareste - Dareste, 1928, 371-372; Dareste F. R - Dareste P. *Les constitutions modernes, II*, Paris, 1929, 351-352, 432-433; Caenegem, 238; Hearder, 329, 238, 349-350.

cjelini je Monarhija kasnila u razvoju u odnosu prema razvijenijim europskim zemljama pa se znala doimati i "otužnim anakronizmom"¹⁰, ali je bila integralni, makar i rubni dio toga razvoja.

U Austriji je konzervativni politički sustav uspostavljen nakon gašenja "jozefinizma" zadržao stabilnost sve do revolucionarnih bečkih zbivanja 1848, ali je nastojanja na uvođenju ustavnih načela vladanja okončalo oktroiiranje centralističkog ustava 1849. odnosno uvođenje otvorenog apsolutizma 1852. Sam Franjo Josip smatrao je da engleski i francuski ustavni sustavi nisu prikladni za Austriju jer onemogućavaju reforme potrebne za učvršćenje države i nisu u skladu s potrebama naroda.¹¹ Cilj reformi iz razdoblja apsolutizma bio je dovesti Carstvo na razinu razvijenih zapadnih zemalja uz zadržavanje privilegiranog položaja najvišeg sloja aristokracije. Sukladno tradiciji jozefinskog naslijeđa te u tradiciji njemačkih modernizacijskih gledanja na ulogu države, ključ reformi postavljen je na izmjenu institucija, posebice organizaciju uprave i pravosuđa, dočim su građanska prava bilo strogo ograničena.¹² U razdoblju provizorne pseudoustavnosti (1860-1967) preuzeta su i prilagođena pojedina liberalna načela i rješenja iz zapadnih zemalja i Njemačke,¹³ a ustavnost je uvedena 1867. kada je liberalna većina u Carevinskom vijeću ishodila vladarev prihvata skupa temeljnih zakona (Prosinački ustav) kojima je uspostavljen moderni i racionalni ustroj vlasti obilježen ograničenim parlamentarizmom, kvalitetnim i razmjerno neovisnim sudstvom, upravnim sudovanjem i elementima ustavnog sudovanja te širokom listom građanskih prava.¹⁴ Liberalni smjer u zakonodavstvu nastavljen je do okončanja prevlasti (inače tradicionalno velikoaustrijski usmjerenih) austro-njemačkih liberala u Carevinskom vijeću i u vladi 1879, uz utjecaje "jozefinskih" tradicija, ideje "pravne države", njemačkih uzora, ali i uz utjecaj francuskog zakonodavstva. Organizacijske reforme pretežno su imale uzor u njemačkom zakonodavstvu, ali

¹⁰ Hearder, 309.

¹¹ Bérenger, Jean. *A History of the Habsburg Empire 1700-1918*. London - New York, 1997 (prvo izdanje na francuskom, Pariz, 1990), 174; Gross, Mirjana. *Počeci moderne Hrvatske*. Zagreb, 1985, 19-21.

¹² Cesarska povelju od 31. prosinca 1851. (Silvestarski patent) v. u: *Zemaljsko-zakonski i vladni list za krunovinu Hrvatsku i Slavoniju*, Beč, 1852, k. I, br. 8.

¹³ Tada su ojačani imunitet zastupnika, jednakopravnost protestanata, odijeljeni su sudstvo i uprava, pojedina građanska prava dobila su sudsku zaštitu, pri čemu su najvažniji bili liberalniji Zakon o tisku iz 1862. (osjetno liberaliziran 1868) te vraćanje porotnog suđenja za tiskovne i teške delikte. Kühne, 214; Macartney, C. A. *The Habsburg Empire 1790-1918*. London, 1969, 530-532.

¹⁴ Zakone Prosinačkog ustava v. u: Bernatzik, Edmund (Hrsgb). *Die österreichischen Verfassungsgesetze*. Wien, 1911, 390-453. Zakon o odgovornosti ministara od 25. lipnja 1867. v. u: Bernatzik, 371-378; o Prosinačkom ustavu v. Kann, Robert A. *A History of the Habsburg Empire 1526-1918*. Berkeley-Los Angeles-London, 1980, 340; Kühne, 225-226, 247-248 (G. Stourzh); Lehner, Oskar. *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*. Linz, 1992, 213-215; Macartney, 560-563, 604.

je Upravni sud (1873) imao svrhu zaštite subjektivnih javnih prava povrijeđenih u upravnom postupku. Pravo udruživanja i sastajanja bili su pak vrlo restriktivno regulirani dok je sloboda tiska bila razmjerno široka, a kvalitetni i poglavito liberalni Zakon o kaznenom postupku iz 1873. izrađen je usavršavanjem načela iz u Europi široko prihvaćenog francuskog Code d'instruction criminelle iz 1808.¹⁵

Za razliku od Austrije u Ugarskoj je razvoj bio određen još tradicionalnijom društvenom strukturom, ali i tradicijom ustavnog života oslonjenom na plemstvo, pa i na slabo građanstvo dijelom izobrazeno i na zapadnim idejama, što je bila podloga razvoja mađarske političke i kulturne zasebnosti. Presudna odrednica bio je i nacionalni sastav zemlje u kojoj su vladajući Mađari činili nešto manje od polovine stanovništva (ne računajući Hrvatsku i Slavoniju).¹⁶ U Ugarskoj su do konca 18. stoljeća propali i prosvjetiteljski apsolutizam Josipa II, reformski pokušaji u Ugarskom saboru kao i jakobinska urota, ali će otpor zasnovan na zasadama tradicionalne ustavnosti ostati konstanta mađarskog političkog života. Okončanje franciscejskog apsolutizma (1811-1825) sazivanjem Ugarskog sabora otvorit će prostor za početak reformskog razdoblja koje će nakon ograničenih uspjeha 1839-1840. kulminaciju imati 1848. godine.¹⁷ U tom kretanju mogu se identificirati prosvjetiteljski smjer zasnovan na uvjerenju da se prijelaz iz feudalizma može najbolje ostvariti putem modernih zakona, utjecaji engleskog evolutivnog utilitarizma te njemačkog liberalizma koji je u središte stavljao naciju i pitanje samoodređenja odnosno modernizaciju kao nacionalni program. Konceptijsku podlogu mađarskog reformskog programa činila je i postavka o europskim ishodištima ugarskog ustava koji je prodorom Turaka u 16. stoljeću izgubio razvojnu sponu sa Zapadom, što je urodilo specifičnim institucijama poput županija, zbog čega je onda potrebno ugarski ustav modernizirati preuzimanjem modernih oblika sa Zapada.¹⁸ Ta je koncepcija bila osnova zakonodavnog rada Ugarskog sabora

¹⁵ Bayer, Vladimir. *Kazneno procesno pravo - odabrana poglavlja, II. (prir. prof. dr. Davor Krapac)*. Zagreb, 1995, 150-151; Bérenger, 239-240; Ljubanović, Vladimir. 120. obljetnica donošenja i sankcioniranja hrvatskog Zakona o kaznenom postupku od 17. svibnja 1875. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 1, 1994, 1, 239; Sagadin, 78-79; 90-94.

¹⁶ Udio stanovništva kojemu je mađarski bio materinji jezik u "užoj" je Ugarskoj (bez Hrvatske i Slavonije) u četrdesetim i pedesetim godinama iznosio 40-42%, ali je pod utjecajem mađarizacije 1880. porastao na 46,65%, 1900. na 51,4% i 1910. na 54,9%. No, udio Mađara u intelektualnim profesijama iznosio je 1910. od 81,9% do 96,8% (osim u slučaju svećenstva gdje je bio 63,7%), a naročito je izražen bio u državnim službama. Jászi, Oskar. *The Dissolution of the Habsburg Monarchy*. Chicago, 1961. [prvo izdanje: Chicago, 1929], 274-275, 280, Macartney, 725-726.

¹⁷ Csizmadia Antál. L'instauration du droit bourgeois au cours de la révolution hongroise de 1848. *Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae* 25, 1983, 3-4, 114; Gerő, Andras. *Modern Hungarian Society in the Making. The Unfinished Experience*. Budapest, 1993, 39, 72-75.

¹⁸ Bödy, Paul. *Joseph Eötvös and the Modernization of Hungary, 1840-1870: A Study of Ideas of Individuality and Social Pluralism in Modern Politics*. Philadelphia, 1985, 26; Kosáry, Domokos. Enlightenment and Liberalism in Hungary, u: Ránki, György (ed.). *Hungary and European Civilization*. Budapest, 1989, 4-5, 6.

1848. koji je donio tridesetak zakona - uglavnom ustavnog značaja - koji su bili oblikovani pod utjecajem mađarske ustavnopravne tradicije, engleske ustavne prakse, francuskog ustava iz 1791, belgijskog ustava iz 1831. i njemačke teorije.¹⁹ Ugarski sabor je tim zakonima - koji su uređivali ustroj vlasti i najvažnija građanska prava - na legalan način izmijenio svoju prirodu iz staleškog u građanski, ugarsku zasebnost od austrijskih zemalja postavio na državnopravnu osnovu i uspostavio njezinu modernu institucionalnu podlogu.²⁰ Neki od tih zakona u postupovnom su i materijalnom pravnom smislu vrijeđali hrvatska municipalna prava, što je bio razlog za oružani sukob Hrvatske s Ugarskom 1848. godine, ali je 1849-1859. ustavnost ukinuta u obje zemlje. Djelomični povratak ustavnosti 1860. u Ugarskoj je bio praćen zahtjevima za vraćanjem zakona iz 1848. i uspostavljanjem kontinuiteta ugarske državnosti, što je - uz nužne prilagodbe novim okolnostima - i učinjeno nakon Austro-ugarske nagodbe 1867. No, reformska zakonodavna aktivnost nakon 1867. bila je znatno slabija i suženija negoli u Austriji s obzirom na to da je ideološku podlogu mađarske države činio velikomađarski nacionalizam te da su vladajuće klase težile održanju prevlasti na liberalnoj, a ne i demokratskoj osnovi u strahu od prevage nemađarskih narodnosti, pa i mađarskog demokratskog elementa.²¹ Ipak, 1869. odvojeni su uprava i sudstvo i postavljena jamstva sudačke neovisnosti, dok je uprava reorganizirana na podlozi tradicionalnog županijskog sustava.²² No, za razliku od Austrije, u Ugarskoj nije usvojena lista temeljnih prava, nedemokratsko izborna pravo ostat će trajna odrednica vladine politike, pravo okupljanja i udruživanja ostali su uređeni uredbama, a Upravni sud s ograničenom nadležnošću osnovan je tek 1896. Iznimka je bila dalja liberalizacija slobode tiska i uređenje porotnog suđenja, a zakon iz 1868. jamčio je manjinskim narodima kulturna prava.²³ Ta je politika bila osigurana trajnom prevlašću velikomađarski usmjerenih liberala, napose nakon okončanja frakcijskih borbi i slabijih vlada 1872-1875. Od 1875. do 1890. autoritarni predsjednik vlade Kálmán Tisza provodio je politiku stabiliziranja dualizma i snažnog gospodarskog i kulturnog napretka ugarske države koji je bio praćen jačanjem velikomađarskog nacionalizma i podređenim položajem

¹⁹ Gerő, 87-88, 92-94; Rácz, Attila. Contemporary European Constitutional Development and the Hungarian Public-Law Legislation in 1848. *Acta Juridica Hungarica* 34, 1992, 3-4, 147, 152-154.

