

Pravni vjesnik Pravnoga fakulteta
Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku

Izdavač/Publisher
Pravni fakultet u Osijeku, Stjepana Radića 13, Osijek

Uredništvo/Editorial Board
Prof. dr. sc. Vlado Belaj (glavni i odgovorni urednik/*Editor in Chief*),
prof. dr. sc. Branko Babac (urednik/*Editor*), mr. sc. Predrag Zima (izvršni urednik/*Executive Editor*),
prof. dr. sc. Damir Klasiček, prof. dr. sc. Zvonimir Lauc, prof. dr. sc. Srećko Jelinić,
doc. dr. sc. Nedeljko Bosanac, prof. dr. sc. Vladimir Ljubanović,
Manda Madarić (tajnica uredništva/*Editorial Board Secretary*)

Međunarodno uredništvo/International Editorial Board
Prof. Dr. Claus Roxin, Ludwig Maximilians Universität München, Deutschland
Prof. dr. Boštjan M. Zupančič, Ustavno sodišče, Ljubljana, Republika Slovenija
Prof. Dr. Manfred Prose, Institut für Strafrecht Strafprozessrecht und Kriminologie
der Karl-Franzens-Universität Graz, Österreich
Prof. Dr. Klaus Dammann, Universität Bielefeld, Deutschland

Lektor za hrvatski jezik/Croatian Language Editor
Dr. sc. Branimir Belaj

Prevoditelj i lektor za njemački jezik/German Language Editor
Mr. sc. Ljubica Kordić

Prevoditelj i lektor za francuski jezik/France Language Editor
Branka Semialjac, dipl. oec.

Prevoditelj i lektor za engleski jezik/English Language Editor
Željko Rišner, prof.

Adresa uredništva/Adress of the Editorial Board
Pravni fakultet u Osijeku,
Stjepana Radića 13, Osijek, Republika Hrvatska
tel. 031/224-500, fax:031/224-540
web:http://zakon.pravos.hr

Časopis izlazi u 4 broja godišnje (cijena četverbroja 120,00 kn).
Narudžbe slati na adresu uredništva, a novac uplatiti na
žiro račun broj 2340009-110063962

Naklada 500 primjeraka
Izdano uz financijsku potporu Ministarstva znanosti
i tehnologije Republike Hrvatske

Tekstovi objavljeni u časopisu referiraju se u publikaciji
Current Legal Theory, Tilburg, The Netherlands

Tisak
Grafika, Osijek

**Tromjesečni glasnik za pravne i društveno-humanističke znanosti
Pravnoga fakulteta Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku**

**Vierteljahresschrift für Rechts - und Sozialwissenschaften
der Fakultät für Rechtswissenschaften der Universität
J. J. Strossmayer in Osijek**

**Journal trimestriel des sciences juridiques et sociales
Faculté de droit, Université J. J. Strossmayer à Ossiek**

**Quarterly Journal of Law and Social Sciences of the
Faculty of Law, J. J. Strossmayer University in Osijek**



18 -2002 - 1-2 - Osijek

UDK- 34(497.5)(091):342.52(497.5)1861
Izvorni znanstveni rad
328(497.5)(091)

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

ZAKONODAVNA DJELATNOST HRVATSKOG SABORA 1861. – AUTONOMIJA, MODERNIZACIJA I MUNICIPALNE INSTITUCIJE

U radu su prikazani najznačajniji materijalni i postupovni zakoni koji su se odnosili na ustroj upravne i sudbene vlasti te na građanska prava, a bili su usvojeni ili pripremani na Hrvatskom saboru 1861. Navedeni zakoni prikazuju se u slijedu kretanja ideja, normativnih modela i rješenja te političke zbilje od 1848. godine. Iz prikaza zakonodavne djelatnosti Sabora 1861. vidljiva je međuuvjetovanost nastojanja izgradnje moderne hrvatske državopravne zasebnosti i postavljanje modernih pravnih institucija u kojima bi moderna načela bila pomirena s tradicionalnim municipalnim institucijama.

Ključne riječi: Hrvatski sabor, zakonodavstvo, moderne političke stranke, upravna i sudbena vlast, građanska prava

Kratkotrajni Hrvatski sabor 1861. jedan je od najznačajnijih u modernoj hrvatskoj povijesti iako je od velikog broja zakona koji su na tom Saboru usvojeni ili pripremani pravnu važnost stekao tek zakonski članak XLII. o odnosima s Ugarskom koji je bio političko-deklarativne prirode. Saboru 1861. je u našoj historiografiji značaj pridavan prvenstveno zbog toga što su na njemu uobličene osnovne moderne hrvatske političke ideologije i stranke kao i zbog intenzivne zakonodavne djelatnosti koja je obuhvatila široki krug pitanja.¹

Ipak, pojedini vidovi zakonodavne djelatnosti još čekaju uži analitički pristup i širu kontekstualizaciju. U radu koji slijedi izdvojeni su najznačajniji materijalni i postupovni zakoni koji su uređivali ustroj upravne i sudbene vlasti i građanska prava koji su na Saboru 1861. bili usvojeni ili su se pak nalazili u stadiju prijedloga ili pripreme. Navedeni zakoni prikazuju se prvenstveno u slijedu kretanja ideja, normativnih modela i rješenja te političke zbilje koji ide od 1848. preko razdoblja pseudoustavnosti i neoapsolutizma 1849.-1859. te zatim preko Sabora 1865.-1867. naznačuje prostore koji će se popunjavati u reformskoj zakonodavnoj djelatnosti u stabilnom, iako otegotnom okviru, stvorenom Hrvatsko-ugarskom nagodbom 1868., napose u razdoblju banovanja Ivana Mažuranića 1873-1880. Problemski okvir unutar kojeg su postavljeni navedeni zakoni je međuuvjetovanost izgradnje modernih pravnih institucija

¹ Usp. Čulinović, Ferdo. Sabor Hrvatske od 1861. *Rad Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti* 347, 1967, 77-211 te odgovarajuća poglavlja u: Gross, Mirjana - Szabo, Agneza. *Prema hrvatskome građanskom društvu*. Zagreb 1992; Horvat, Josip. *Politička povijest Hrvatske, I*. Zagreb 1989 (1936); Perić, Ivo. *Hrvatski državni sabor 1848.-2000*. I. Zagreb, 2000, 225-340; Polić, Martin. *Parlamentarna povijest kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije s bilješkama iz političkog, kulturnog i društvenoga života, I*. Zagreb 1899; Šidak, Jaroslav - Gross, Mirjana - Karaman, Igor - Šepić, Dragovan. *Povijest hrvatskoga naroda g. 1860-1914*. Zagreb 1968.

i utvrđenja hrvatske autonomije kao dijela nastojanja izgradnje moderne hrvatske državno-pravne zasebnosti pomirene s municipalnim tradicijskim ishodištima.

POLITIČKE UVJETOVANOSTI SAZIVANJA I DJELOVANJA HRVATSKOG SABORA 1861.

Tendencije prema ostvarenju neovisnog položaja koje su se u međusobno sukobljenima Ugarskoj i Hrvatskoj pojavile 1848. bile su zaustavljene gušenjem mađarske revolucije 1849. odnosno nametanjem Ožujskog ustava 1849. te potom i uvođenjem otvorenog apsolutizma bečkoga Dvora. Za Ugarsku je to značilo stavljanje izvan snage njezinih ustavnih zakona 1848. kojima je uspostavljena razmjerno moderna ustavna i institucionalna podloga, koja je u jednom dijelu zasezala i u hrvatsku autonomiju. Za Hrvatsku je to pak značilo prekidanje političkih tijekova usmjerenih prema potpunijem oblikovanju samostalnog položaja te prekidanje tek započetih nastojanja na oblikovanju unutarnje institucionalne strukture.

Tako su ban i Hrvatski sabor 1848. proglasili prekid "faktičnih i pravnih" veza s Ugarskom (osim kroz osobu kralja), ali je položaj Hrvatske u Monarhiji do nametnutog Ožujskog ustava 1849. ostao neodređen. U pogledu unutarnjih institucija jedine značajnije reforme koje su bile provedene bile su ukidanje feudalizma i banovo donošenje Izbornog reda čime je Hrvatski sabor (neustavnim putem) iz staleškog pretvoren u građansko predstavničko tijelo. Iako je postojala namjera reforme zastarjelih upravnih i sudskih kao i drugih institucija kratkotrajni Hrvatski sabor 1848. ih nije pretočio u pravne oblike. Nakon prekida zasjedanja Sabora saborski odbori izradili su više nacrti zakona kojima su trebale biti regulirane neke značajnije institucije, ali je ostalo otvoreno pitanje dosega i uspješnosti tih reformskih namjera.

Pseudoustavnost i neoapsolutizam koje je uveo Franjo Josip 1849. odnosno 1852. bili

su obilježeni centralizacijom i germanizacijom te birokratskim stilom upravljanja s namjerom ostvarenja jake i jedinstvene austrijske države. Tu je namjeru u okolnostima izrazite raznorodnosti države bečki Dvor nastojao ostvariti i provođenjem racionalnih reformi u svim zemljama radi ukupne modernizacije države, u čemu je prosljeđivao jozefinsku tradiciju. Pri tome je naglasak bio stavljen na upravne i pravosudne reforme koje su trebale osigurati učinkovito integriranje države upravljane iz jednog središta te njezinu pravnu unifikaciju. U to su doba, u nekoj vrsti prinudne modernizacije izvana i u apsolutističkom okviru, i u Hrvatsku uvedene brojne i značajne reforme kojima su zamijenjene neke zastarjele feudalne institucije. Od posebnog značaja bile su organizacijske reforme, napose uvođenje modernog i racionalnog upravnog i sudskog aparata na mjesto zastarjele tradicionalne municipalne strukture koja je već i prije pokazivala značajnije disfunkcije. Značajno je bilo i uvođenje modernih materijalnih i postupovnih zakona koji su, i kada nisu bili tako moderni kao OGZ, ipak značili poboljšanje u odnosu na dotadašnje arhaične propise te su zamijenili dotadašnju raspršenu regulativu (npr. kazneni i kazneno-postupovni zakoni). Od velike je važnosti bila i reforma izobrazbe, uključujući i poboljšanje stručne pravne izobrazbe osnivanjem Pravo-slovne akademije u Zagrebu. Nova regulativa (napose ustroj sudstva i uprave) doduše nije u svemu odgovarala potrebama i mogućnostima hrvatske sredine pa je njezino uvođenje nailazilo i na brojne probleme, naročito zbog nedostatka odgovarajućeg osoblja i općeg izostanka potrebne stručnosti. Otegotno je bilo i to što je hrvatska javnost – i unatoč uvjerenju o poboljšanju stanja, naročito u upravi – reforme doživljavala kao nametnute te kao spregnute s ukidanjem ustavnosti i nametanjem centralizacije i germanizacije. Ipak, stavljanje izvan snage zastarjelog municipalnog sudskog i upravnog sustava i uvođenje racionalnih načela bili su od iznimnog značaja za modernizaciju pravnog susta-

va u Hrvatskoj u kojem 1848. – osim ukidanja feudalizma - nije bilo značajnijeg pomaka.