²⁰ Ugarski zakoni 1848. uređivali su, među inim, ukidanje feudalnog društvenog uređenja, osnivanje neovisne i odgovorne ugarske vlade, svakogodišnje zasjedanje Sabora, pretvaranje Sabora u predstavničko tijelo s proračunskim pravom, slobodu tiska i sudski postupak u tiskovnim stvarima, položaj sveučilišta, vjersku jednakost, upravni ustroj zemlje. Usp. *Zakonski članci Ugarskog državnog Sabora godine 1847/8*. Zagreb, 1860. Usp. i Čepulo, Dalibor. Izgradnja modernih mađarskih državnopravnih i političkih institucija 1790-1880. *Vladavina prava*, 3, 1999, 3-4, 24-25.

²¹ Bérenger, 242; Kann 1980, 353; Sugar, Peter F. (gen. ed.). *A History of Hungary*. Bloomington - Indianapolis, 1990, 261-264.

²² Macartney, 696; Sugar, 257.

²³ Kann 1980, 341, 352; Sagadin, 95-96; Sugar, 256. Bérenger, 217, 241; Gerő, 127.

manjinskih naroda, autoritarnim stilom upravljanja i nemoralom i korupcijom u politici.

Reforma ustroja vlasti i građanskih prava u Mažuranićevom razdoblju (1873-1880) - tijek i uvjetovanosti

Mažuranićeve reforme imaju svoj položaj u slijedu modernizacijskog usmjerenja koje se u Hrvatskoj odvija od 1848. budući da su dotadašnja nastojanja preporodnoga pokreta, sučeljenoga s mađarskim presezanjima, bila usmjerena na obranu hrvatske autonomije ukorijenjene u feudalnoj ustavnosti. Zahtjevi za modernim preustrojem vlasti i jamstvima nekih građanskih prava bili su iznijeti u programatskom dokumentu *Zahtijevanja naroda* iz 1848. uz zahtjeve za nacionalnim ujedinjenjem i kulturnim zahtjevima. U to se doba postavlja i trajna idejna osnova djelovanja hrvatskih narodnjaka u kojoj je spregnuta ideja liberalne države i hrvatskog državnog prava, što je jasno naznačeno u ključnim spisima iz 1848. koje je izradio Ivan Mažuranić.²⁴ No, kako Hrvatski državni sabor 1848. nije poduzeo korake na reformi institucija, to će modernizacijski preustroj sudbene i upravne vlasti, uz stezanje građanskih prava, biti poduzet iz Beča u razdoblju pseudoustavnosti i neoapsolutizma 1849-1859. Odiš prema apsolutističkim reformama utjecat će pak na to da intenzivni zakonodavni rad Sabora 1861. bude usmjeren na spajanje tradicionalnih hrvatskih municipalnih institucija i modernih vrijednosti, ali vladar neće dati potvrdu ni tim niti malobrojnim zakonima pripremljenim na Saboru 1865. opterećenom državnopravnim igrama s Bečom i Peštom. Zapravo je sustavni pristup reformama omogućen tek Hrvatsko-ugarskom nagodbom, koja je Hrvatsku dovela u otegotni ustavni položaj u Ugarskoj, ali je postavila i razmjerno racionalni i stabilni okvir hrvatske autonomije. No, ograničene organizacijske reforme u razdoblju autoritarnog i zastarjelog upravljanja bana Levina Raucha i banskog namjesnika Antuna Vakanovića bile su na neki način iznuđene jer su bile nužne za operacionalizaciju Nagodbe ili su pak bile poduzete zbog pritiska javnosti i neodrživog stanja u upravi i sudstvu kao i očekivanja Središnje vlade da u Hrvatsku djelomično budu uvedene moderne institucije komplementarne onima u Ugarskoj. Sustavna modernizacija stvarno je započela nakon što je neuspješnost unionističke politike prisilila Središnju vladu na sporazum s Narodnom strankom te je na bansko mjesto došao Ivan Mažuranić, praćen oduševljenjem hrvatske javnosti zbog njegovog pučkog porijekla i uvjerenja da će on - s bogatim upravnim i političkim iskustvom od 1848. - osigurati brzo pokretanje reformi.²⁵

²⁴ Usp. Manifest naroda hrvatsko-slavonskoga, u: *Iura regni Croatiae, Dalmatiae et Slavoniae*, II. Zagreb, 1862, 350-356, i Mažuranić, Ivan. *Hervati Madjarom. Odgovor na proglašene njihove od ožujka mjeseca i travnja 1848.* Karlovac, 1994 [prvo izdanje: Karlovac, 1848].

²⁵ Ivan Mažuranić izradio je kao suradnik Banskog vijeća i saborski zastupnik gotovo sve važnije akte Sabora 1848, od 1849. u Beču je kao član povjerenstva za izradu propisa i mjera o

Mažuranić je doista vrlo brzo pristupio reformama te je u razdoblju njegova banovanja 1873-1880. Hrvatski sabor donio šezdesetak zakona koji su pokrivali cjelokupno područje hrvatske autonomne nadležnosti, od kojih se većina može označiti reformska. Osnovna zamisao reformi počivala je na općem odnosu prema državi, ustavnosti i slobodama i pravima pojedinca. Opća ideologijska podloga ukupnih Mažuranićevih reformi bila je liberalna te pokazuje sličnosti s europskim liberalizmima kroz naglašavanje značenja prosvjete i prosvijećenosti, ideje napretka i povjerenja u znanost, odbacivanju "natražnjaštva", *laissez faire* usmjerenja, ali je uočljiva razlika bila u izostanku sustavnih nastojanja na odvajanju crkve i države (s iznimkom podržavanja pučkog školstva).²⁶

Najširi sklop uvjetovanosti Mažuranićevih reformi može se potražiti u političkim i društvenim procesima vanjskog i unutarnjeg okružja. U tom su pogledu od važnosti bili širi vanjskopolitički okvir u srednjoj Europi i na Balkanu (konačan poraz habsburških interesa u procesu njemačkog ujedinjenja i postupno približavanje austrijskog i njemačkog vladara te nicanje politike *Drang nach Osten*, ustanak u Bosni i Hercegovini 1875. i izbjeglički valovi u Hrvatskoj, mogućnost srpskog zauzimanja Bosne i Hercegovine i pojave velike slavenske države pod zaštitom Rusije, austro-ugarska okupacija Bosne i Hercegovine 1878), procesi i zbivanja u Austriji i Ugarskoj (napose vladavina liberala i liberalno zakonodavstvo, postroženje odnosa Središnje vlade prema Hrvatskoj nakon 1875, spor austrijske i ugarske vlade glede Vojne krajine, pitanje uvjeta i brzine vraćanja Vojne krajine pod hrvatsku upravu te vladarevo rješenje hrvatsko-ugarskog spora oko Krajiške željeznice i Krajiškog investicijskog fonda). Širi sklop unutarnjih hrvatskih odrednica obuhvaćao je slabo razvijenu gospodarsku strukturu Hrvatske, prevladavajuću tradicionalnu društvenu strukturu u kojoj je postupno jačao skromni građanski sloj koji je pak tvorilo pretežiti dio političke elite (napose odvjetnici i upravni službenici pa i trgovci), raspored snaga na hrvatskoj stranačkoj sceni (puna prevlast Narodne stranke, vrlo slaba prisutnost radikalnijih liberala i još slabija konzervativnih zastupnika te puna podrška reformama) te unutarstranački raspored u Narodnoj stranci u kojoj nakon 1875. postupno jačaju razilaženja koja do 1879. prerastaju u rezerviranost prema Mažuraniću.

Najznačajniji kanali utjecaja vladara i Središnje vlade na Zemaljsku vladu i Hrvatski sabor proizlazili su iz Nagodbe. Imenovanje hrvatskog bana od vladara

preustroju sudstva u Hrvatskoj, od 1850. zamjenik je generalnog prokuratora odnosno državni nadodvjetnik za Hrvatsku (1854), a od 1860. predsjednik Dvorskog dikasterija za Hrvatsku odnosno kancelar Hrvatske dvorske kancelarije (1862), s kojeg je mjesta umirovljen 1865. odnosno 1867. Kao zastupnik aktivno je sudjelovao u radu Sabora 1861. i 1865. U kratkotrajnom Saboru 1872. izabran je za predsjednika Sabora, a na novim izborima opet je izabran za zastupnika. Usp. Barac, Antun. *Mažuranić*. Zagreb, 1945, 5-61; Živančević, Milorad. *Mažuranić*. Novi Sad - Zagreb, 1988, 9-138.

²⁶ Za europske liberalizme u 19. stoljeću usp. Collins, Irene. *Liberalism in the Nineteenth Century Europe*. London, 1957, 3-23; Harris, David. *European Liberalism in the Nineteenth Century*. *The American Historical Review*, 60, 1955, 3, 504-526; Ruggiero, *passim*.

na prijedlog i uz protupotpis ministra predsjednika u institucionalnom je smislu taj položaj vezivao uz činioce izvan Hrvatske, a to je bilo još izraženije u slučaju hrvatsko-slavonskog ministra koji je, kao član Središnje vlade, bio odgovoran Zajedničkom saboru u kojem malobrojni hrvatski članovi nisu imali ozbiljniji utjecaj. Presudni utjecaj Središnje vlade na hrvatsku autonomiju omogućavali su institut predsankcije zakonskih prijedloga Zemaljske vlade i institut sankcije zakona izglasanih u Hrvatskom saboru koji su vladaru na potvrdu upućivani preko Središnje vlade. Ona je s prigovorom da se tim aktima povređuje zajednička nadležnost ili zajednički interesi mogla faktično onemogućiti ili utjecati na izmjenu gotovo svake zakonodavne inicijative Zemaljske vlade ili zakona Hrvatskog sabora, osobito stoga što vladar nije mogao ignorirati volju politički jače strane. Osobito je moćno sredstvo bio institut predsankcije u sklopu kojeg je Središnja vlada širokim rasponom postupanja i izvan očiju javnosti mogla onemogućiti i da uopće dođe do zakonodavne inicijative.²⁷ Ograničavajuće je bilo i to što su javne financije bile zajedničke pa je cjelokupni instrumentarij bio u rukama Središnje vlade, ali to nije bio i neposredni kanal utjecaja na reforme, napose one u području građanskih prava. Ograničeni iznos financija utvrđen Nagodbom po sebi nije presudno utjecao na smjer reformi.²⁸

Glede pravno-kulturnog utjecaja najjači je bio utjecaj njemačkog kulturnog kruga, razumljiv s obzirom na političke, jezične i općekulturne odrednice. Gotovo svi ključni zakoni preuzeti su iz austrijskog zakonodavstva, a u raspravama o reformama saborski zastupnici naročito su se pozivali na austrijsko zakonodavstvo, zakonodavstva njemačkih državnica (ponajviše Pruske), potom na ugarsko zakonodavstvo, ali i na francusko zakonodavstvo kao i engleske parlamentarne institute pa, povremeno, i na zakonodavstvo SAD. Najviše su bili spominjani njemački teoretičari "pravne države" (posebice Rudolf Gneist, Otto Bähr, Robert von Mohl) te francuski (tako Charles L. de Montesquieu i Alexis de Tocqueville), ali i engleski mislioci (tako Jeremy Bentham i sir William Blackstone), a "pravna država" vrlo je često spominjana kao ideal koji treba dostići. U raspravama se pozivalo na pojedine uzore iz Europe ili se apstraktno govorilo o Europi, a kao cilj pojedinih

²⁷ Zemaljska vlada predlagala je Hrvatskom saboru zakone u kraljevo ime zbog čega su vladini nacrti zakona već prije upućivanja Saboru trebali dobiti vladarevu potvrdu. Taj postupak dobivanja predsankcije nacrtu zakona odvijao se analogno postupku dobivanja sankcije zakona, to jest nacrt je vladaru bio upućivan preko hrvatsko-slavonskog ministra Središnje vlade u Budimpešti. To je stvarno značilo da su i nacrti zakona trebali dobiti suglasnost Središnje vlade, ali u slučaju predsankcije vlada nije bila ograničena odredbama Hrvatsko-ugarske nagodbe u slučaju postupka sankcije. Usp. Čepulo, 1999, Izgradnja..., *Vladavina prava*, 3, 1999, 3-4, 26; Gross, Mirjana. Mađarska vlada i hrvatska autonomija u prvim godinama nakon Nagodbe. *Historijski zbornik* 38, 1985, 2. Tekst Hrvatsko-ugarske nagodbe v. u: Bojničić, Ivan. *Zakoni o ugarsko-hrvatskoj nagodbi*. Zagreb, 1907, 3-37.

²⁸ Franjo Rački u jednoj je raspravi ustvrdio da su nagodbeni prihodi Hrvatske veći od prihoda Kneževine Srbije. Šidak, Jaroslav. Ivan Mažuranić kao političar, u: Šidak, Jaroslav. *Studije iz hrvatske povijesti XIX. stoljeća*. Zagreb, 1973, 302.

reformi isticano je pridruženje "civiliziranim europskim narodima". Na odgovarajuće reforme prema uzorima razvijenijih zemalja gledalo se ne samo kao na pogodnu regulativu već i kao na sredstvo uključenja i način legitimiranja vlastite europske pripadnosti, ali su se pojavljivale i zamjerke vladi zbog nekritičkog preuzimanja stranih uzora.²⁹

Zakonodavna djelatnost za Mažuranićeva banovanja odvijala se kroz tri saziva Sabora. Prvo razdoblje (od Mažuranićeva preuzimanja mjesta bana u rujnu 1873. do konca saborskog saziva 15. lipnja 1875) obilježio je vrlo visok intenzitet zakonodavne djelatnosti i izražena profiliranost zakona, među kojima su prevladavali ustrojbeni i postupovni zakoni iz područja uprave i pravosuđa, zakoni kojima se reguliraju slobode i prava građana te zakoni iz područja prosvjete. U tom razmjerno kratkom razdoblju bio je usvojen veći i najznačajniji dio zakona koji su regulirali ustroj vlasti i slobode i prava pojedinaca. Razdoblje Sabora 1875-1878. pokazuje izvjestan pad u broju usvojenih zakona, zamjetan pad u gustoći zakonodavne djelatnosti i vrlo izražen pad s obzirom na značenje usvojenih zakona koji su obuhvaćali različita i slabo povezana područja, a zastupljeniji su bili oni iz područja prosvjete, društvenih odnosa i poljoprivrede te imovinskih i obveznih odnosa uz manji broj značajnijih zakona koji su se odnosili na ustroj vlasti i građanska prava. U razdoblju saborskog saziva 1878. do Mažuranićeve ostavke u veljači 1880. predložena su tek dva zakona, premda se čini da je Mažuranić imao plan nastavka reformi u sklopu kojih je namjeravao izmijeniti i zastarjeli austrijski KZ odnosno ujednačiti hrvatski s novim ugarskim KZ, poboljšati zakon o odgovornosti sudaca, o mjesnoj sudbenosti, o gruntovnicama i o postupku u maličnim stvarima.³⁰

U prvoj skupini zakona koje je Zemaljska vlada predložila Saboru bio je Zakon o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika Saboru kojem je Mažuranić pridavao posebnu važnost. Predsankciju toga zakona još je 1871. zatražio unionistički ban Bedeković, ali je Središnja vlada odgodom raspravljanja tada faktično umrtvila dalji postupak - po svoj prilici doživljavajući takav zakon kao jačanje hrvatske autonomije i smetnju jedinstvu ugarske države. Mažuranić je pak u postupku traženja predsankcije pokušao ishoditi pristanak Središnje vlade da pravna odgovornost obuhvati i odjelne predstojnike (koji su trebali biti supsidijarno odgovorni) - čime bi i oni stekli politički status - ali je upravo zbog toga Središnja vlada taj zahtjev i odbila. Zakon je bio zasnovan na austrijskom Zakonu o odgo-

²⁹ U Saboru su povremeno izricane kritike zbog "prepisivanja" vanjskih zakona i eksperimentalne prirode vladine zakonodavne politike. Zastupnik Jovan Subotić jasnije je uobličio tu zamjerku te naveo "općepoznate" primjere zakona o zadrugama, o otkupu javne rabote i ZKP. DS 1876, 478.

³⁰ Čepulo, Dalibor. *Ustavne i političko-upravne zakonodavne reforme u Hrvatskoj u razdoblju banovanja Ivana Mažuranića (ustrojstvo vlasti i građanske slobode i prava)*. Doktorska disertacija obranjena na Pravnom fakultetu u Zagrebu, Zagreb, 1998, 383; *Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije god. 1878-1881*. Zagreb, 1881. (dalje: DS 1878), 1-2.

vornosti ministara iz 1867. uz izmjene glede sastava sudišta i postupka. Te izmjene i suženje opsega odgovornosti bana stvarno su otežavale pokretanje i dovršenje postupka banove odgovornosti. Izmjene su bile nužne jer zbog jednodomnosti Hrvatskog sabora nije mogla biti preuzeta metoda sastavljanja članstva posebnog Kraljevinskog suda kao u dvodomnom Carevinskom vijeću te su, čini se, preuzeti neki elementi pruske regulative. U raspravi o Zakonu izraženo je uvjerenje da je to element priključenja Hrvatske modernim europskim nacijama, a Zemaljska vlada i saborska većina - koji su ipak bili svjesni više moralno-političkog, a manje operativnog značenja toga instituta - dijelili su uvjerenje da je to ključni korak u pretvaranju feudalnog ustroja vlasti u moderni. Zagrebački tisak podržao je donošenje Zakona, dok je budimpeštanski tisak izrazio zabrinutost smatrajući da je to element udaljavanja Hrvatske od Ugarske. No, institut odgovornosti bana neće niti jedanput biti primijenjen, kako zbog i dalje posve dominantne uloge bana u hrvatskom političkom životu tako i zbog modelskih obilježja tog instituta zamišljenog kao posve izvanredno sredstvo. Ali, i unatoč izostanku primjene - slična je bila sudbina odgovarajućeg instituta i u europskim zemljama i SAD - pravna odgovornost bana bila je značajna institucionalna i simbolička odrednica hrvatske posebnosti u odnosu prema Ugarskoj te je položaju bana davala prirodu ministarskog položaja sui generis. Time je, u institucionalnom smislu, poluzatvoren hrvatski pravno-politički sustav koji je dotada bio posve otvoren vanjskim utjecajima s obzirom na isključivu institucionalnu vezanost bana uz Središnju vladu i vladara.³¹

Zajedno sa Zakonom o odgovornosti bana Mažuranić je Saboru predložio i Zakon o vlasti sudačkoj. Njime su u autonomno hrvatsko zakonodavstvo bili uvedeni načelo diobe sudstva i uprave te načela organizacijske i funkcionalne neovisnosti sudaca (sudstvo kao isključivo državna služba, uređivanje svih organizacijskih i drugih važnih pitanja sudstva zakonom, inkompatibilitet sudačkog zvanja s ostalim zemaljskim službama, doživotno postavljenje sudaca, jamstvo stalnosti položaja, zahtjev stručnosti sudaca). Zakon je isključio sudski nadzor ustavnosti (što je bio odraz rasprava u njemačkom zakonodavstvu i prihvaćene doktrine *Verfassungsdurchbrechung*), ali je omogućio sudski nadzor zakonitosti

³¹ Valja reći da je Mažuranić nakon donošenja Zakona o odgovornosti bana nastojao izmijeniti Zakon o ustrojstvu Zemaljske vlade iz 1869. kako bi uveo odgovornost odjelnih predstojnika, a pravo protupotpisa na vladareve potvrde hrvatskih zakona oduzeo hrvatsko-slavonskom ministru. No, Središnja je vlada odbila taj prijedlog s obrazloženjem da bi odjeli prerasli u ministarstva, a Zemaljska vlada u pravu vladu u "parlamentarnom" smislu. Zakon od 10. siječnja 1874. o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika vlade zemaljske v. u: *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1874.* Zagreb, 1876. (dalje: SZ 1874), 3-10. Postupak usvajanja tog zakona v. u: *Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije godina 1872-1875, I.* Zagreb, 1875. (dalje: DS 1872. I), 987, 993; *Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije godina 1872-1875, II.* Zagreb, 1875. (dalje: DS 1872. II), 1002-1013, 1015-1023, 1028. Šire o tom zakonu: Čepulo, 1999, *Odgovornost...*, 244-272; Gross, *Madarska...*, 21; Gross, *Mirjana - Szabo, Agneza. Prema hrvatskome građanskom društvu.* Zagreb, 1992, 374.

uredbi i sudsku zaštitu u kontradiktornim upravnim slučajevima. Zakon o sudačkoj vlasti zapravo je preuzeo austrijski Temeljni državni zakon o sudačkoj vlasti iz 1867, uz ispuštanje nekih jamstava objektivnog suđenja i zaštite položaja pojedinca. Prioritetno stavljanje Zakona o vlasti sudačkoj na dnevni red bilo je razumljivo s obzirom na Mažuranićevo nastojanje za uvođenjem modernog i racionalnog ustroja vlasti, nužnost hitne reforme sudbenog i upravnog aparata kao i temeljni značaj toga zakona, a s time se prepletala i težnja za identificiranjem Hrvatske kao moderne europske zemlje. Ipak, čini se da je dodatni poticaj toj brzini predstavljalo, posve krivo, uvjerenje da će se prihvaćanjem Zakona ubrzati ujedinjenje Vojne krajine s Hrvatskom. Naime, Zakon o ustrojstvu pravosuđa u hrvatsko-slavonskoj Vojnoj krajini postavio je kao uvjet objedinjavanja krajiškog i hrvatskog sudstva uvođenje u Hrvatsku diobe sudstva i uprave, jamstva neovisnosti i samostalnosti sudaca te inkompatibiliteta sudačkog i zastupničkog zvanja, pa je Mažuranić zaključio da će nakon ispunjavanja tih uvjeta doći od ujedinjenja.³²

Nakon Zakona o sudačkoj vlasti donijeti su zakoni koji su uredili ustroj sudbene vlasti. Najvažniji je bio Zakon o ustroju sudstva prvog stupnja koji se u osnovi nadovezao na dotadašnji sustav uspostavljen pedesetih godina, s time što je izvršen teritorijalni preraspored sudova s obzirom na upravno-politički preustroj, različito opterećenje sudova, a izmjene su bile uvjetovane i ograničenim proračunskim sredstvima. Došlo je i do prenošenja građanskopravne nadležnosti na niže sudove zbog olakšanja dostupnosti strankama i skupoće viših sudova, s obzirom na to da je stručnost sudaca i nižih sudova bila zajamčena Zakonom o sudačkoj vlasti.³³ Zakon o karnostnom (*stegovnom*) postupku protiv sudaca, njihovom premještanju i umirovljenju protiv njihove volje postavio je jamstva stalnosti sudačkog položaja i načelno onemogućio premještanje i umirovljenje sudaca bez njihove volje, utvrdio stegovne povrede sudačke dužnosti i sankcije te propisao stegovni postupak koji je u osnovi predan u ruke samih sudaca.³⁴ Khue-

³² Određena preuranjenost vidljiva je u tome što je Zakon odgodio stupanje na snagu odredbi o neovisnosti sudačkog zvanja dok se dioba sudstva i uprave ne provede u praksi - čime se htjelo omogućiti da se iz sudstva najprije ukloni čak i formalno nestručno osoblje. Zakon od 28. veljače 1874. o vlasti sudačkoj v. u: SZ 1874, 147-149. Postupak usvajanja tog zakona v. u: DS 1872. I, 987, 993; DS 1872. II, 1024-1025, 1028-1035, 1039-1040, 1046, 1055-1057, 1065. Austrijski ustavni zakon od 21. prosinca 1867. o vlasti sudačkoj (RGI 144/1867) v. u: Bernatzik, 430-433. Zakon o ustrojstvu pravosuđa u hrvatsko-slavonskoj Vojnoj krajini v. u: *List zemaljske uprave za hrvatsko-slavonsku Vojnu krajinu*, k. X, 10. srpnja 1872. 134-140. Šire o Zakonu o vlasti sudačkoj v. u: Čepulo, Dalibor. *Dioba sudstva i uprave u Hrvatskoj 1874. godine - institucionalni, interesni i porredbeni vidovi.* *Hrvatska javna uprava*, 1, 1999, 2, 241-255 i dr. Usp. i Gross - Szabo, 429; Valentić, Mirko. *Vojna krajina i pitanje njezina sjedinjenja s Hrvatskom 1849-1881.* Zagreb, 1981, 270.