Propast apsolutističkog eksperimenta uređenja države 1859. i povrat djelomične ustavnosti Listopadskom diplomom 1860. su opet doveli u prvi plan pitanje uređenja odnosa u Habsburškoj Monarhiji. Pri tome je bilo značajno da je prijelaz na djelomičnu ustavnost 1859. u Habsburškoj Monarhiji bio obilježen činjenicom da je vladarevo odstupanje od apsolutizma bilo iznuđeno okolnošću vojnih neuspjeha i financijskog sloma, a ne njegovom promišljenom namjerom uvođenja ustavnog načina vladanja. Zbog toga su vladareva obećanja o poboljšanjima u zakonodavstvu i upravi dana kao umirenje javnosti, ali bez namjere da se stvarno uvede puno ustavno uređenje². Mjere koje je vladar potom poduzeo - obećanje o vraćanju ustava u Ugarsku (u kojoj je vladalo najveće neraspoloženje) i sazivanje Pojačanog carevinskog vijeća - bile su dio napora u pronalaženju oblika organizacije države i vlasti koji će očuvati carev autokratski položaj i u čim većoj mjeri unificirati državu uz nužne ustupke centrifugalnim težnjama. Oktroirane ustavne povelje, Listopadska diploma, kojom je uveden ograničeni vid federalizma, te Veljački patent, koji je faktično revidirao Listopadsku diplomu i klatno vratio prema centralizmu, bili su ustavni eksperimenti iza kojih nije stajala volja da se dopuste razvijeniji oblici samostalnosti dijelova Monarhije i razvoj prema parlamentarnim oblicima vlasti.³ Stoga su sazivanje

² Gross - Szabo, 120.

³ Listopadska diploma (20. IX. 1860) bila je kompromis između konzervativnih i liberalnih načela te između centralizma i federalizma. Diploma je priznavala zemaljske autonomije oličene u zemaljskim saborima koji su trebali imati zakonodavnu nadležnost u svim pitanjima koja nisu stavljena u nadležnost središnjeg zakonodavnog organa, Carevinskog vijeća kojeg je trebalo činiti 100 delegata tih sabora. Među njima su bili i sabori Ugarske, Hrvatske i Erdelja, ali je samo erdeljski sabor poslao svoje predstavnike u Carevinsko vijeće. Veljački patent (28. II. 1861) je car Franjo Josip donio na pritisak njemačke liberalne buržoazije koja se suprotstavila rastakanju jedinstvene države i vlasti. Iako donijet kao "dopuna" Listopadske diplome taj je akt stvarno označio vraćanje centralizmu. Njime je uspostavljeno dvodimno Carevinsko vijeće kao

Hrvatskog sabora, kao i sabora Ugarske i Erdelja, sa zadaćom da izaberu predstavnike za Carevinsko vijeće, u Hrvatskoj i Ugarskoj shvaćeni kao zamka koja je prikrivala odricanje od vlastite ustavnosti.

Iako je od samoga početka dobila poseban značaj kao potencijalni protuteg buntovnoj Mađarskoj⁴ Hrvatska se postavila slično Ugarskoj. I jedna i druga zemlja su u nedefiniranim odnosima tražile priliku za ostvarenje težnji za samostalnošću odnosno autonomijom kao okvirom koji bi jamčio zaštitu od apsolutizma i izvanjske dominacije i ujedno uspostavio unutarnje pretpostavke za samostalni nacionalni politički, gospodarski, društveni i kulturni razvoj. Pa dok je Ugarska tražila priznanje svojih na modernoj osnovi postavljenih zakona iz 1848, u Hrvatskoj je - s obzirom na to da 1848. nije bila postavljena moderna ustavna i upravna podloga - težnja za samostalnošću značila ponajprije definiranje ustavnog i pravnog okvira s obzirom na razvojnu prevladanost staleškog ustava i nepostojanje moderne pravne regulative prihvaćene ustavnim putem.

I u Ugarskoj i u Hrvatskoj je 1860. političko raspoloženje bilo snažno obilježeno svijješću o potrebi uređenja pravno-političkog sustava na racionalnoj osnovi te sa spoznajama izvedenima iz iskustva iz municipalnog razdoblja kao i iz razdoblja pseudoustavnosti i apsolutizma. Stavljanje ustava izvan snage, centralizam i nasilna germanizacija ostavili su vrlo duboke ožiljke u svijesti političkih elita i snažnu osjetljivost na pojave koje su se mogle dovesti u vezu s razdobljem apsolutističke vladavine. Ta ukupna iskustva uvjetovala su, posebice u Hrvatskoj, usmjerenje prema municipalnim oblicima kao stabilnim i potvrđenim osloncima samostalnog razvoja

zastupstvo cijele Monarhije. Težište zakonodavne djelatnosti je sada bilo u Carevinskom vijeću, a ne više u saborima. Vladar i ministri dobili su jasnu prevlast u odnosu na Carevinsko vijeće. Listopadsku diplomu i Veljački patent v. u: Srkulj, Stjepan. *Izvori za hrvatsku povijest*. Zagreb, 1911, 165-167. Usp. i Gross - Szabo, 119-120.

⁴ J. Horvat, 158.

supripadnim nacionalnom duhu te prema stečevinama iz 1848. kao okviru nacionalne samostalnosti i bržeg ukupnog razvoja. Listopadska diploma je svojim obećanjem o povratu ugarskog ustava obuhvaćala i obnovu samouprave municipija pa je tim usmjerenjima davala i normativnu podlogu⁵.

Utoliko ni Ugarska ni Hrvatska nisu prihvatile rješavanje ustrojstva Monarhije i unutarnjeg ustrojstva unutar državnopravnih odrednica zadatih od vladara Listopadskom diplomom i Veljačkim patentom već su na određivanje svojeg položaja gledale kao na kontinuitet procesa započetih u 1848. godini. Zajednički staleški ustavni okvir i snažni i ustrajni mađarski otpor apsolutizmu koji je sa simpatijama primljen i u Hrvatskoj - koje su i narasle nakon mađarskih akcija na prikupljanju pomoći za ublažavanje gladi u Hrvatskoj⁶ - uvjetovali su i načelno jednak negativni stav prema vladarevim nastojanjima. No, različitost stavova u pogledu pitanja o položaju i stupnju samostalnosti Hrvatske u odnosu na Ugarsku, koji su se očitovali u različitim tumačenjima državnopravnog stanja iz 1848. godine uvjetovali su sukobljenost hrvatskih i mađarskih modernizacijskih snaga. Ugarski liberali, ali i županije i sudovi, tražili su povrat ustavnih zakona 1848. za koje su smatrali da nisu nikada ni prestali važiti, a koji su uspostavili cjelovitu ustavnopravnu podlogu zasnovanu na ideji o ugarskoj državnosti i personalnoj uniji s Austrijom. Taj razvijeni ustavnopravni okvir bio

⁵ Gross - Szabo, 143.

⁶ Zbog podbačaja žetve 1859. u proljeće 1860. je u Varaždinskoj, Zagrebačkoj, Riječkoj i Požeškoj županiji u značajnijem razmjeru izbila glad (povremene pojave gladi su u Hrvatskoj bile uobičajene, ali u znatno manjem stupnju). Zbog pojačane smrtnosti i teških posljedica pomoć za Hrvatsku je skupljana u cijeloj Monarhiji. No, sustavne i široke akcije u kojima su sudjelovali svi slojevi stanovništva provedene su jedino u Ugarskoj gdje je i skupljeno najviše pomoći uz uvjerenje da će se hrvatski i ugarski predstavnici zajednički suprotstaviti vladaru. Ta je akcija u Hrvatskoj podržala uvjerenje o bliskosti dvaju naroda koje se već pojavilo u razdoblju apsolutizma. No, takva se akcija više nije ponovila, a glad je periodički i dalje harala u smanjenom "redovnom" opsegu. Gross - Szabo, 308; Krestić, Vasilije. *Hrvatsko-ugarska nagodba 1868. godine*. Beograd 1969, 130.

je upotpunjen postojanjem vlastite pravne infrastrukture i u drugim pravnim granama⁷. Za razliku od toga hrvatski narodnjaci se u svom nadovezivanju na 1848. nisu mogli osloniti na vlastitu cjelovitu ustavnu i pravnu podlogu već tek na najbitnija načela iz 1848. izvedena iz pojedinih akata i cjelokupnog odnosa koji su tumačeni kao ustavni raskid s Ugarskom i time ipso facto postizanje hrvatske samostalnosti i neovisnosti. U Hrvatskoj je stoga među narodnjacima povrat ustavnosti doživljen prvenstveno kao mogućnost prelijevanja stečevina iz 1848. u jamstva autonomije s elementima državnosti te postizanje teritorijalne cjelokupnosti hrvatskih zemalja.

Tako je u Hrvatskoj prevladavalo državnopravno usmjerenje s ciljem ostvarenja hrvatske cjelovitosti i samobitnosti unutar Monarhije i Ugarske. To usmjerenje je bilo praćeno odijem prema apsolutističkim ambicijama Dvora te odbacivanjem ugarskih tranjanskih zakona iz 1848. Istodobno s tim postojala je vrlo snažna svijest o potrebi izgradnje vlastite moderne ustavne i pravne strukture kao uvjeta ostvarenja navedene orijentacije. Ta je svijest bila određena povijesnom cenzurom prema razdoblju staleške vladavine kao i određenim pomacima u hrvatskom društvu u kojem se, zahvaljujući apsolutističkim reformama, u pedesetim godinama zbivao prijelaz prema kapitalizmu te se pojavilo i prvo domaće poduzetništvo⁸.

⁷ Svi županijski odbori u Ugarskoj su za osnovu svoje djelatnosti proglasili zakone iz 1848. odbijali su platiti "austrijske" poreze dok mađarski suci nisu htjeli primjenjivati propise donijete za apsolutizma. Godine 1860. u Ugarskoj (ne i u Hrvatskoj i Slavoniji) prestao se primjenjivati OGZ, a u primjenu je vraćen Tripartit. Gross - Szabo, 119.

⁸ Od značaja za gospodarski i društveni razvoj u našim krajevima su osnivanje trgovačko-obrtničkih komora i patenti o zemljorasterećenju u pedesetim godinama. Skromni manufakturni i industrijski pogoni u Hrvatskoj obuhvaćaju prehrambenu industriju, tvornice šibica, sapuna, stakla, predionica svile, tiskare, a od pedesetih godina sve veću važnost stiče eksploatacija i prerada drva koja će uz podršku stranog kapitala postati osnovna proizvodna djelatnost u Hrvatskoj s obzirom na bogatstvo šuma i izostanak konkurencije u susjednim zemljama. "Klasična" područja industrijalizacije, tekstilna industrija i rudarstvo i metaloprerađivačka industrija u Hrvatskoj su ostale posve nerazvijene. Karaman, Igor. *Industrijalizacija građanske Hrvatske (1800-1941)*. Zagreb 1991, 71-72, 79, 82-84, 87, 100-101.

Nova hrvatska građanska elita, koja se pojavila skupa s uznapredovalim procesom uobličavanja moderne hrvatske nacije, tražila je stvaranje pretpostavki za ubrzani razvoj pri čemu je hrvatska državnopravna posebnost bila okvir unutar kojeg bi se mogla provoditi modernizacija koju bi se usmjeravalo u vlastitom interesu⁹. Legitimacijski i državnopravni okvir koji je omogućavao cjelovitost i samobitnost pružala je ideja hrvatskog državnog prava koja će stoga na Saboru 1861. i nakon njega doživjeti svoje punije uobličavanje¹⁰. Tu ideju odnosno normativne elemente tradicionalnog hrvatskog državnog prava trebalo je spojiti s modernim državnopravnim rješenjima i prelići u zakone koji bi omogućili objedinjavanje hrvatskih povijesnih prostora i jamčili racionalno i neovisno ustrojstvo vlasti i racionalne mehanizme samostalnog donošenja i provedbe odluka te omogućili izgradnju modernog i učinkovitog gospodarstva, modernih nacionalnih znanstvenih i kulturnih institucija i modernog društva općenito. Svaki od tih elemenata odnosno njihova ukupnost predstavljali bi osnovu nacionalne identifikacije i istodobnu potvrdu pripadnosti hrvatskog naroda modernim europskim nacijama¹¹. To bi bio odgovor kako na stalna velikomađarska i vladareva apsolutistička presezanja tako i odgovor na izazove sa Zapada gdje su u osnovi već bili završeni ili su uvelike bili u tijeku procesi gospodarske, društvene i kulturne preobrazbe i nacionalne integracije na kulturnom i političkom planu.

Traumatični i nediferenciran doživljaj apsolutističkog razdoblja u kojem se modernizacija pojavila kao izvanjski uvjetovana i nametnuta uvjetovao je pak načelno odbaciva-

⁹ Gross - Szabo, 122.

¹⁰ U razvijanju ideje hrvatskog državnog prava prednjačio je svojim povijesničarskim diskursom Franjo Rački te pravnicima Eugen Kvaternik i Ante Starčević. O ideologiji hrvatskog državnog prava na Saboru 1861. v. Gross - Szabo, 130-132.

¹¹ O prevladavajućem narodnjačkom i pravaškom ideološkom diskursu na Saboru 1861. v. Čulinović, 1967, 147-148, 134-135; Gross - Szabo, 157-170; Šidak i dr., 19.

nje reformi poduzetih u apsolutističkom okviru. U tom su se doživljaju i pozitivni učinci apsolutističke modernizacije gubili u tamnim bojama političke i kulturne represije. Makar se i priznavala učinkovitost nekih od reformi poduzetih za apsolutizma (osobito organizacija uprave) odij je postojao i prema samim modelima prema kojim su apsolutistički zakoni bili izgrađeni.

Tako je došlo do usmjerenja hrvatskih modernizacijskih snaga na reformske zahvate koji bi bili zasnovani na modernizaciji staleških oblika municipalnog ustrojstva. O izvedivosti razvoja na takvoj podlozi je postojalo odgovarajuće uvjerenje među hrvatskom političkom elitom. Smatralo se da se time hrvatska prošlost spaja s budućnošću te istodobno usklađuje s tijekom razvoja u zapadnoj Europi zasnovanim na modernim racionalnim načelima.

BANSKA KONFERENCIJA 1861.

Navedeno usmjerenje je, praćeno nužnim političkim kompromisom s konzervativnom strujom, svoje pravne oblike dobilo u uratcima Banske konferencije, a potom i Sabora¹².

Bansku konferenciju je temeljem vladareva naloga sazvao ban Šokčević 26. studenog 1860. sa zadaćom da Konferencija izradi prijedlog izbornog reda za Sabor te prijedlog propisa o uređenju županija jer su to bile elementarne pretpostavke obnove ustavnog života i provedbe izbora¹³. U Bansku konfe-

¹² Naziv Banska konferencija se upotrebljavao za Državnu konferenciju (*conferentia Regni*) s obzirom da je na njenom čelu bio ban. To je tijelo osnovano 1686. nakon što je Sabor ovlastio bana da sve tekuće državne poslove rješava i zaključuje zajedno s tijelom u kojem bi imenovao po šestoricu osoba svjetovnog i duhovnog staleža. Razlog su bile teške okolnosti u kojima se Sabor nije mogao tako lako sastajati. To je tijelo ukinuto već 1701. zaključkom Sabora donijetog zbog zabrinutosti da odluke Banske konferencije ne postanu prejudicijelne za odluke Sabora. No, ta je institucija iskorištena radi izrade izbornih propisa i pripreme zasjedanja sabora 1848, 1860. i 1865. Beuc, Ivan. *Povijest institucija državne vlasti Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije, 194-195*; Polić, Ladislav. *Nacrt hrvatsko-ugarskog državnog prava*. Zagreb 1912 (skripta), 69-70.

¹³ Čulinović, 94.

renciju bili su pozvani najugledniji hrvatski političari i javni djelatnici od kojih će najveći broj sudjelovati i na zasjedanju Sabora 1861, a značajan će dio njih biti prisutan na zasjedanjima Sabora i u reformskim saborima sedamdesetih godina¹⁴. U velikoj mjeri se radilo o vodama nacionalnog pokreta 1848. koji su od politički bespravne i romantički egzaltirane mladalačke inteligencije postali zreli građani koji su na svijet gledali racionalnije.¹⁵ Stoga su uređenju odnosa s Mađarima sada pristupili na pragmatičan način kao i u svjetlu općeg povoljnijeg odnosa hrvatske javnosti prema Mađarima.¹⁶

Radu Banske konferencije pečat su dali Josip Juraj Strossmayer i Ivan Mažuranić koji je izradio sve njene najvažnije akte¹⁷. Najvaž-

¹⁴ Banska konferencija zasjedala je od 26. studenog 1860. do 17. siječnja 1861. Od 45 članova Banske konferencije 1860-1861. (među kojima su bili gotovo svi vodeći članovi Narodne stranke iz 1848) u Saboru 1861. sudjelovati će njih 27, u Banskog konferenciji 1865. njih 13, u Saboru 1865-1867. njih 22, u Saboru 1868-1871. njih 13, u raspuštenom Saboru 1872. njih 4, a u Saboru 1872-1875. njih 15. Usp. Szabo, Agneza. *Središnje institucije Hrvatske u Zagrebu 1860-1873*, I. Zagreb 1987, 24.

¹⁵ J. Horvat, 160.

¹⁶ Čini se da su Ivan Mažuranić i Ferenc Deák vodili neku vrstu tajnih pregovora mada su obojica negirala takve tvrdnje. Skupina u kojoj su bili I. Mažuranić, M. Bogović, S. Janković, I. Kukuljević, Lj. Vukotinić i M. Prica izradila je nacrt o savezu s Ugarskom. Program se opredjeljivao za savez s Mađarima kao za jedini način da se oživi i obrani ustavno uređenje, osuđivao je mađarsku jezičnu politiku do 1848. opredijelio se za realnu uniju dviju ravnopravnih jedinica, tražio je pripajanje Rijeke i Međimurja, kao zajednički poslovi navedeni su vojni, vanjski, financijski i trgovački poslovi kojima bi rukovodilo hrvatsko odjeljenje Ugarske dvorske kancelarije i Hrvatsko namjesništvo, a autonomnim poslovima Hrvatske rukovodio bi ban i Banskog vijeće. Međusobni odnosi uredili bi se ugovorom. Mažuranić nije potpisao taj akt s obzirom da je već bio u Beču kao predsjednik Hrvatskog dikasterija, a Deák je izbjegao izjasniti se o tom dokumentu. Krestić, 141-142.