³³ Zakon od 21. studenoga 1874. o ustroju sudova prve molbe v. u: SZ 1874, 445-449. Postupak usvajanja tog zakona v. u: DS 1872. II, 1147, 1377, 1418-1425, 1428, 1432, 1434, 1630.

³⁴ Zakon od 28. veljače 1874. ob karnostnoj odgovornosti sudacah, o premještanju njihovu i o umirovljenju proti volji njihovoj v. u: SZ 1874, 150-158. Postupak usvajanja tog zakona v. u: DS 1872. I, 987, 993; DS 1872. II, 1040-1044, 1046-1051, 1058, 1060-1064. Mada je sadržavao određeni

ново sistiranje toga zakona 1884, zajedno s odgovarajućim odredbama Zakona o sudačkoj vlasti, odnosno donošenje novoga zakona 1890. omogućit će vladi slobodno premještanje sudaca sve do novog zakona 1917.³⁵ Zakonom o službenim odnosajima članova državnog odvjetništva protegnuta su i na državne odvjetnike jamstva stalnosti sudačkog položaja iz Zakona o sudačkoj vlasti i Zakona o karnostnoj odgovornosti. To je omogućilo zadržavanje dotadašnje prakse da suci prelaze u državne odvjetnike i potom se opet vraćaju u suce, što je bilo potrebno zbog nedostatka kvalitetnog državnoodvjetničkog osoblja u Hrvatskoj. No, vladi je pridržana mogućnost premještanja državnih odvjetnika kako bi se osigurala njihova subordiniranost vladi i povećavala operativnost službe.³⁶ Konačno, Zakonom o mjesnim sudovima Zemaljska vlada htjela je tu instituciju - uvedenu iz Austrije carskom uredbom iz 1860. - posve uključiti u sustav redovnog sudstva, sukladno duhu Zakona o sudačkoj vlasti, te urediti prema odgovarajućem austrijskom zakonu o mjesnim sudovima iz 1873. No, zastupnici su se uspjeli izboriti za kompromisno rješenje po kojem sudstvo i uprava nisu odvojeni, ali je država stekla nadzor nad mjesnim sudovima, dok je siromašno hrvatsko stanovništvo zadržalo mogućnost jednostavnije i jeftinije pravne zaštite u širokom opsegu.³⁷

Dioba sudstva i uprave omogućila je i racionalni pristup preustroju uprave na koju je Mažuranić stavljao poseban naglasak u procesu modernizacije, a potreba reforme nametala se i s obzirom na lošu važeću regulativu i nestručno osoblje koje nije bilo sposobno za moderno upravno poslovanje koje je Mažuranić kanio uvesti. Zakonom o ustroju političke uprave uvedena je podjela na županije i podžupanije, ali je težište upravne aktivnosti bilo postavljeno na podžupanije čiji

broj načela i rješenja iz odgovarajućeg austrijskog Zakona od 21. svibnja 1868, hrvatski Zakon ipak nije slijedio austrijski Zakon u sistematici i nekim značajnijim postavkama. Gesetz vom 21. Mai 1868. betressend die Disciplinarbehandlung richterlicher Beamten und die unfreiwillige Berufung berselben auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand v. u: *Rechts-Gesetz-Blatt fur das kaiserthum Oesterreich. Jahrgang 1868*. Wien, 1868, 83-92. Usp. i Kruszelnicki, Franjo. *Sistem austrijskoga sudskoga postupka u građanskim sporovima*. Mostar, 1906, 107-112.

³⁵ Usp. Zakon od 3. kolovoza 1884. *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1884*. Zagreb, 1884, 215-216, i Zakon od 10. prosinca 1890. *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1891*. Zagreb, 1891, 1-17.

³⁶ Nakon osiguranja dovoljnog broja i kvalitete državnoodvjetničkog osoblja Zakonom o državnom odvjetništvu iz 1891. ta je služba i organizacijski izdvojena od sudova, dok je osoblje dobilo poseban status i zaštitu koji nisu bili izvedeni iz sudačkog. Zakon od 21. studenoga 1874. o službenom odnosaju članova državnog odvjetništva i o zastupanju zemaljskog erara u građansko-pravnim poslovima v. u: SZ 1874, 457-459. Postupak usvajanja tog zakona v. u: DS 1872. II, 1147, 1352, 1355-1356, 1364, 1366, 1370. Usp. i Čepulo, 1999, Dioba..., 257-258.

³⁷ Zakon od 3. listopada 1875. o mjesnim sudovima i postupku pred njima v. u: *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1876*. Zagreb, 1877. (dalje: SZ 1876), 679-697. Zakon od 3. listopada 1875. o postupku u pravnim poslovima manje vrijednosti (o postupku bagatelnom ili maličnom) pred kr. kotarskim sudovima (građansko-delegiranim kotarskim sudovima) v. u: SZ 1876, 698-721. Postupak usvajanja tih zakona v. u: DS 1872. II, 1606, 1817, 1825, 1883-1884, 1892, 1901-1906, 1909-1928, 1929, 1939. Usp. i Čepulo, 1999, Dioba..., 255-257.

je teritorijalni opseg bio izrađen prema broju stanovnika i prometnim odrednicama, dok je povijesni kriterij bio posve napušten. Županije su pak imale tek ulogu posrednika između podžupanija i Zemaljske vlade, koja je imala jaka nadzorna ovlaštenja. U tom su preustroju vrlo oštro odijeljeni upravna i samoupravna nadležnost, ali je potonja jedva postojala s obzirom na njezin zanemarivi opseg, napose s obzirom na to da je izvršna funkcija bila pridržana isključivo organima uprave. Taj je ustroj gotovo posve napustio tradicionalni municipalni model te je bio hibrid austrijskih rješenja centralizirane organizacije uprave iz razdoblja apsolutizma (1850. i 1854) - u izradi kojih je svojedobno sudjelovao i Mažuranić. Zapravo se čini da je Mažuranić čak htio uvesti dvostupanjski upravni ustroj, ali je u tome morao ustuknuti pred protivljenjem Središnje vlade - koju je konzultirao i prije negoli je zatražio predsankciju - koja je inzistirala na zadržavanju barem okvira županijske organizacije pozivajući se pri tome na krajnje dvojbeno tumačenje Nagodbe. Stvarni razlog bio je u tome što su se u Ugarskoj oko reforme municipalnog sustava - koji je bio osioni kamen tradicionalne ugarske ustavnosti i imao značaj temeljnog mađarskog političkog mita - sukobljavali "municipalisti" i "centralisti". Stoga je bilo nedopustivo da se tako značajna institucija posve odbaci u perifernom dijelu ugarske države, čime bi se umanjivalo jedinstvo države, a k tome bi reforme na periferiji stekle težinu u političkim sukobima u središtu. No, i unatoč radikalnom otklonu od tradicije, u Hrvatskoj su - izuzimajući kritike malobrojnih konzervativnih zastupnika - i zastupnici i hrvatska politička javnost s povjerenjem prihvatili Mažuranićev prijedlog. Čini se da je Mažuranić imao namjeru osigurati stvarnu izmjenu uprave i nadzor nad njom te zajamčiti učinkovito modernizacijsko djelovanje prema smjernicama iz zagrebačkog središta. No, razmjerno brzo pokazale su se loše strane centralizacije (teškoće financiranja podžupanijske uprave, glomaznost nekih podžupanija i nedostupnost središta, preopterećenost vlade drugostupanjskom nadležnošću), i to naročito nakon uključanja u upravni sustav novih prostora Vojne krajine 1882. Taj je zakon predstavljao konačan zaokret prema centralizaciji jer je 1886. Khuen-Hederváry vratio municipalni ustroj, koji je slabo prikrijavao - s obzirom na politički kontekst - još učinkovitiju centralizaciju.³⁸

Zakonu o ustroju uprave slijedili su i drugi upravni zakoni kojima su uvedene moderne stečevine u upravnu organizaciju, a koji su donijeti prema austrijskim uzorima i uz prizivanja na druga europska zakonodavstva. Zakon o zdravstvu,

³⁸ Zakon od 15. studenoga 1874. o ustroju političke uprave v. u: SZ 1874, 425-434. Postupak usvajanja tog zakona v. u: DS 1872. II, 1373, 1377, 1380-1389, 1390-1400, 1401-1416, 1418. Usp. i Gross - Szabo, 378-380; Krokár, James P. *Liberal Reform in Croatia, 1872-75. The Beginnings of Modern Croatia Under Ban Ivan Mažuranić*. Ph. D. Thesis. Indiana University, 1980 (neobjavljeno), 100-105; Polić, Martin. *Parlamentarna povijest kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije sa bilješkama iz političkog, kulturnog i društvenog života, I*. Zagreb, 1899, 203; Vrbanić, Fran. *Rad hrvatskoga zakonarstva na polju uprave od godine 1861. do najnovijega vremena, I*. Zagreb, 1889, 49-56.

koji je postavio moderne temelje te javne službe, bio je izrađen prema austrijskom uzoru, a u raspravi je istaknuto da se njegovim prihvaćanjem zdravstvo u Hrvatskoj uređuje na način koji je u Europi već prihvaćen. Predsankcija za taj Zakon bila je zatražena i prije Mažuranića - poticaj je bio i pomor stanovništva u Hrvatskoj 1870, ali je Središnja vlada zakočila postupak predsankcije, a potom i sankcije kako bi se omogućilo da takav zakon bude najprije donijet u Ugarskoj.³⁹ Usvajanje Zakona o ustroju ureda i Vijeća za zemaljsku statistiku počivalo je na uvjerenju o važnosti racionalnih metoda za moderno upravljanje i o važnosti znanosti za razvoj. No, razlog je bio i u osnivanju hrvatske statističke službe jer bi, bez tog zakona, na Hrvatsku bio protegnut ugarski statistički zakon. Zakon je donijet temeljem inicijative zastupnika, ali vjerojatno uz suglasnost Zemaljske vlade, i to možda upravo zato da se izbjegne spor Zemaljske i Središnje vlade čiji je ministar za poljoprivredu negirao čak i postojanje autonomne nadležnosti u tom području.⁴⁰

Zakone koji su se odnosili na građanska i politička prava Mažuranićeva je vlada postavila u drugi plan u odnosu prema ustrojbenim zakonima. Te je zakone vlada predložila tek nakon pritiska zastupnika ili su donijeti temeljem zakonodavne inicijative zastupnika.