¹⁷ M. Polić, 12; Šidak i dr. 1968, 16. Mažuranić je djelovao u okviru Odbora jedanaestorice zaduženog za izradu izbornog reda i propisa o uređenju municipalnog sustava. Taj su odbor činili K. Bedeković, A. Čepulić, M. Bogović, J. Janković, D. Jelačić, M. Kraljević, I. Kukuljević, I. Mažuranić, M. Prica, J. J. Strossmayer i Lj. Vukotinić. Sirotković, Hodimir. Izborni red za sabor od 1861. godine i povodjenje izbora. *Rad Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti*, knj. 347. Zagreb, 1967, 213; Szabo, 24.

nije odluke Banske konferencije bile su molba vladaru o zadržavanju izbornog reda iz 1848. godine kao važećeg za saziv Sabora 1861.¹⁸ te "Naputak o uređenju županija, slobodnih kraljevskih gradova, slobodnih kotara, povlaštenih trgovišta i seoskih općina" kojeg je izradio Ivan Mažuranić¹⁹. No, Banska konferencija znatno je prekoračila svoje zadatke izradom i drugih prijedloga.²⁰ Kralj je potvrdio "Naputak" u siječnju 1861. nakon čega je taj propis stupio na snagu²¹. "Naputak" je, u skladu s prevladavajućim osnovnim raspoloženjem, uredio ustrojstvo uprave na municipalnim temeljima jer se nakon iskustva apsolutizma ostvarenje ideje slobode tražilo ne samo u sudjelovanju naroda u zakonodavstvu već i u upravi²². Tim su aktom u Hrvatskoj obnovljene županije koje su bile temelj ustavnog života, a na Mažuranićev je prijedlog kralj imenovao istaknute narodnjake i umjerenije unioniste za velike župane²³. "Naputak" je županijama i gradovi-

¹⁸ Na prijedlog M. Bogovića bio je odbačen izradak Odbora jedanaestorice o izbornom redu kojeg je glavni autor bio Ivan Mažuranić. Razlog je u tome što se smatralo da po vladaru već prihvaćeni izborni red 1848. (makar samo kao privremeni) pruža legitimnu osnovu za provedbu izbora i u Vojnoj krajini te za zastupanje Dalmacije na Saboru. Sirotković, 214-215.

¹⁹ Čulinović, 101; Šidak i dr., 16.

²⁰ Banska konferencija je osim prijedloga izbornog reda i propisa o uređenju municipalnog sustava vladaru podnijela i prijedloge o ujedinjenju hrvatskih zemalja, o uvođenju hrvatskog jezika kao službenog, o osnivanju Dvorske kancelarije i preustrojenju Namjesničkog vijeća i Banskog stola. No, traženjem da se odgodi rješenje pitanja o pripadnosti Međimurja Banska konferencija je doprinijela njegovom uključivanju u Mađarsku. Nesuglasnost u pita njima pripadnosti Rijeke i Međimurja brzo je ohladilo dotadašnju naklonost prema Mađarskoj. Gross - Szabo, 124-128; M. Polić, 16; Szabo, 21-23.

²¹ Tekst "Naputka" prihvaćenog na Banskog konferenciji v. u: *Spisi saborski sabora kraljevinah Dalmacije, Hrvatske i Slavonije od god. 1861* (dalje u tekstu: *SS 1861 I*), I. Uredili i izdali Bar. Dragojlo Kušlan i Dr. Mirko Šuhaj. Zagreb 1862, xxv-xxx. Usp. i Čulinović, 103.

²² Vrbanić, Fran. *Rad hrvatskoga zakonarstva na polju uprave od godine 1861. do najnovijega vremena*, I. Zagreb 1889, 52.

²³ Kao veliki župani imenovani su I. Kukuljević (zagrebački), Lj. Vukotinić (križevački), I. Erdody (varaždinski), B. Smאיć (riječki), J. Janković (požeški), P. Pejačević (srijemski) i J. J. Strossmayer (virovitički). M. Polić, 14.

ma te ostalim jedinicama načelno vratio municipalni status - sada postavljen na osnovicu pravne i vjerske jednakosti i zakonitosti²⁴ - kakav su te jedinice imale do 1848. uz načelno jednako područje samoupravne nadležnosti (bez posebnog navođenja županij-skog djelokruga) te sa u osnovi zadržanom strukturom organa (županijska skupština i poglavarstvo) i izbornim činovništvom. Činovnici su bili isključivo županijski činovnici (osim velikog župana koji je bio sveza između županije i Namjesničkog vijeća) te nisu bili ni u kakvoj svezi s Namjesničkim vijećem koje je imalo pravo kontrole zakonitosti. No, pitanje stegovnih ovlasti župana odnosno županijske skupštine nije bilo jasno riješeno. Municipalno opredjeljenje sastavljača "Naputka" pojačano je u zaključcima Banske konferencije bezuvjetnim dodjeljivanjem županijskim činovnicima prava glasa u županijskoj skupštini (ali je došlo i do značajnog smanjivanja predloženih imovinskih cenzusa) i izbacivanjem uvjeta o "propisanim" sposobnostima za dobivanje činovničkog mjesta²⁵. Municipalno opredjeljenje posebno je došlo do izražaja u namjeri municipalizacije sudstva - također uz pridržavanje

²⁴ Pretpostavke i uvjete izbora za županijsku skupštinu i njenu strukturu određivali su §§ 15-19 "Naputka" kojeg je usvojio Sabor. Pretpostavka za pravo glasa za županijsku skupštinu bila je pripadnost Hrvatskoj ili Slavoniji rodom, indigenatom ili naturalizacijom (boravkom kroz 10 godina i namjerom trajnog bivanja). Pravo neposrednog sudjelovanja na skupštini imali su uz uvjet plaćanja određene visine zemljarine odnosno izravnog poreza 1) punoljetni samostalni muškarci, vlasnici nekretnine (40 forinti poreza odnosno 15 forinti u Riječkoj županiji), 2) nosioci taksativno nabrojanih najviših crkvenih zvanja četiriju crkvi (15 forinti zemljarine ili dohodarine) ili nižih zvanja (5 forinti, a u riječkoj županiji 2 forinte), 3) nosioci "intelektualnih zvanja" to jest odvjetnici, doktori prava, medicine, diplomirani mjernici, patentirani pomorski kapetani (20 forinti u Zagrebu i Rijeci, 15 forinti u drugim gradovima i 10 forinti na selu), a činovnici županijskog magistrata bez obzira na porez, 4) tvorničari, trgovci i brodovlasnici (40 forinti). Zastupnička mjesta u skupštini imali su municipiji i ustanove u županiji kao i 1848. *Sbornik zakonah i naredbah valjanah za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1863*, I. Zagreb 1881 (dalje u tekstu: *SZ 1863*), 280-283.

²⁵ Usp. t. 12. 7. i t. 16. zapisnika V. sjednice Banske konferencije. *SS 1861*, I, xxix, xxxi.

važnja načela pravne jednakosti i načela zakonitosti - koje je u razdoblju apsolutizma bilo posve podržavljeno. No, zbog složenosti i nedostatka vremena posebna osnova o sudovima nije izrađena pa je u žurbi to pitanje riješeno u "Naputku" putem odredbi o sudstvu koje su bile načelne prirode. Tim odredbama je u osnovi preuzet zatečeni ustroj sudstva (mjesni sudovi, kotarski, županijski inokosni i zborni sudbeni stolovi), ali su oni municipalizirani to jest djelomično spregnuti s upravom i vezani uz županijske skupštine²⁶. No, u stvarnosti je sudstvo ostalo jednako organizirano kao i do tada (to jest prema apsolutističkoj organizaciji iz 1854) što je 1862. i formalno potvrđeno jednom naredbom Dvorske kancelarije.²⁷ "Naputak" također nije zaživio ni za gradove jer nisu izdani potrebni prateći propisi te su stoga na snazi i dalje ostali gradski redovi iz 1850. odnosno 1851.²⁸

Značajno je bilo osnivanje Hrvatsko-slavonskog dvorskog dikasterija u siječnju 1861. s Ivanom Mažuranićem kao predsjednikom te osnivanje hrvatskog Kraljevskog namjesničkog vijeća na čelu s banom u travnju 1861. umjesto apsolutističkog Carskog i kraljevskog namjesništva, čime je djelomično ispunjen zahtjev Banske konferencije.²⁹

²⁶ Podžupan je po funkciji bio predsjednik županijskog sudbenog stola, prisjednik sudova je do odgovarajućeg zakonskog uređenja trebala birati županijska skupština (odbačen je bio prijedlog iz nacrtu da prisjednike "jednom za svagda" imenuje veliki župan) dok je ostalo osoblje birano na tradicionalan način. Usp. § 29-40 nacrtu "Naputka" i ispravke Banske konferencije, *SS 1861*, I, xxv-xxxii i Beuc 1985, 274, 306. Usp. i glede uređenja sudstva osjetno izmijenjeni oblik "Naputka" koji je dobio kraljevsku potvrdu u: *SZ 1863*, 277-287. Sudstvo je zapravo ostalo jednako organizirano što je i formalno potvrđeno naredbom Dvorske kancelarije od 16. rujna 1862. *SZ 1863*, 506-508.

²⁷ Usp. naredbu Dvorske kancelarije od 16. rujna 1862. *SZ 1863*, 506-508.

²⁸ Vrbanić, 66.

²⁹ Mažuranić je za predsjednika Dikasterija imenovan u prosincu 1860, a Dikasterij je osnovan u siječnju 1861. dok je u ožujku 1862. prerastao u Dvorsku kancelariju. Dikasterij je nastao izlučenjem Hrvatsko-slavonskog odsjeka iz Državnog ministarstva te je njegov predsjednik imao ovlaštenje da sve važnije poslove koji su se odnosili na

Sabor je tek 27. srpnja 1861. "primio na znanje" osnivanje tih tijela čime je htio naglasiti njihovu privremenost do osnivanja odgovorne vlade.³⁰ Na taj je način u Beču priznat zaseban položaj Hrvatske u odnosu na Ugarsku, ali unutar provizorija koji je svu vlast praktično pridržavao kraljevim organima odnosno vladi u Beču. Stoga osnivanje tih organa u pogledu samostalnosti donošenja odluka gotovo da nije imalo značaja. Valja reći da je Mažuranić na mjesto predsjednika imenovan kao neke vrsti kompromisno

Hrvatsku i Slavoniju predlaže i zastupa u Ministarskom vijeću. Nadležnost Dikasterija je obuhvaćala poslove političke uprave, pravosuđa te prosvjete i bogoštovlja. Zbog malog opsega poslova Dikasterija i položaja "neobveznog ministra" njegovog predsjednika Mažuraniću je određena niža plaća u rangu šefa sekcije odnosno dvorskog savjetnika od 6.300 forinti godišnje i 1.050 forinti za troškove stanovanja. Među činovnicima oba organa bilo je onih koji će biti značajni i u razdoblju Mažuranićeva banovanja. Tako su među 12 članova Dikasterija bili i Danilo Stanković kao dvorski perovoda i Franjo Žigrović kao namjesnik predsjednika, a uz njih su među 34 člana Dvorske kancelarije bili i Livije Radivojević kao dvorski savjetnik, Ladislav Sinković kao dvorski perovoda, Napoleon Špun-Stričić kao dvorski pristav, Mihajlo Polit, Antun Rušnov i Stjepan Car kao službenici, a i neki drugi službenici će se pojavljivati u političkom životu Hrvatske u sedamdesetim godinama. SZ 1864., 214-215; Mažuranić, Ivan. *Sabrana djela. sv. IV. Pisma i govori.* (prir. Milorad Živančević). Zagreb 1979, 410; *Priručnik za političku upravnu službu u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji, I.* Napisao, sustavno uređio i protumačio Milan Smrekar. Zagreb 1899, 24; Szabo, 121-125.

³⁰Szabo, 121-122, 126.

³¹Prvotni je prijedlog za predsjednika Dikasterija bio Metel Ožegović, ali su se tom prijedlogu suprotstavili Mađari zbog prejake nacionalne usmjerenosti Ožegovića dok su se izboru unioniste Petra Pejačevića suprotstavili bečki ministri. Ugarski kancelar je i za Mažuranića ustvrdio da ga se u mađarskim krugovima smatra odviše hrvatski usmjerenim. Prigovorima Mažuraniću zbog njegove političke biografije suprotstavio se Schmerling izjavivši da ga poznaje u najboljem svjetlu iz ranijih vremena, pohvalio je njegovu opću izobrazbu te izjavio da su godine i iskustvo "ublažili i staložili njegova politička uvjerenja" te da nema bojazni od njegova jednostranog postupanja. Imenovanje Mažuranića je primljeno sa zadovoljstvom u hrvatskoj javnosti koja je Mažuraniću priznavala državničke sposobnosti i osobne kvalitete. No, "Pozor" je bio skeptičan u uspjeh njegove misije s obzirom da nije imao slobodu postupanja i vlastiti djelokrug. Mažuranić IV, 401-402; J. Horvat, 162-163; M. Polić, 12; Šidak, Jaroslav. Ivan Mažuranić kao političar. U: Šidak, Jaroslav. *Studije iz hrvatske povijesti XIX. stoljeća.* Zagreb 1973, 295; (Deželić, Gjuro) *Životopis preuzvišenoga gospodina Ivana Mažuranića.* Karlovec 1861, 18.

rješenje i na zagovor Schmerlinga koji se suprotstavio otporu ugarskog kancelara, a pratila ga je podrška, ali i skepsa hrvatske javnosti u pogledu mogućnosti za uspjeh³¹.

Podrška i poštovanje prema Mažuraniću pojačali su se nakon što je on podnio ostavku u znak protesta zbog dodjeljivanja Međimurja Mađarskoj. Mažuranić je povukao ostavku na traženje javnosti, a uvažavanje javnosti prema njemu je poraslo i sa zamjenjivanjem njemačkog hrvatskim jezikom u službenom saobraćanju koje se pripisivalo Mažuraniću³². Mažuranić je nakon prvotnog nesnalaznja i karakteristične rezignacije doista počeo koristiti svoj položaj da, u granicama mogućeg, ishodi čim povoljniji položaj za Hrvatsku. Zbog Mažuranićevog zalaganja na Ministarskom vijeću nije došlo do raspuštanja Hrvatskog sabora onda kada je raspušten Ugarski sabor, njegovim je nastojanjem Ministarsko vijeće preporučilo Zak. čl. XLII:1861. vladaru na sankciju, zalagao se i za vraćanje Banskog stola dok će Mažuranićevi naponi na osnivanju Stola sedmorice biti pretpostavka kasnijeg osnivanja toga suda i unatoč protivljenjima ugarskog Ministra pri Dvoru³³. Mažuranić se osobito zalagao za sprječavanje talijanizacije Dalmacije i ujedinjenje Dalmacije i Hrvatske obrazlažući to važnošću hrvatskog elementa

³²Ministar za Ugarsku Széchenyi ultimativno je tražio pripajanje Međimurja, a nakon nemuštog zaključka Banske konferencije o tom pitanju on je u Ministarskom vijeću, uz podršku ostalih ministara, zatražio od Mažuranića da se Međimurje pravno i faktično odcijepi od Hrvatske. Mažuranić je pak radije podnio ostavku dok je u međuvremenu Ministarsko vijeće udovoljilo mađarskom zahtjevu. Kralj je prihvatio ostavku, ali ju je Mažuranić povukao prije njenog objavljivanja. Uz zahtjeve za Mažuranićev opoziv tada su Zagreb i neki drugi gradovi izabrali Mažuranića za počasnog građanina. Tekst Mažuranićeve ostavke zbog pitanja Međimurja i kraljevo rješenje o prihvatu v. u: Mažuranić IV, 406-409; M. Polić, 21; Horvat, Rudolf. "Ban Ivan Mažuranić. O 40-godišnjici smrti njegove". *Hrvatsko kolo* 11, 1930, 60-61; Živančević, Milorad. *Mažuranić.* Novi Sad - Zagreb 1988, 107-108.

³³Gross, Mirjana. "Zapisnici austrijskog Ministarskog vijeća 1848-1867". *Časopis za suvremenu povijest.* 25, 1993, 1, 146-147; Pederin, Ivan. "Politička djelatnost Ivana Mažuranića 1860-ih godina u Beču". *Hrvatska obzorja* 4, 1996, 3, 606-607.

u Dalmaciji zbog Bosne i Hercegovine te ukazujući na jačanje Hrvatske kao protuteže Mađarskoj³⁴. U to je doba Mažuranić iznio i svoj stav glede zahtjeva srpskog "Blagoveštenskog sabora" upućenog Hrvatskom saboru za podršku u uspostavljanju autonomne Srpske vojvodine koja bi obuhvatila i Srijem³⁵. Mažuranić je preporučio zadovoljenje nekih srpskih zahtjeva, ali je smatrao da privilegije Leopolda II. Srbima ne uključuju pravo na vlastiti teritorij te istaknuo razliku između Srba u Ugarskoj gdje im treba osigurati zaštitu vjere, jezika i narodnosti i Srba u Hrvatskoj gdje se oni "s obzirom na narodnost i jezik ne razlikuju od ostalih stanovnika zemlje" zbog čega im u Hrvatskoj treba osigurati samo zaštitu vjere³⁶.

ZAKONODAVNA DJELATNOST SABORA 1861. – HRVATSKA AUTONOMIJA I MODERNE I MUNICIPALNE INSTITUCIJE

Hrvatski sabor 1861. sazvan je na temelju privremenog izbornog reda kojeg je osnovi izbornog reda iz 1848. godine izradila Banska

³⁴Pederin, 606.

³⁵Složeno pitanje srpske autonomije pojavilo se kada je "Blagoveštenski sabor" zatražio od vladara osiguranje posebnog područja koje bi uz Banat i Bačku te neka krajiška područja (među njima i petrovaradinski bataljun) obuhvatilo i Srijem. To bi se područje po ustroju i ovlastima bližilo položaju Hrvatske jer bi imalo ograničenu statutarnu autonomiju u sudstvu i "nižoj" upravi, srpski jezik i ćirilicu kao službeni jezik i pismo. Vojvodu koji bi upravljao tim područjem bi birao Sabor Srba iz Ugarske, Dalmacije, Hrvatske i Slavonije i Vojne krajine dok bi srpski zastupnici sudjelovali i u Ugarskom i Hrvatskom saboru kao predstavnici Vojvodine. No, vladar je odbio rješavanje toga pitanja, a Mađari su Zakonom o narodnostima odbili svaku političku autonomiju manjina. Stoga je novosadska skupština uputila zamolbe za podršku pred kraljem koju su Hrvatskom saboru predložili zagrebačka skupština, a potom virovitička skupština. Sabor je uz žučne rasprave najprije prihvatio da o toj zamolbi raspravlja s predstavnicima Ugarskog sabora, a povodom druge molbe je odbio izjašnjenje zbog nedostatnih obavijesti o zaključcima Blagoveštenskog sabora. Srpska strana držala je da ti stavovi predstavljaju posredno negiranje Vojvodine. Gross - Szabo, 152-156.

³⁶Gross, 147.

konferencija, a donio vladar³⁷. S obzirom na to da je nakon oduzimanja Međimurja i razotkrivanja mađarskih ambicija promađarsko raspoloženje u Hrvatskoj bitno splasnulo³⁸ na izborima nije bilo snažnije polarizacije te su oni prošli u miru, a u Sabor su bili izabrani predstavnici različitih (još neuobličjenih) političkih struja³⁹. Karakteristična je bila vrlo jaka zastupljenost intelektualnog sloja (pravnici, književnici, znanstvenici i novinari) te su među zastupnicima bile najznačajnije ličnosti tadašnjeg doba⁴⁰. Nakon što je Mažuranić zbog neopportunisti i protuustavnosti otklonio kraljev zahtjev da kao predsjednik Dvorske dikasterija izradi prijedlog o načinu na koji će Hrvatska slati svojih devet predstavnika u Carevinsko vijeće⁴¹, kralj je taj zadatak dao

³⁷Na Sabor nisu bili pozvani zastupnici iz Dalmacije i Vojne krajine (temeljem kraljevog povoljnog odgovora na molbu Sabora potonji su kasnije ipak pozvani, ali samo zbog rasprave o državnopravnom pitanju odnosa prema Ugarskoj i Austriji) dok je Srijem poslao samo dvojicu zastupnika, a Rijeka nije izabrala nikoga unatoč tome što su izbori bili raspisani. Ukupno je za Sabor trebalo birati 120 zastupnika iz građanske Hrvatske i 56 iz Vojne krajine, a ne računajući zastupnike iz Vojne krajine na Saboru je sudjelovalo ukupno 144 članova. Szabo, 25, 28.