Vlada je 1874. predložila novelu Zakona o kaznenom postupku iz 1853. po uzoru na rješenja iz austrijskog ZKP iz 1873. koji se temeljio na francuskom modelu, ali je po njegovom razmatranju saborski Pravosudni odbor izradio prijedlog cjelovitog ZKP, također po uzoru na austrijski ZKP iz 1873. Oba su prijedloga poznavala racionalni postupak i veća prava optuženika. No, austrijski ZKP predviđao je porotno suđenje za sva teška kažnjiva djela, vladin prijedlog samo za tiskovne delikte, a prijedlog saborskog odbora za tiskovne i političke delikte. U raspravi je iskazana rezerviranost prema porotnom suđenju zbog društvene nerazvijenosti Hrvatske (slab srednji sloj i izostanak velikih gradova kao pretpostavke laičkog suđenja), ali se čini da je stvarni razlog bio u bojazni da bi u slučaju porotnog suđenja za političke delikte Središnja vlada zaustavila cijeli Zakon, čime bi na snazi ostao konzervativni i represivni ZKP iz 1853.⁴¹ Tako je - za razliku od

³⁹ Zakon od 15. studenoga 1874. o uređenju zdravstva v. u: SZ 1874, 435-439. Postupak usvajanja tog zakona v. u: DS 1872. II, 1373, 1434, 1543-1545, 1553-1555, 1558, 1627. Usp. i Gross - Szabo, 401, Vrbanić, Fran. *Rad hrvatskoga zakonarstva na polju uprave od godine 1861. do najnovijega vremena, II*. Zagreb, 1890, 78-80.

⁴⁰ Zakon od 18. veljače 1875. o ustroju Ureda i Vijeća za zemaljsku statistiku v. u: *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1875*. Zagreb, 1876. (dalje: SZ 1875), 133-135. Zak. čl. XXV:1874. Zajedničkog sabora o ustrojenju zemaljske statistike v. u: SZ 1875, 565-567. Postupak usvajanja Zakona od 18. veljače 1875. u Hrvatskom saboru v. u: DS 1874, 1809-1813, 1815-1817. Usp. i *Priručnik za političku upravnu službu u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji, I, II, III, IV, V*. Napisao, sustavno uredio i protumačio Milan Smrekar. Zagreb, 1900, 469-474; Gross, 1985, Mađarska..., 26.

⁴¹ Zakon od 17. svibnja 1875. o kaznenom postupku v. u: SZ 1875, 235-354. Postupak usvajanja tog zakona v. u: DS 1872. II, 1152, 1377, 1435-1440, 1446-1533, 1535-1542, 1583, 1595. Usp. i Bayer, Vladimir. Stogodišnjica donošenja hrvatskog Zakonika o krivičnom postupku iz 1875.

austrijskog uzora - porotno suđenje ograničeno na tiskovne delikte. Stoga su, kao *leges speciales*, morali biti donijeti Zakon o kaznenom postupku u tiskovnim poslovima i Zakon o sastavljanju porotničkih imenika za tiskovne sudove, kojima su rješenja iz austrijskog ZKP prilagođena drugačijem okviru. Ta je regulativa omogućavala i da državno odvjetništvo blažim kvalifikacijama tiskovnih delikata izigra porotno suđenje i postigne zabrane listova, pa i zatvorske kazne bez porotnog suđenja - čini se da takva praksa nije bila posve strana ni u Austriji, ali je unatoč tome donošenje toga zakona bilo vrlo značajno, što je već 1884. posvjedočio Kluen-Hedervary njegovim sistiranjem. Nacrte tiskovnih zakona, pod pritiskom zastupnika i javnosti, bila je izradila još Rauchova vlada, ali ih se nije usudila predložiti Saboru zbog načelnih rezervi Središnje vlade prema porotnom suđenju čije je neugodne posljedice već iskusila u Ugarskoj. Očito, stupanj liberalizacije hrvatskog političkog života nije smio biti na razini onog u Ugarskoj, a sredstva nadzora trebala su biti stroža.⁴²

Kao dio kaznenopravne reforme donijet je na vladin prijedlog 1874. i Zakon o uvjetnom otpustu kažnjnika kojim je u Hrvatsku uvedena mjera modernog "irskog sustava" utemeljena na liberalnom shvaćanju o posrednom utjecaju na čovjekovu svijest motiviranjem na uvjetovano i stupnjevano samopopravljanje u cilju preodgoja umjesto naglaska na represiji kao svrsi kažnjavanja.⁴³ Temeljem zastupničke inicijative, ali vjerojatno uz Mažuranićevo znanje, usvojen je i Zakon o ukidanju kazne okivanjem, koja je u Hrvatskoj još bila predviđena kao dodatna sankcija u slučaju političkih djela, dočim je u Vojnoj krajini bila ukinuta uvođenjem austrijskoga zakonodavstva. I taj se zakon temeljio na liberalnoj argumentaciji da je suvremena kazna racionalno sredstvo preodgoja, a ne uništavanja ljudskog dostojanstva. U raspravi je odbijen prijedlog zadržavanja te kazne radi gradiranja razlike između teške i obične tamnice s obzirom na to da - za razliku od Austrije gdje su bila predviđena različita pooštrenja kao zamjena za kaznu okivanja - u Hrvatskoj teški uvjeti u kaznionicama nisu dopuštali druge vrste pooštrenja.⁴⁴

god. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 26, 1976, 1, 17-33; Gross - Szabo, 376-377; Ljubanović, 239-244 i d.

⁴² Zakon od 17. svibnja 1875. o kaznenom postupku u poslovima tiskovnim v. u: SZ 1875, 373-390. Zakon od 17. svibnja 1875. o propisu kako se imadu sastavljati porotnički imenici za sudove tiskovne v. u: SZ 1875, 368-372. Postupak usvajanja tih zakona v. u: DS 1872. II, 1152, 1157, 1328-1330, 1340-1343, 1346, 1348, 1558-1565, 1567, 1583. Austrijski propis v. u *Deržavo-zakonski list za kraljevine i zemlje zastupane u vieću cesarevinskom*. 1873, 503-508. Usp. i Bayer, 1976, 23, 26-31; Bayer, Vladimir. *Problem sudjelovanja nepravnik u savremenom kaznenom sudovanju*. Zagreb, 1940, 41-49; Gross - Szabo, 326; Ljubanović, 240 i d.

⁴³ Zakon od 22. travnja 1875. o uvjetnom otpustu kaznenika v. u: SZ 1874, 195. Postupak usvajanja tog zakona v. u: DS 1872. II, 1147, 1206, 1330-1339, 1343-1345, 1346. Usp. i Krokari, 213-216.

⁴⁴ Zakon od 17. svibnja 1875. o ukidanju kazne okivanja v. u: SZ 1874, 229. Postupak usvajanja tog zakona v. u: DS 1872. II, 1346, 1352, 1359-1363, 1368, 1369. Usp. i Krokari, 211-212.

Od zakona koji su se odnosili na političke slobode i prava zacijelo je najznačajniji bio Zakon o porabi tiska, koji je zamijenio represivni Tiskovni red iz 1852. koji je u Monarhiji važio još jedino u Hrvatskoj. Taj zakon - koji je u paketu tiskovnih zakona vjerojatno izradila Rauchova vlada - bio je izrađen po uzoru na odgovarajući austrijski zakon iz 1862. i njegovu novelu iz 1868. i poklapao se s odgovarajućim zakonom već uvedenim u Vojnu krajinu. Zakon je uklanjao olake mogućnosti upravnih zabrana listova zbog njihova pisanja, ali su zadržani visoka novčana jamčevina kao pretpostavka pokretanja novina i neke represivne upravne mjere. Saborska rasprava pokazala je da je veći naglasak stavljen na odgovornost negoli na slobodu i da je tisak promatran u funkciji "javnog interesa", unatoč tome što je upravo saborska većina imala bogato iskustvo s represijom nad tiskom. Svakako je zanimljivo da su u prijedlog Zakona bile uvrštene, a u Saboru povučene, neke odredbe mehanički preuzete iz austrijskog zakona, koje su po Hrvatsko-ugarskoj nagodbi bile predmet zajedničke, a ne autonomne nadležnosti. Ta flagrantna pogreška - počinjena već u prvotnoj varijanti, ali preuzeta i od Mažuranićeve vlade - možda upućuje i na slabiju pažnju koju je vlada polagala uređivanju sloboda i prava, žurbi koju je u tome ispoljavala, pa i na ponešto nekritičku usmjerenost na austrijsko zakonodavstvo. Općenito je hrvatska tiskovna regulativa bila znatno liberalnija od dotadašnje, ali zamjetno stroža negoli u Ugarskoj i Austriji.⁴⁵

Zakon o pravu sakupljati donijet je pak na inicijativu zastupnika kojima su još bila svježja sjećanja na Rauchova ograničavanja oporbene predizborne promidžbe upravnim mjerama, mogućim u izostanku zakonske regulacije toga područja. Zakon gotovo da je bio prijevod austrijskog Zakona o pravu javnog okupljanja iz 1867, a određivao je to pravo kao "dopuštenje" okupljati se i za to postavljao stroge uvjete, dočim je upravnim organima dao široka prava zabrane i intervencije. Radilo se o "policijskom" zakonu kojim je pravo okupljanja ograničeno radi zaštite interesa države, a ne da je državna vlast ograničena radi zaštite političkih prava građana. Ipak, značenje donošenja Zakona bilo je već u tome što je njime isključena dotadašnja uredbodavna nadležnost vlade. Svakako je zanimljivo da u Ugarskoj takav zakon uopće nije bio donijet, već su se odgovarajuća pitanja uređivala uredbama.⁴⁶

Konačno, pred konac zasjedanja Sabora 1872-1875. na prijedlog zastupnika, ali i uz prešutnu suglasnost Mažuranićeve vlade, noveliran je izborni red, čime je značajno umanjeno dotadašnji presudan utjecaj Zemaljske vlade na izbore. Novelom

⁴⁵ Zakon od 17. svibnja 1875. o porabi tiska v. u: SZ 1875, 355-367. Postupak usvajanja tog zakona v. u: DS 1872. II, 1152, 1157, 1295-1303, 1317-1327, 1328. Usp. i Polić, Martin. *Parlamentarna povijest kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije sa bilježkama iz političkog, kulturnog i društvenoga života, I, II.* Zagreb, 1899, 202.

⁴⁶ Zakon od 14. siječnja 1875. o pravu sakupljati se v. u: SZ 1874, 25-28. Postupak usvajanja tog zakona v. u: DS 1872. II, 1588-1592, 1593, 1596, 1879. Šire o Zakonu o pravu sakupljati se v. u: Čepulo, Dalibor. Pravo na javno okupljanje u Hrvatskoj 1848-1918. i odrednice razvoja u europskim zakonodavstvima. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 49, 1999, 3-4, 397-427.

je uvedeno određivanje izbornih okruga zakonom (umjesto uredbama), izborna povjerenstva i prizivni postupak postali su znatno neovisniji o vladi, a aktivno izborna pravo u gradovima prošireno je na neke nove kategorije birača, iako su društvena osnovica izbora i broj birača tek nebitno prošireni. Rasprava o umjerenim prijedlozima smanjenja izbornih cenzusa pokazala je liberalno i protudemokratsko usmjerenje većine zastupnika i tiska. Štoviše, zamjetni su bili neizvjesnost pa i strah od posljedica uključivanja demokratskog elementa u politički sustav, s obzirom na uvjerenje o velikoj zaostalosti i nespemnosti većine hrvatskog stanovništva na političko odlučivanje. Na inzistiranje Zemaljske vlade prihvaćeno je da na čelu izbornih povjerenstava budu vladini povjerenici, premda ih je prvotni prijedlog posve isključio iz povjerenstva. U tome je presudan bio argument Zemaljske vlade da će Središnja vlada onemogućiti vladarevu sankciju Zakona ako ne bude osiguran nadzor Zemaljske vlade nad izborima. No, vladar je ipak vratio Zakon na doradu temeljem prijedloga Središnje vlade koja je smatrala da je Sabor prekoračio svoju nadležnost reguliravši način izbora u Rijeci kategoričkim normama umjesto dispozitivnim načinom. Unatoč žestokim oporbenim kritikama, Sabor je ipak donio tražene ispravke želeći osigurati prihvaćanje novele.⁴⁷