³⁸Krestić, 156.

³⁹Valja reći da je Mažuranić okružnicom velikim županima prije samog otvaranja Sabora zatražio da oni djeluju u smislu prihvaćanja Veljačkog patenta. No, vjerojatno se radilo o ispunjavanju obveze s obzirom na položaj (možda na Schmerlingovo traženje) jer je Mažuraniću moralo biti jasno da ne može preokrenuti jako protubečko raspoloženje, a da su upravo veliki župani snažno anti-centralistički raspoloženi. Krestić, 157; M. Polić, 19.

⁴⁰Ivan Mažuranić je na izborima 1861. opet bio izabran u Draganiću Od pravnik su u Saboru bili npr. M. Prica, P. Muhić, J. Živković, L. Šram. Od publicista bili su I. Kukuljević, Lj. Vukotinović, L. Hellenbach, F. Rački, D. Kušlan, M. Bogović, A. Veber, S. Vrbančić, M. Mrazović, M. Mesić, A. T. Brlić, A. Starčević, E. Kvaternik, E. Polit i drugi, a od poznatih ličnosti na izborima nije prošao jedino Gaj (umjesto njega u Zagrebu je pobijedio M. Šuhaj) kojem javnost nije mogla zaboraviti političku djelatnost za apsolutizma. J. Horvat, 166; R. Horvat, 61.

⁴¹Car je pismom od 26. veljače zatražio od Mažuranića izradu izbornog zakona o slanju hrvatskih zastupnika u Carevinsko vijeće, ali je Mažuranić već 4. ožujka to otklonio. Mažuranić je svoje otklanjanje obrazložio time što u datim okolnostima nije moguće izraditi takav prijedlog s obzirom da se to kosi s ustavom te je sugerirao vladaru da to pitanje prepusti Saboru koji je za to i nadležan. Mažuranić je polazio od toga da će Sabor ionako zauzeti suzdržan stav prema vladi te da hrvatska ustavna praksa ne poznaje predlaganje zakonskih nacrti od strane vlade. Krestić, 155.

Hrvatskom saboru u čiji krug nadležnosti je i spadalo rješavanje takvih pitanja. No, Sabor je svojim radom uvelike prešao tu zadaću. Sabor je zasjedao kratko (15. travnja - 9. rujna 1861.) i u tom razdoblju prihvatio ili raspravljao vrlo veliki broj zakonskih prijedloga dok je veliki broj prijedloga ostao u postupku pripreme u odborima. Važno je obilježje rada Sabora visok stupanj autonomnosti neusporediv s bilo kojim drugim sazivom Hrvatskog sabora u 19. stoljeću i unatoč toga što neke važne institucionalne pretpostavke slobodnog i autonomnog rada nisu bile ispunjene⁴². Rasprave su bile prilično slobodne, a svi prijedlozi zakona bili su plod inicijative zastupnika s obzirom da su Namjesničko vijeće i Hrvatski dvorski dikasterij bili pasivni, što je bilo u skladu s intencijom Dvora. No, s druge strane u radu Sabora se osjetilo da nije bilo prave (zemaljske) vlade, da je Sabor imao vrlo slab stvaran utjecaj na dvorske organe zbog čega je njegova djelatnost imala ograničene dosege (čega su bili svjesni i njegovi članovi), a bio je vidljiv i nedostatak parlamentarnih iskustava. U Saboru nije uvijek poštovana ni nadležnost Sabora ni Poslovníkom utvrđeni postupak te su rasprave ponekad podsjećale na kaotične i neodgovorne rasprave na županijskim skupštinama⁴³.

Bitno obilježje rada Sabora je bila usmjerenost na rješavanje pitanja državnopravnih odnosa u Monarhiji i položaja Hrvatske te ponajviše po tome Sabor 1861. predstavlja kontinuitet državnopravnih napora Sabora 1848. godine⁴⁴. Glavni uradak Sabora bio je Zak. čl. XLII:1861⁴⁵. Taj je zakonski članak

⁴² Tako je po Poslovníku predsjednik Sabora po položaju bio ban, ni do kraja zasjedanja nije bila potvrđena Osnova zakona o imunitetu i nepovredivosti zastupnika niti je postojalo jamstvo o obvezi sazivanja novog Sabora u slučaju raspuštanja. Usp. SS 1861, I, 5.

⁴³ Gross - Szabo, 133; M. Polić, 34, 115.

⁴⁴ Čulinović, 86.

⁴⁵ Valja naglasiti da je Mažuranić izradio "legitimacijski" dio Zak. čl. XLII:1861. koji nije sadržavao i utvrđenje minimuma autonomije, koji je dodan na prijedlog Ivana Perkovca, te nije sadržavao odredbu o autonomnim financijama. Uz to je Mažuranić nastojao poboljšati i Perkovev prijedlog svojim "dodatkom" u kojem se

lapidarnog i politički-deklarativnog sadržaja dobivanjem vladareve sankcije uveo Hrvatsku u ustavni provizorij te je njime bio naznačen ishodišno samostalni položaj Hrvatske u uvjetima nerazriješenog državnopravnog uređenja kao i spremnost Hrvatske na pregovore pod iznijetim uvjetima. No, u stvarnosti taj članak nije imao ozbiljnijeg odraza na ustrojstvo vlasti ili državnopravni položaj Hrvatske⁴⁶.

Zakonski članak XLII:1861. bio je osnovno mjesto oko kojeg su se profilirale hrvatske državnopravne ideologije toga doba kao i, i još uvijek labavo organizirane stranke koje su ponajprije bile skupine jednomišljenika bez stalnog članstva⁴⁷. Žustre rasprave povodom donošenja čl. XLII:1861. bile su početak uspostavljanja modernih oblika narodnjačke,

tražilo imenovanje saborskog odbora koji bi pregovarao o uvjetima ulaska Trojedne kraljevine kao jedinstvene cjeline u Carevinsko vijeće, tražio je trenutno priključenje Dalmacije, povećanje broja glasova proporcionalno broju stanovništva Vojne krajine, zastupanje Trojedne kraljevine na Carevinskom vijeću s tri "oratora" koji bi imali pravo kolektivnog glasovanja s brojem glasova dodijeljenim Trojednoj kraljevini te imali i pravo veta, uključujući zastupnika Vojne krajine u rad Sabora te jednakost državnopravnog položaja Ugarske i Hrvatske u Monarhiji i prilikom eventualnih izmjena. Tako je Mažuranićevo opredjeljenje za Zak. čl. XLII:1861. na Saboru očito bilo pragmatički uvjetovano, a počivalo je na polaznom stavu o samostalnosti Hrvatske. Njegovo opredjeljenje pak za unutarnju upravu, pravosuđe i bogoštovlje i prosvjetu kao minimum autonomije bilo je određeno taktikom održanja onoga što Hrvatska već posjeduje kao donje granice. Pri svom nastupu za bana Mažuranić je naglasio svoju ulogu u izradi toga članka kojeg je on očito smatrao taktičkim potezom na putu ostvarivanja široke hrvatske autonomije, a ne i cjelovitom unionističkom orijentacijom. Tekst Mažuranićevog koncepta Zak. čl. XLII:1861. i "dopunu" Pricinom prijedlogu v. u: Mažuranić, Ivan. *Sabrana djela. sv. III. Proza.* (prir. Milorad Živančević). Zagreb 1979, 527, 529-530. Usp. i Barac, Antun. *Mažuranić.* Zagreb 1945, 42; M. Polić, 53, 110; Šidak i dr., 20; Živančević, 110.

⁴⁶ Macartney se pita što "sankcija" Zak. čl. XLII:1861. zapravo znači, a smatra da svakako ne znači da se kralj obvezao na prihvati svih hrvatskih zahtjeva. Dalji razvoj događaja je to potvrdio. Macartney, C. A. *The Habsburg Empire 1790-1918.* London 1969 526.

⁴⁷ U Saboru 1861. još nisu postojali organizirani stranački klubovi te su se zastupnici mogli slobodno kretati unutar široko postavljenih političkih okvira s načelnim zajedničkim temeljem te slobodno iznositi stavove u pogledu pojedinih pitanja. M. Polić, 46.

unionističke i pravaške ideologije. Među tim su skupinama postojale osjetne razlike glede pitanja državnopravnog položaja Hrvatske spram Ugarske i Austrije te glede daljeg razvoja Hrvatske. Osnovna je razlika bila u usmjerenju prema suradnji i oslanjanju na južnoslavensku opciju, Peštu ili Beč (narodnjaci i unionisti te kasnije samostalci) s obzirom na nedostatnost hrvatskih snaga za suprotstavljanje jačim partnerima i za izgradnju samostalne države. Nasuprot tome je stajalo usmjerenje na izgradnju samostalne nacionalne države uz pretpostavku ispunjenja strateških uvjeta mada ta mogućnost nije bila niti na vidiku (pravaši). To je pitanje bilo okosnica stranačkih grupiranja. No, glede ustrojstva vlasti i odnosa prema građanskim pravima odnosno glede uvođenja modernih oblika uređenja nije bilo bitnije razlike među tim strankama. Sve tri skupine su prihvaćale u to doba prevladavajuće liberalno usmjerenje te se zalagale za moderna načela ustrojstva vlasti s ograničenom vladom i sa širokim jamstvima građanskih prava. Razlika koja je izbijala u konkretnim raspravama ticala se stupnja modernizacije što je ponajviše bilo u vezi s oportunitetom usvajanja pojedinih od rješenja s obzirom na izgled da one budu prihvaćene i da dobiju vladarevu potvrdu. Razlika je bila posebno izražena glede pitanja općeg prava glasa za koje su se dosljedno zalagali pravaši i liberalna "ljeвица" dok je iz brojnih diskusija pripadnika druge dvije stranke proizlazilo da one nisu imale raščišćen odnos prema tom pitanju, ali da su bile sklonije cenzusima kao obrani od vladavine neizobražene mase⁴⁸.