U razdoblju Sabora 1875-1878. izraženija je bila djelatnost u građansko-pravnom i kaznenopravnom području, što je bila posljedica reformske postupnosti i sustavnosti, ali je važno bilo i to da je mjesto predstojnika odjela za pravosuđe, nakon smrti svoga prethodnika, preuzeo agilni riječki odvjetnik Marijan Derenčin. Na njegov je poticaj donijet zakon kojim su kaznionice, dotada u nadležnosti odjela za unutarnje poslove, predane pod upravu pravosudnog odjela, u skladu s odjeljivanjem sudstva i uprave i odgovarajućom praksom u europskim zemljama. Bio je to i rezultat Derenčinovog nastojanja na promjeni sustava izvršenja kazni u sklopu čega je na mjesto ravnatelja Lepoglavske kaznionice imenovan poznati austrijski penolog Emil Tauffer kako bi uveo napredni "irski" sustav uvjetnog otpusta.⁴⁸

Sabor je u to doba donio i Zakon o ustroju Vijeća za zemaljsku kulturu, koji je bio izrađen prema odgovarajućem zakonu iz Würtemberga. Taj je zakon trebao

⁴⁷ Zakon od 6. lipnja 1875. o preinaci i nadopunidbi Zakonskog članka III:1870. o izbornom redu i Zakonskog članka od 30. prosinca 1873. o uzakonjenju prethodnih odredaba od 8. lipnja 1871. glede razvojačenja varaždinsko-đurđevačke i varaždinsko-križevačke pukovnije, zatim vojno-krajiških općina Senja, Bjelovara, Ivanić-tvrđje i općine Siska i sjedinjenja njihova s kraljevinama Hrvatskom, Slavonijom i Dalmacijom v. u: SZ 1875, 1021-1031. Postupak usvajanja tog zakona v. u: DS 1872. II, 1941, 2002-2008, 2021, 2038.

⁴⁸ Zakon od 16. listopada 1876. o upravi samostalnih zemaljskih kazniona v. u: SZ 1876, 657. Postupak usvajanja tog zakona v. u: *Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije god. 1875-78.* Zagreb, 1878. (dalje: DS 1875), 193, 217-218, 225, 760, 763, 819, 830. Zakon od 21. veljače 1878. o pokriću građevnih i nabavnih troškova potrebnih za zgrade, službeće pravosudnoj upravi v. u: *Sbornik zakonah i naredabah valjanah za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1878.* Zagreb, 1879. (dalje: SZ 1878), 41-42. Vrbanić, Fran. *Dr. Marijan Derenčin. Preštampano iz Ljetopisa Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti, sv. 23.* Zagreb, 1909, 11-12.

pospješiti uvođenje modernih poljoprivrednih metoda i tehnika u zaostalo hrvatsko selo, ali zbog malobrojnosti stručnjaka nije postigao učinke.⁴⁹

Značajniji je bio Zakon o zavičajnim odnosima kojim je uređena pripadnost općinama i prava koja su iz toga proizlazila, a ostvarivala su se u općinama. Taj je zakon razriješio tehnički problem raspršenosti odgovarajuće regulative u više zakona, a uglavnom je vjerno prenio austrijski Zakon o zavičajnosti iz 1863. No, pitanje zavičajne pripadnosti u Hrvatskoj je imalo sasvim drugačiju dimenziju negoli u Austriji gdje se svrha navedenog zakona uglavnom iscrpljivala u reguliranju odnosa lokalne zajednice i stanovnika, pri čemu je najvažnija dimenzija prava zavičajnosti bila u jamčenju pomoći lokalne zajednice svom pripadniku u slučaju siromaštva. U Hrvatskoj je pak zavičajna pripadnost bila osnovica ostvarivanja političkih prava koja su proizlazila iz Hrvatsko-ugarske nagodbe (prvenstveno izborno pravo i pravo obnašanja zemaljskih službi), zbog čega je dio zastupnika tumačio hrvatsku zavičajnost kao oblik hrvatskog državljanstva. Pitanje odnosa zavičajnosti i hrvatskog odnosno ugarskog državljanstva te nadležnosti Hrvatskog i Zajedničkog sabora odnosno uređenje državljanstva u zajedničkom Zakonu o državljanstvu bilo je gotovo jedino pitanje saborske rasprave, a i odgovarajućih kasnijih rasprava u hrvatskoj znanstvenoj i političkoj javnosti. Sam Mažuranić tada je u Saboru izjavio da zbog Nagodbe Hrvatska "ne može, dakle, biti posebna država - koliko bi i ja želio da bude - nu te države do sada još neimamo".⁵⁰ Načela Zakona i pojedina rješenja podudarala su se s načelima i rješenjima u ugarskom zakonodavstvu, ali su manje razlike znale biti izvor problema prilikom stjecanja zavičajnosti u Hrvatskoj. Svakako, pravo zavičajne pripadnosti hrvatskim općinama i prava koja su iz toga proizlazila - kao i isključenje iz tih prava onih bez hrvatske zavičajnosti - imali su posebnu važnost i predstavljali su vrlo važan element posebnog hrvatskog političkog identiteta, napose u odnosu na Ugarsku.⁵¹

Konačno, 1879. Sabor je donio Zakon o gradskim općinama, ali ga je vladar na prijedlog Središnje vlade vratio Saboru koji je 1881. ugradio izmjene kojima je stegnuo slobodu gradova na određivanje vlastitih prihoda, potaknut prigovorom Središnje vlade da se predloženim rješenjima umanjuje sposobnost građana na

⁴⁹ Zakon od 26. studenoga 1876. o ustrojenju Vijeća za zemaljsku kulturu i njegovih odbora v. u: SZ 1876, 751-753. Postupak usvajanja tog zakona v. u: DS 1875, 193, 229-238, 245. Usp. i Gross - Szabo, 396.

⁵⁰ DS 1875, 851. Uz negaciju hrvatske državnosti na osnovi Nagodbe, ta izjava otvara i mogućnost izmjene takvoga stanja, na što je Mažuranić upućivao i na drugim mjestima. Čepulo, Dalibor. Pravo hrvatske zavičajnosti i pitanje hrvatskog i ugarskog državljanstva 1868-1918. - pravni i politički vidovi i poredbena motrišta. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 49, 1999, 6, 812.

⁵¹ Zakon od 30. travnja 1880. o zavičajnim odnosima u kraljevinama Hrvatskoj i Slavoniji v. u: *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1880*, Zagreb, 1881. (dalje: SZ 1880), 179-186. Postupak usvajanja tog zakona v. u: DS 1872, II, 850-858, 867. Austrijski Gesetz vom 3. December 1863, betressend die Regelung der Heimatverhältnisse v. u: *Reichsgesetzblatt für das Kaiserthum Österreich*, 105/1863. Šire o Zakonu o zavičajnim odnosima v. u: Čepulo, 1999, Pravo hrvatske..., 795-825.

izvršenje poreznih obveza prema državi. Zakon je uglavnom prosljeđivao načela dotadašnjih propisa za hrvatske gradove uvedenih 1851. carskim patentom i bankom naredbom. Vladin prijedlog Zakona postavljao je ravnotežu između samoupravne nadležnosti gradova i nadzornih ovlasti vlade te zahtjev stručnosti za gradonačelnika koji je imao izvorni i preneseni djelokrug. No, za razliku od podrške pri radikalnim izmjenama upravnog sustava 1874. godine, vladin prijedlog Zakona naišao je na snažno protivljenje u Saboru zbog sumnje da krije centralizaciju. Zastupnici su odbili vladin prijedlog o proširenju kruga kandidata za gradonačelnika izvan gradskog zastupstva i zahtjev stručnosti za taj položaj jer su smatrali da se time umanjuje uloga gradskog zastupstva i autonomija gradova. Taj otpor odražava razmjerno nepovoljno stanje u hrvatskim gradovima koji su se u obrani gradske autonomije suprotstavili modernizacijskim tendencijama jer nisu imali dovoljan potencijal koji bi odgovorio na izazove stručnosti i racionalizacije postavljene od Zemaljske vlade. No, zastupnici su uspjeli ishoditi proširenje aktivnog izbornog prava, koje je protegnuto i na žene, čime je ojačana društvena podloga gradske samouprave.⁵²

Mažuranićeve reforme i pitanje središta i periferije

Prema broju, značenju i intenzitetu donošenja reformskih zakona za Mažuranićevog banovanja očito je da je ključno bilo kratko razdoblje 1873-1875, nakon čega slijedi razdoblje slabljenja značenja (1875-1878), a zatim i gotovo potpunog prestanka reformske djelatnosti (1878-1880). To je još izraženije uzmu li se u obzir samo zakoni koji se odnose na ustroj vlasti i građanska prava.

Razlozi tome su višeslojni, a mogu se pripisati spletu uvjetovanosti iz vanjske i unutarnje okoline. Dio uvjetovanosti proizlazi iz same zakonodavne aktivnosti - u prvom su razdoblju donijeti temeljni i hitno potrebni zakoni nakon čijeg donošenja više nije bilo potrebe za tako intenzivnom i značajnom zakonodavnom djelatnošću. Nadalje, vlada je značajan dio energije usmjerila na provedbu donijetih zakona, napose zbog ograničenosti financija. Još se izraženijim čini vanjska uvjetovanost. Ona se vidljivo ispoljava kroz ograničavajuće odraze bosanskohercegovačke krize koja je suzila prostor djelovanja Zemaljske vlade i Sabora i dodatno zakočila ujedinjenje Vojne krajine. No, zasigurno je najizraženija bila ograničavajuća uloga Središnje vlade motivirane mađarskim interesima, što je naročito došlo do izražaja

⁵² Za bana Khuena Hederváryja doći će do izraženije centralizacije uprave, dok će izborno pravo za žene biti ukinuto, a izborno pravo za muškarce suženo - Zakon od 28. siječnja 1881. o ustroju gradskih općina u kraljevinama Hrvatskoj i Slavoniji. *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1881*. Zagreb, 1882, 95-120. Postupak usvajanja tog zakona v. u: DS 1878, 508-518, 522-536, 541-554-576, 583, 914, 983-986. Šire o Zakonu o gradskim općinama iz 1881. v. u: Čepulo, Dalibor. Položaj i ustroj hrvatskih gradova prema Zakonu o uređenju gradskih općina iz 1881. godine. *Hrvatska javna uprava*, 2, 2000, 1, 83-120.

nakon 1875, tj. s izraženijom velikomađarskom usmjerenošću i još autoritativnijim stilom vladanja novog ministra-predsjednika Kálmána Tisze te unutarnjom konsolidacijom u Ugarskoj, što je sve otvorilo prostor za ograničavanje hrvatske autonomije i kočenje dalje reformske djelatnosti. Uspjeh Središnje vlade u preusmjeravanju planova izgradnje Krajiške željeznice (kao značajne pretpostavke integracije hrvatskih prostora) i konačnom (u perspektivi) preuzimanju sredstava Krajiškog investicijskog fonda (koja su u budućnosti trebala biti glavni materijalni zamašnjak u provedbi reformi), dodatno su zatamnili reformske obzore u Hrvatskoj.

No, kao svakako najizraženiji kanal utjecaja Središnje vlade na reforme pokazali su se instituti predsankcije i sankcije koji su imali i svoju izvaninstitucionalnu dimenziju. Zbog faktičnih posljedica utjecaja Središnje vlade Zemaljska vlada i zastupnici već su u stadiju izrade nacrtu zakona odnosno u saborskim raspravama o prijedlogu zakona faktično vodili računa o mogućim reakcijama Središnje vlade te su prijedloge već unaprijed oblikovali tako da uklone moguće sporne točke koje bi u pitanje mogle dovesti cijeli zakon. Izvjesna "tolerancija" Središnje vlade do 1875. svoj uzrok nije imala samo u zaokupljenosti unutarmadžarskim problemima, već se u tome može nazrijeti stav da modernije institucije na periferiji, kompatibilne onima u središtu, pospješuju integraciju periferije u cjelinu i napredak i u interesu središta, a na periferiji stimuliraju ispravan smjer suradnje sa središtem. No, s druge strane, hrvatske institucije nisu smjele prijeći razinu "liberalnosti" ugarskih institucija - jer bi se time implicite nametnule kao modernije, naprednije i vrijednije od institucija u središtu i ujedno bi jače isticale politički individualitet Hrvatske.