Tako je unatoč raznorodnosti odgovora glede temeljnog pitanja državnopravnog odnosa na Saboru postojalo opće suglasje o potrebi donošenja cijelog niza mjera koje bi zamijenile neustavno donijetu apsolutističku

⁴⁸ Osnovni pregled unionističke, narodnjačke i pravaške ideologije na Saboru 1861. v. u: Beuc 1985, 272-273; Beuc Ivan. *Povijest država i prava na području SFRJ.* Zagreb 1989, 79-84; Gross - Szabo, 157-170; J. Horvat, 41-45; Sirotković, 273-275.

regulativu ili zastarjele zakone donijete prije apsolutizma i uspostavile modernu podlogu hrvatske autonomije. Intenzivni rad tog kratkotrajnog Sabora urodio je sa 113 prihvaćenih zaključaka među kojima je bio i niz zakonskih osnova dok je više važnih osnova ostalo u postupku izrade. Ti akti su bili ustavnog i upravnog karaktera, kaznenopravnog i građanskopravnog, a njima su regulirani ustrojstvo vlasti i građanske slobode i prava, najvažnije pravne institucije (sudski postupak, kazneno pravo, građansko pravo i zajedno pravo), osnivanje najvažnijih kulturnih, znanstvenih i društvenih institucija, pitanje jezika⁴⁹.

Rad Sabora odnosno njegovo državno-pravno usmjerenje posljedica je djelovanja Narodne stranke koju je činio savez slaboga građanstva i liberalnoga dijela katoličkog svećenstva te Unionističke stranke sastavljene od predstavnika zemljoposjedničkog plemstva⁵⁰. U ozračju odbijanja prihvata ponuđenih ustavnih povelja, uz iskustva iz prošlosti te postojanju jakih intelektualnih potencijala mogla se među narodnjacima javiti izraženija usmjerenost prema intelektualnim konstrukcijama što je uvelike i obilježilo zakonodavni rad Sabora 1861.⁵¹ No, problemi prevođenja takve politike u stvarnost kao i izostanak društvene osnove prebacili su predvodništvo na unioniste koji su se suprotstavljali sporazumu s vladarom te se protivili previše modernim zahvatima⁵². U tom su se spletu javili i svijest o potrebi zamjene apsolutističkih propisa propisima donijetima na ustavan način te o nužnosti uspostavljanja pravne podloge moderne državnosti u spletu s municipalnim oblicima⁵³. U ozračju straha

⁴⁹ Pregled cjelokupne djelatnosti Sabora 1861. v. u: *Spisi saborski sabora kraljevinah Dalmacije, Hrvatske i Slavonije od god. 1861, I-IV.* Uredili i izdali Bar. Dragojlo Kušlan i Dr. Mirko Šuhaj. Zagreb 1862. Usp. i Gross - Szabo, 147; M. Polić, 116.

⁵⁰ Gross - Szabo, 132.

⁵¹ J. Horvat, 165; Sirotković, 272-273.

⁵² Gross - Szabo, 132-133.

⁵³ M. Polić, 79.

od raspuštanja Sabora i povratka apsolutizma takvo je usmjerenje uvjetovalo široki opseg, brzinu i izvanredni intenzitet zakonodavnog rada, ali i bitno slabiju kvalitetu uradaka.

Rezultati rada Sabora odražavali su prevladavajuće nastojanje da se u municipalne oblike do neke mjere uliju moderna načela dok su, u pravnotehničkom smislu, uratke zakonodavnog rada Sabora obilježavali nerazradenost, međusobna neusklađenost i pravnotehničke manjkavosti kao posljedice brze izrade u želji da u okolnostima ustavnog provizorija i političke nestabilnosti te osnove čim prije dospiju na dnevni red i budu usvojene⁵⁴.

Djelujući u navedenim uvjetima Sabor je na početku zasjedanja najprije stvorio pretpostavke za vlastiti rad. Zbog postojanja mogućnosti pritisaka na članove Sabora stvoren je zaključak o njihovom imunitetu i nepovredivosti te pojačanoj kaznenopravnoj zaštiti. No, i unatoč ultimativnom traženju Sabora vladar taj članak nije sankcionirao tada već tek 1867. nakon ponovljenog traženja u Saboru 1865-1867.⁵⁵ pa su zastupnici u Saboru 1861. radili bez jamstva imuniteta. Nadalje je Sabor tražio da se uskrati sudjelovanje i pravo glasa nekim kategorijama virilista kod kojih je nedostajala sveza s kraljevinama Hrvatske i Slavonije te onima kod kojih je priroda službi izmijenjena u razdoblju apsolutizma tako da ih je vezivala uz vladara, a ne uz zemlju napose, vijećnici Banskoga stola⁵⁶. Ubrzo po sazivanju Sabor je

⁵⁴ I sami sastavljači Saborskih spisa 1861. istakli su manjkavosti predloženih osnova, a od njih nisu bile imune ni u Saboru prihvaćene osnove. SS 1861. IV, 262.

⁵⁵ Zak. čl. IV:1861. Taj je članak donijet na prijedlog Mirka Šuhaja, a u predstavi kojom je podnijet vladaru na potvrdu naglašene su vrijednosti opće podvrgnutosti pravu i "zastrašujuća pogibao" težnje vladara da se "protuzakonito uzdigne nad narod ili, što je isto, nad zakon" jer "zakonodavnom saboru koji predstavlja narod pripada ista svetost kao narodu i vladaru". Zak. čl. IV:1861. SS 1861. II, 16; *Saborski spisi sabora kraljevinah Dalmacije, Hrvatske i Slavonije od godine 1865-1867*. Zagreb 1900, 322.

⁵⁶ Zaključkom Sabora iz virilnog članstva su isključeni prelati i velikaši koji ne bivaju niti posjeduju imanje u Trojednoj kraljevini niti su "podomaćeni", pečujski

donio Poslovnik, prvi u svojoj povijesti. Njime je, prema uzoru na europske parlamente, uređeno konstituiranje i poslovanje Sabora. Zakonodavni postupak odvijao se u prethodnom radu u odborima te kroz tri čitanja u plenarnim sjednicama, a zajamčena su bila i načela javnosti, slobode raspravljanja i odlučivanja. Autonomija Sabora je bila zajamčena unutarnjim izborima funkcionara, ali ona nije bila potpuna niti je došlo do odvajanja vlasti obzirom da je ban bio predsjednik Sabora po funkciji. Poslovnik je u pravnotehničkom smislu bio nedorečen i bez prave unutarnje sistematizacije, ali je njegov značaj u tome što je bio prvi akt kojim je uređen unutarnji red Sabora i zajamčena njegova autonomija⁵⁷.

U radu Sabora se kao prioritetno pitanje izdvojilo ustrojstvo najviših organa vlasti i njihovi međusobni odnosi. Donošenje Zak. čl. XLII:1861 jasnije je otvaralo potrebu ustrojenja vlastitih organa. Kao najznačajnije se pojavilo pitanje osnivanja odgovorne vlade. Sabor je u Zak. čl. XLIV:1861 zatražio da se netom osnovani Hrvatski dvorski dikasterij pretvori u Hrvatsku dvorsku kancelariju s položajem analognim Ugarskoj dvorskoj kancelariji 1848. te ukazao na svoje pravo da temeljem Zak. čl. XVIII:1790. zamijeni Dvorski dikasterij i Namjesničko vijeće vladom odgovornom Saboru, a najavio je i donošenje zakona o ustroju te vlade tijekom

biskup te vijećnici Banskog stola s obzirom da je Banski stol zapravo izgubio prijašnju prirodu i postao viši sud u sustavu državnog sudstva. Posebna je bila opasnost od vijećnika Banskog stola koje je imenovao vladar, a njihov broj nije bio određen. Sabor je u raspravi stao na tumačenje da se radi o kolektivnom predstavništvu Banskog stola, a ne o sudjelovanju pojedinaca. No, vladar taj zaključak nije potvrdio. Zak. čl. IX:1861. SS 1861. I, 14-15; M. Polić, 104-105; Sirotković, 262.

⁵⁷ Tekst Poslovnika (Zak. čl. V:1861) v. u: SS 1861. I, 5-11. Do promjene Poslovnika je došlo već na samom saborskom sazivu 1861. time što je dvotrećinski kvorum potreban za vijećanje i glasovanje smanjen na apsolutnu većinu te odredbom po kojem zastupnici koji polože mandate ne mogu prestati sudjelovati u radu Sabora prije nastupa njihovih zamjenika. Radilo se zapravo o reakciji na protestno istupanje unionističkih kandidata iz Sabora od kojih se veći dio ipak vratio. Zak. čl. XXXVIII:1861. SS 1861. I, 37-38.

tekuće godine⁵⁸. Bio je to dobar primjer (netočno obrazloženog) izvođenja moderne institucije iz staleške zakonske osnove. Sukladno tim nastojanjima Sabor je u svom radu nastojao pokazati da je po položaju iznad Namjesničkog vijeća i bana ili je pak ustajao u zaštitu svojih prava kada je smatrao da ih je ban prekršio⁵⁹, ali do izrade posebne osnove o odgovornoj vladi nije došlo niti je ona pripremana u radu odbora unatoč zanimljivim prijedlozima zastupnika predanim i prije Zak. čl. XLII:1861.⁶⁰

⁵⁸ Zak. čl. XLIV:1861. SS 1861. I, 41-42.

⁵⁹ Sabor je, u izostanku drugih sredstava izrazio protest vladaru zbog postupaka bana zbog toga što je on ograničio slobodu Sabora provodeći vladarev nalog da se krajiški zastupnici ne uključe u rad odgovarajućih tijela Sabora odnosno da se pošalju kućama "umjesto da s obzirom na svoju prisegu brani ustavnu slobodu Kraljevina pred prijestoljem". Zak. čl. XXII:1861. SS 1861. I, 26-27. Šire o odgovornosti bana u Hrvatskoj usp. Odgovornost i položaj bana i članova hrvatske Zemaljske vlade 1868-1918. i ministarska odgovornost u Europi. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 49, 1999, 2, 229-274.