Ideološki podloga sudbenih i upravnih reformi dijeli opću sličnost Mažuranićevih reformi s europskim liberalizmima, ali razlika leži u slabijoj pažnji koja se pridavala pravima građana. Još je uočljivija razlika prema liberalizmima u europskoj jezgri u tome što Mažuranićev reformski smjer pokazuje jaku spregu liberalnog usmjerenja i ideje nacionalne državnosti koja je, uz prirodno pravo, dobrim dijelom počivala i na ideji hrvatskog državnog prava. Stoga su u Hrvatskoj liberalne odrednice stvarno bile snažno spregnute s historicizmom, a državna ideja i država imale su posebno značenje - što je usporedivo s usmjerenošću mađarskih i austro-njemačkih pa i njemačkih liberala. Protudemokratski naboj reformi - koji će ostati hrvatska konstanta do 1918 - srodan je pak nastrojenju ugarskih liberala, ali ne i liberala u Austriji i u razvijenijim europskim zemljama koji, u doba jačanja utjecaja kršćanskih i socijalističkih stranaka, skreću prema stavu o proširenju prava glasa.

Idejna podloga reformi korijeni se u njemačkim idejama *Rechtsstaat* i sprezi ideje liberalne države i povijesnog hrvatskog državnog prava, neposrednom utjecaju austrijskog zakonodavstva i posrednim modelskim i doktrinarnim odrazima iz Njemačke i razvijenih zemalja.

Utjecaj ideje *Rechtsstaat* vidi se u naglašenoj organizacijskoj, instrumentalnoj i interesno-kompromisnoj dimenziji reformi (prioritet izgradnje racionalnog ustroja vlasti uz održanje ravnoteže interesa) te u sekundarnom značenju pitanja prava

građana odnosno koncepciji subjektivnih javnih prava građana kao odraza objektivnih javnih prava. Činjenica da je Mažuranićeva vlada davala izrazitu prednost reformama sudskog i upravnog ustroja, dočim je u drugi plan postavila zakone koji su se odnosili na građanska i politička prava, donekle je objašnjiva s obzirom na stanje uprave i sudstva u to doba kao i s obzirom na potrebu da se prije reguliranja sloboda i prava uredi pretpostavke njihove zaštite. Ipak stupanj vladine suzdržanosti na tom planu upućuje i na zamisao o prioritetu države u odnosu na društvo - koja se naslanja na njemačku zamisao pravne države. To je usmjerenje vidljivo i u koncepcijama pojedinih zakona koji reguliraju prava i slobode, a koji su "policijskog" profila te imaju svrhu uklapanja individualnih interesa u okvir interesa zajednice. Karakteristično je i da je Mažuranić iznimnu pažnju pridao uvođenju načela pravne odgovornosti vlade (bana), institutu na koji je naglasak stavljan i u njemačkim državicama od početka 19. stoljeća. Razlog takvom usmjerenju može se pronaći u pravno-kulturnoj bliskosti njemačkom krugu, zasnovanosti reformi na ideji "pravne države" i djelomično sličnom usmjerenju austrijskih zakona koji su preuzimani. Uočljiva je određena (ali ne i posvemašnja) sličnost situacije u Hrvatskoj i Njemačkoj, napose s obzirom na političku rascjepkanost nacionalnog područja i ujedinjenja kao prioritarnog cilja i podloge ostvarivanja slobode te s obzirom na ideološki spreznje liberalizma i historicizma.

Reforme ustroja vlasti i građanskih prava gotovo su se posve naslanjale na austrijske zakone iz šezdesetih i sedamdesetih godina odnosno (u slučaju ustroja uprave i sudstva) iz pedesetih godina. Njihova je pogodnost bila u tome što su bili poznati hrvatskim pravnicima i razmjerno bliski hrvatskim prilikama, predstavljali su gotova rješenja spremna za brzo preuzimanje, činili su vjerojatnom vladarevu potvrdu, na razblažen su način posredovali liberalna načela i rješenja iz zapadnih zemalja. Izmjene tih zakona radi prilagodbe hrvatskim prilikama redovito su bile - u usporedbi s austrijskim zakonima - u obliku postroženja, tj. smanjivanja prava pojedinaca prema vlastima te pojačavanja položaja upravnih organa. Takva su obilježja bila uvjetovana i ideološkim usmjerenošću i ograničenjima hrvatskih narodnjaka, ali i ograničavajućom prevlašću budimpeštanskog i bečkog središta. Uočljivo je i da, za razliku od Austrije i Ugarske, u Hrvatskoj nije uspostavljeno upravno sudovanje, čime su prava građana bila slabije zaštićena. To, kao i opća prevaga uprave nad sudstvom postaviti će Hrvatsku, kao i Austriju i Ugarsku, među "upravne države".⁵³

Iako Mažuranić - za razliku od nekih hrvatskih pravnih teoretičara i političara - nije smatrao da hrvatska nagodbena autonomija ima obilježja državnosti, čini se

⁵³ Hrvatsku se među "upravne države" (a ne "sudske") može svrstati s obzirom na slab nadzor uprave od redovnog sudstva, širok obuhvat upravnog prava, nepostojanje upravnog sudovanja i rješavanje sukoba nadležnosti sudbene i upravne vlasti "koncertacijom". Ipak, valja napomenuti da će izostanak upravnog sudovanja biti donekle kompenziran razvijenim institutom predstavi. Čepulo, 1999, Dioba..., 251-253; Krbek, Ivo. *Stranka u upravnom postupku*. Zagreb, 1928, 140; Krbek, Ivo. *Upravno pravo*, I. Zagreb 1929, 40.

da je smatrao mogućim njezino prerastanje u oblike organizacije vlasti koji bi imali izraženija obilježja državnosti. Utoliko se Mažuranićev program reformi može interpretirati kao izgradnja moderne institucionalne osnove hrvatske autonomije s ciljem njezina unutarnjeg učvršćenja na način koji bi otvorio put prijelazu nagodbene autonomije prema državnosti. U tom se smislu u potezima Mažuranićeve vlade ideja liberalne države prepletala s idejom hrvatskog državnog prava kao podlogom potencijalne hrvatske državnosti.

Uzme li se sve to u obzir, Mažuranićeve je reforme moguće promatrati kao svjesni i razmjerno sustavni projekt ubrzane modernizacije. U tom je svjetlu iz zakonodavne djelatnosti Mažuranićeve razdoblja moguće orijentacijski rekonstruirati i višestupanjsko programsko usmjerenje određeno po utjecajima (na koje je već upozoreno) te ciljevima i odnosima. Viši ciljevi modernizacije pretpostavljali su ispunjenje nižih, a bili su određeni odnosom prema okolini. Ti su ciljevi bili: 1) ostvarenje teritorijalne cjelovitosti hrvatskih zemalja, izgradnja modernih institucija i modernog hrvatskog (pravno)kulturnog i političkog identiteta i temelja uspješnog gospodarstva; 2) podizanje ukupnih razvojnih mogućnosti Hrvatske; 3) proširenje i učvršćenje hrvatske posebnosti (državnopravni identitet) u odnosu prema Ugarskoj i Habsburškoj Monarhiji, a zatim i u odnosu prema ostalim europskim zemljama; 4) uključanje Hrvatske kao zemlje s izgrađenom modernom (pravno)kulturnom i političkom osobnošću i razvijenom gospodarskom podlogom među "civilizirane europske narode" (v. grafički prikaz u prilogu). Takva je programska shema postavljena na logičkom, a ne i na vremenskom slijedu.

U strukturalnom i kulturološkom smislu preuzimanje modernih europskih vrijednosti i institucija kao i preuzimanje pojedinih austrijskih zakona može se tumačiti kao potvrda perifernog položaja Hrvatske u odnosu prema europskoj jezgri i bečkom kulturnom i političkom središtu te budimpeštanskom političkom središtu. No, u istom se tom sklopu kao svrha navedenog preuzimanja može označiti i težnja za neutralizacijom ovisnosti, prvenstveno od budimpeštanskog političkog središta, kao i odgovor na izazov europske jezgre u vidu nastojanja uključivanja u tu jezgru i - na toj osnovi - potvrda punog hrvatskog subjektiviteta. Sudbina Mažuranićevih reformi (ograničenost dosega i tijeka, zaustavljanje nastavka, razgradnja najvažnijih reformi u Khuenovom razdoblju) i neuspjeh u ostvarivanju njihove temeljne pretpostavke i značajnog cilja (ujedinjenje Vojne krajine) upućuju na to da su takve namjere bile neostvarive u sklopu nagodbenog položaja Hrvatske.

S obzirom na opisani odnos prema europskoj "jezgri" i "unutarnjim" središtima, položaj Hrvatske mogao bi se opisati kao "dvostruka periferija". Takav položaj usporediv je, primjerice, s podložnim zemljama na skandinavskom rubu Europe, s Norveškom (s obzirom na Dansku odnosno Švedsku) i Finskom (s obzirom na Rusiju), i otvara pitanja o mogućim zajedničkim obilježjima s mogućim odrazima i na modelskoj razini.

Zaključak

Razvoj javnopravnih institucija u europskim zemljama u "dugom" devetnaestom stoljeću upućuje na postojanje zapadnoeuropske "jezgre" iz koje se preuzimaju vrijednosti, ideje, norme i institucije u ostale zemlje u kojima se razvoj odvija na sjecištu autohtonog razvoja i izvanjskog utjecaja. Slabije razvijene zemlje periferije u toj su orijentaciji prema razvijenima motivirane uvjerenjem o mogućnosti ubrzanog ponavljanja njihova razvoja manipulacijom institucijama na osnovi znanja pa preuzimanje institucija razvijenih zemalja predstavlja odgovor na izazov jezgre.

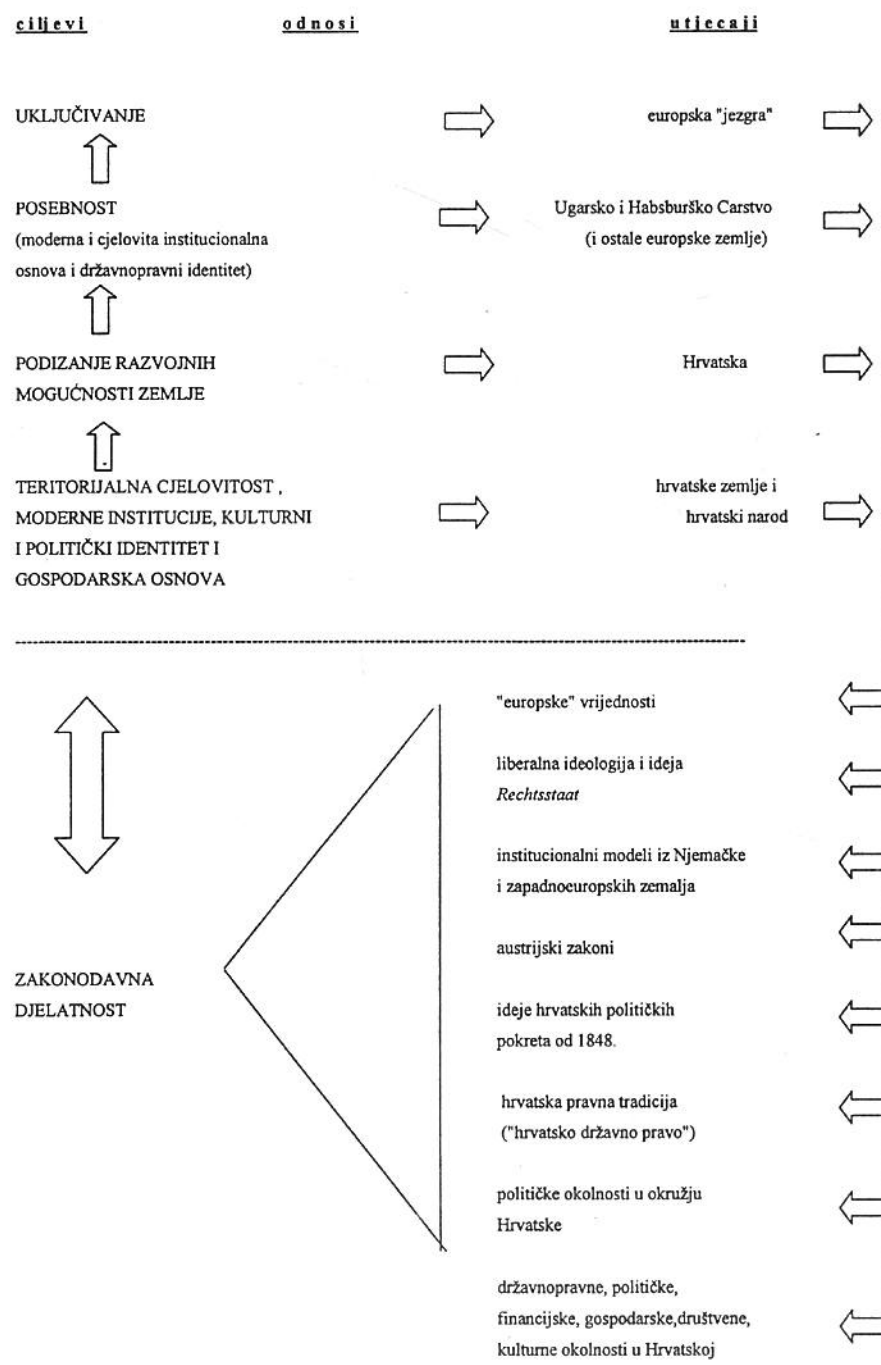
Mažuranićeve reforme čine sastavni dio takvih kretanja. Zasnovane su bile na liberalnoj ideologijskoj usmjerenosti, njemačkoj ideji "pravne države", pretežito njemačkim institucionalnim modelima te austrijskim zakonima (koji su i sami posredovali njemačke i francuske utjecaje) s ciljem ubrzanja ukupnog razvoja Hrvatske, oblikovanja njezina modernog identiteta i neutralizacije ovisnosti, ponajprije od budimpeštanskog središta. Navedeni utjecaji bili su uvjetovani odnosima političke moći, funkcionalnim prednostima preuzetih rješenja i uvjerljivošću kultura i ideologija zemalja iz kojih su strujili. Mažuranićeve reforme bile su uvjetovane i tradicijom "hrvatskog državnog prava", tradicijom reformskih nastojanja u liberalnom duhu od 1848. i unutarnjim političkim, financijskim, društvenim, gospodarskim i kulturnim odrednicama. Ograničene su bile u prvom redu iz okoline - napose s obzirom na odnos Središnje vlade koja je djelovala u mađarskom interesu - premda je njihova skučenost potjecala i iz ograničenosti političkih koncepcija reformskih snaga u Hrvatskoj.

Značajan potencijal reformi, njihov tijek, ali i ograničenost i razmjerni neuspjeh, napose uvjetovani utjecajima izvana, oslikavaju položaj Hrvatske i njegove ukupne dosege i ograničenosti.

Ključno značenje Mažuranićevih reformi bilo je u pomaku na normativnoj, institucionalnoj i (pravno)kulturnoj razini, čime je - iako počesto bez dovoljno uvažavanja hrvatskih posebnosti i tradicija - Hrvatska u ključnom trenu zadobila moderan europski identitet, a proces izgradnje modernog građanskog društva i nacionalne državnosti posve vezan uz moderne europske vrijednosti, ideje, norme i institucije, što je bio i predmet hrvatskih zahtjeva od 1848.

Složeni položaj Hrvatske u odnosu na europsku "jezgru" i budimpeštansko i bečko središte pokazuje se kao "dvostruka periferija" i otvara pitanje o mogućim zajedničkim i modelskim obilježjima razvoja institucija u zemljama srodnog položaja.

MAŽURANIĆEVE REFORME USTROJSTVA VLASTI I GRAĐANSKIH PRAVA: CILJEVI, ODNOSI, UTJECAJI (orijentacijska shema)



Summary

Dalibor Čepulo: Center and Periphery: the European and the Croatian Determinants to the Mažuranić's Reforms of the Organization of Government and Civil Rights (1873 – 1880)

In the period of administration of the *banus* Ivan Mažuranić (1873-1880) the Croatian Parliament (*Sabor*) adopted some sixty acts in the field of the domestic administration, judiciary and education. Among the central reforms were those related to the construction of the rational judiciary and administration, the responsibility of the *banus* to the Parliament, the electoral reform, the reform of criminal law, freedom of the press and the right to assembly. The reforms were grounded on liberal ideological foundations and the German idea of a "rechtstaat", as well as on the Austrian legislation which had been most often made somewhat more restrictive. The reforms were limited in the first place by the influence of the Central Government in Budapest, which operated in the Hungarian interest, although some restrictions arose from the limited political concepts of the reform forces in Croatia themselves.

The reforms of Mažuranić might be observed as a conscious and relatively systematic concept of accelerated modernization, which had a multi-level programmatic direction. The aims of this project were: 1) realization of the territorial integrity of the Croatian lands, the construction of modern institutions and the modern Croatian (legal) cultural and political identity and the foundation of an effective economy; 2) strengthening of the overall developmental capacities of the country; 3) the expansion and confirmation of the Croatian (primarily political and cultural) autonomy in relation to Hungary and the Habsburg Monarchy, as well as to the other European countries; 4) the inclusion of Croatia, as a country with fully-formed modern (legal) cultural identity and developed economic grounds among the countries of the European nucleus.

In other words, the deeper aim of the reforms was to neutralize the dependence, primarily from the Budapest political center, as well as a response to the challenge of the European nucleus in the mode of being included into this nucleus and, on that basis, to achieve the confirmation of modern Croatian subjectivity.

The prevalent failure of the reforms – whose most important part was soon disintegrated by the factual initiatives from Budapest – demonstrated the incapacity for such reforms within the sub-dualistic framework defined by the Croatian-Hungarian Compromise of 1868. Comparability of the position of Croatia, as "a double periphery" to the counties of a similar position (Norway and Finland) opens also the question of possible common and even model properties.

Key words: center and periphery, rule of law

Zusammenfassung

Dalibor Čepulo: Zentrum und Peripherie – europäische und kroatische Richtlinien der Mažuranić Reformen der Staatsgewaltsorganisation und der Bürgerrechte 1973-1880

In der Regierungszeit des Banus Ivan Mažuranić 1873-1880 verabschiedete der Kroatische Sabor etwa sechzig Gesetze im Bereich der inneren Verwaltung, der Justiz und des Bildungswesens. Unter den zentralen Reformen waren diejenige, die sich auf die Errichtung einer rationellen Justiz sowie Verwaltung bezogen, ferner auf die Verantwortung des Banus dem Sabor, die Wahlreform, die Strafrechtsreformen, die Pressefreiheit, das Versammlungsrecht. Die Reformen waren in der liberalen ideologischen Grundlage und der deutschen Idee vom «Rechtsstaat» begründet, sowie in österreichischen, meist etwas strenger gemachten Gesetzen. Die Reformen waren vor allem durch den Einfluss der Zentralregierung in Budapest beschränkt, die im ungarischen Interesse handelte, obwohl die Beschränkungen auch von der Beschränktheit der politischen Konzeptionen der Reformkräfte in Kroatien stammten.

Die Reformen des Mažuranić können als ein bewusstes und ziemlich systematisches Projekt beschleunigter Modernisierung betrachtet werden, mit mehrstufiger Programmorientierung, welches zum Ziel hatte: 1) die Realisierung der territorialen Integrität kroatischer Länder, die Errichtung moderner Institutionen und moderner kroatischer (rechts-) kultureller und politischer Identität sowie Grundlagen für eine erfolgreiche Wirtschaft; 2) die Erhöhung sämtlicher Entwicklungsmöglichkeiten des Landes; 3) die Erweiterung und Verstärkung kroatischer (vor allem politischer und kultureller) Eigenheit im Verhältnis zu Ungarn und zur Habsburger Monarchie sowie zu anderen europäischen Ländern; 4) die Einfügung Kroatiens als Land mit ausgebauter moderner (rechts-) kultureller und politischer Individualität und mit entwickelter wirtschaftlicher Grundlage in die Länder des europäischen Kerns.

Mit anderen Worten, der tiefergehende Ziel der Reformen war die Neutralisierung der Abhängigkeit vor allem vom budapester politischen Zentrum und die Antwort auf die Herausforderung des europäischen Kerns in Form der Einfügung in diesen Kern und – auf dieser Basis – die Erzielung der Bestätigung der modernen kroatischen Subjektivität.

Der vorwiegende Misserfolg der Reformen – deren Hauptteil dann bald durch faktische Anregungen aus Budapest bald abgebaut wurde – zeigte die Unrealisierbarkeit solcher Bestrebungen in dem durch den Kroatisch-ungarischen Ausgleich von 1868 gesetzten subdualistischen Rahmen. Die Vergleichbarkeit der Lage Kroatiens als «zweifacher Peripherie» mit den Ländern ähnlicher Lage (Norwegen und Finnland) öffnet auch die Frage über mögliche gemeinsame und sogar Modellmerkmale.

Schlüsselwörter: Zentrum und Peripherie, Herrschaft des Rechts

REINTEGRACIJA ISTOČNE HRVATSKE (SRIJEMA I BARANJE) U HRVATSKI DRŽAVNOPRAVNI SUSTAV TIJEKOM 19. I 20. STOLJEĆA

Dr. sc. **JOSIP VRBOŠIĆ**, profesor
Pravnog fakulteta u Osijeku

UDK 353(497.5-11)
341.22(497.5-11)(091)
Pregledni znanstveni rad
Primljeno: rujan 2000.

U radu su iznijeti osnovni podaci o stanovništvu i o veličini teritorija nekadašnje Srijemske županije kao i hrvatskog dijela Baranje (graničnog sjeveroistoka). Slijedom toga, autor raspravlja o temeljnim upravnim propisima i upravnim reformama zasnovanim na njima i analizira ih, a raspravlja i o osnovnim političkim događajima od sredine prošlog stoljeća, koji su u dobroj mjeri pridonijeli tomu da se unutar suvremene Hrvatske nalazi samo dio nekoć cijele hrvatske Srijemske županije te cijeli nekoć jugoslavenski dio Baranje.

Ključne riječi: reintegracija, uprava, Srijem, Baranja, istočna Hrvatska

1. Uvod

Višestoljetni upravni, politički, kulturni i gospodarski partikularizam nekoć jedinstvenoga hrvatskoga državnoga i nacionalnoga prostora zahtijevao je u svim kasnijim, pogodnim povijesnim trenucima preustrojavanje u smislu oblikovanja i stvarnog određenja hrvatskog nacionalnog identiteta i što je moguće perspektivnije teritorijalne zaokruženosti. No nacionalna homogeniziranost i hrvatska državna integriranost bila je i ovdje, kao i u ostaloj Europi, moguća tek ispunjenjem od-