⁶⁰ Zastupnik Jačim Pavletić je podnio prijedloge osnova o uređenju zemaljske vlade te o saborskom redu. Ti prijedlozi dobro ilustriraju državotvorne težnje dijela članova Sabora 1861, ali one nisu imale ozbiljnijeg izgleda na prihvaćanje. Pavletić se pozvao i na težnju Sabora 1848. da izradi takve osnove kao i na rad odbora Sabora 1848. koji su te osnove i izradili. No, Pavletićev prijedlog o uređenju zemaljske vlade očito je bio sastavljen imajući u vidu tadašnje uređenje. On je predviđao postojanje državnog tajnika Kraljevine i dva dvorska savjetnika koji su se trebali nalaziti uz kralja i koji bi se svake godine mijenjali s načelnicima odsjeka Zemaljske vlade te bi imali jednaku odgovornost Saboru. Zemaljskoj vladi bi na čelu bio ban kojeg bi kralj imenovao na prijedlog Sabora. Vlada bi se sastojala od odsjeka za prosvjetu i bogoštovlje, financije, trgovinu, promet, poljodjelstvo, građevine i pošte, unutarnje poslove, pravosuđe, zemaljsku obranu i vojsku kojom bi zapovijedao vojvoda izabran od Sabora. Za odgovornost vlade bile su propisane materijalne pretpostavke iz kojih je vidljivo da se radilo o pravnoj odgovornosti za službeno djelovanje kojima bi se teže povrijedilo ustavne kategorije ili bi se radilo o težim povredama u pogledu javnih financija ili nemarnosti u izvršenju zakona i čuvanju javnog reda i mira. Prijedlog o uređenju Sabora reducirao je broj virilista na jednu petinu zastupničkog članstva, određivao zasjedanje Sabora svake godine u zakonom utvrđeno vrijeme te određivao da Sabor otvara ban. Prijedlog je nadalje nalagao posebnu skrb Sabora u obrani slobode tiska, savjesti i osobe građana putem nezavisnog sudstva. Sabor bi predlagao sastav vrhovnog suda kraljevine s obzirom na razmjere županija, a ti bi suci između sebe birali predsjednika. Izričito je bila utvrđena prava Sabora da poziva na odgovornost činovnike i članove zemaljske vlade te ih optužuje

No, na Administrativnom odboru izrađen je prijedlog Osnove zakona o Saboru koji je cjelovito regulirao položaj Sabora. Taj je prijedlog pokrивao i materiju ustavnih normi o ustrojstvu vlasti, i materiju izbornog zakona kao i Poslovnika, a bio je sazdan na kompromisima. Zastupnici su trebali biti birani prema teritorijalnom (županije i gradovi) i interesnom kriteriju koji je štitio feudalne interese (veleposjednici), a virilisti su ostali ograničeni na crkvene i državne velikodostojanstvenike. Organizacija izbora bila je isključivo u rukama municipija (županija i gradova). Aktivno pravo glasa je kompromisno riješeno. Ono je bilo uvjetovano spolom, povezanošću s Trojednom kraljevinom (naturalizacija ili indigenat), posjedovanjem svih građanskih i političkih prava, a niski imovinski cenzusi odnosno njihovo isključenje jamčili su relativno široku uključenost trgovaca, poduzetnika te inteligencije⁶¹. Pasivno izbornopravo bilo je uvjetovano "prinaldežnošću" kraljevini (rod, naturalizacija, indigenat), dobi (30 godina), samostalnošću, pismenošću i služenjem "narodnim" jezikom te nepostojanjem zapreke nečasnosti (presuda

dvotrećinskom većinom zbog prijestupa protiv ustavnog zakona i zlorabe uredovne vlasti što je bilo među odlukama za koje nije bila potrebna potvrda kralja. Kao organ koji bi sudio u postupku odgovornosti bana je bio predviđen vrhovni sud kraljevine proširen s jednom četvrtinom saborskih zastupnika koje bi Sabor svake godine birao tajnim glasanjem, a pri konačnom sastavljanju porote svaka bi strana imala mogućnost isključenja jedne trećine s time da za konačno suđenje ostane barem petnaest članova. Načrt osnove o Saboru je bio zanimljiv jer je predviđao aktivno opće izbornopravo muškaraca s pravom zavičajnosti, izmjenljivost trećine članstva Sabora, inkompatibilitet (vijećnici i činovnici zemaljske vlade), zabranu imperativnog mandata, svakogodišnje zasjedanje Sabora s točno određenim početkom i bez otvaranja (s konstitutivnim značenjem), autonomiju Sabora, poreznu nadležnost Sabora, obvezu Sabora da brani slobodu tiska, savjesti i osobe te neovisnost sudstva, odgovornost vlade Saboru i parasudsku nadležnost Sabora u tom postupku, a sadržavao je i poslovnicičke odredbe. SS III, 1-8, 106-112; 113-119. Usp. i Beuc 1985, 272-273; M. Polić, 35.

⁶¹ Imovinski cenzus nije važio za inteligenciju, za vlastelinae je iznosio 500 forinti godišnjeg poreza od zemlje, a za sve ostale kategorije iznosio je 4, 5 i 6 forinti. Očito je bio u pitanju kompromis između vlastelina i snažne građanske struje koja je težila uvući u političke poslove čim širi krug građanstva. §§ 14-15. SS 1861. III, 2-3.

ili istraga zbog pojedinih kaznenih djela, stečaj). Izborni postupak detaljno je propisan, a odvijao se u većim mjestima koja bi utvrdila županijska skupština odnosno gradsko poglavarstvo. Utvrđena su jamstva autonomije Sabora (nespojivost zastupničke funkcije s državnom službom, imunitet, neopozivost, izbornost svih funkcionera, utvrđen rok sazivanja novog Sabora, a utvrđena je bila kompromisna formulacija o banovom pravu na saziv Sabora kao kraljevog namjesnika). Spomenuta je, ali ne i regulirana, pravna odgovornost vlade. Dio tih odredbi bio je u suprotnosti s važećim rješenjima iz izbornog zakona i Poslovnika.

Zbog kratkoće rada Sabor nije dospio trajno riješiti pitanje organizacije uprave čije je uređenje "Naputkom" pokazivalo mnoge probleme u uvjetima izostanka cjelovite autonomne upravne organizacije i stalnih sukoba s apsolutističkim propisima koji su rezultirali zadiranjem u županijsku autonomiju⁶². Zbog toga kao i zbog straha da će raspuštanjem Sabora upravna organizacija ostati uređena oktroiranim "Naputkom" - čime bi uređenje županija kao temelja ustavne slobode počivalo na neustavnom i izmjenljivom propisu - Sabor nije prišao izradi trajnih rješenja već je uz određene izmjene i dopune osnažio "Naputak"⁶³. Dopune su bile u odredbama koje su predstavljale interesni kompromis između razmjerno jake konzervativne struje (predstavnicima zemljoposjedničkog plemstva i bivšeg staleškog građanstva) i predstavnika inteligencije i novog građanstva s obzirom na pitanje prevlasti u municipalnoj samoupravi. Sustav sudjelovanja u županijskim skupštinama je zadržan te su trebali biti zastupljeni "narod, inteligencija i posjed", ali je izmijenjen porezni cenzus za osobno sudjelovanje tako da je za posjednike i trgovce cenzus povišen s 40 na 50 forinti, posve ukinut za odvjetnike i crkvena zvanja (do tada 5

⁶² Vrbanić, 37.

⁶³ Tekst u Saboru potvrđenog i dopunjenog "Naputka" v. u: SS 1861, I, 73-79 (Zak. čl. LXXXI:1861). Usp. i Gross - Szabo, 143.

forinti), a snižen za ostalu inteligenciju (s 5 forinti na bilo koji posjed) dok su županijski činovnici dobili pravo glasa temeljem službe⁶⁴. U gradovima je pak cenzus za aktivno i pasivno pravo glasa bio 5 forinti dok je za neposredno članstvo bio primijenjen sustav zastupanja veleposjednika i inteligencije (potonji uz uvjet prebivanja od šest godina) s izvjesnom prednošću veleposjednika⁶⁵. U tim se municipijima izbor vršio na 6 godina uz rotaciju trećine zastupnika svake dvije godine. Za općine je provizorno bilo određeno važenje istih načela do izrade odgovarajućeg zakona. Kompromisno je riješeno pitanje dotad nesputanog utjecaja velikog župana na izbor činovnika te je sada kandidaciju vršio odbor županijske skupštine čijim je kandidatima veliki župan mogao pridodati svoje kandidate, a održana su stegovna ovlaštenja skupštine. Saborski "Naputak" za razliku od načelnih odredbi "Naputka" Banske konferencije nije uopće rješavao pitanje sudstva zbog načelnog nesuglasja oko toga da li uvesti ili ne autonomne županijske sudove ("sedrije"). Smatralo se da s ustrojem županijskih sudbenih stolova ne bi ni bilo moguće uskladiti zakone uvedene u razdoblju apsolutizma (npr. OGZ), a uvođenje "ugarskog" Tripartita smatrano je previše opasnim i unatoč oduševljenju za "konstituciju". Zbog toga je saborski "Naputak" sadržavao tek napomenu da će o uređenju sudstva biti donijet posebni zakon.⁶⁶

Ali i taj saborski "Naputak" nije dobio sankciju te je na snazi sve do 1870. ostao u

⁶⁴ U županiji Srijemskoj je cenzus za posjednike bio 200 forinti, Požeškoj i Virovitičkoj 100, a u Riječkoj 15 forinti. § 12 "Naputka". SZ 1864.

⁶⁵ Broj pripadnika veleposjednika (koji se određivao od najvišeg prema najnižem poreznom platcu) nije mogao biti ispod broja od trećine članova skupštine municipija, a broj predstavnika inteligencije (crkvena zvanja i izobražena zvanja) nije mogao biti iznad trećine. Očito je broj inteligencije bio toliko nizak da nije bilo potrebno njihovo izlučivanje, a tek su za slučaj prekoračenja njihova broja preko trećine postojala pravila za razrješavanje. Usp. §§ 14-25 "Naputka". SZ 1864, 279-282.

⁶⁶ SS 1861, I, 73-79 (Zak. čl. LXXXI:1861); Gross - Szabo, 143; Vrbanić, 37.

većem dijelu prihvaćeni "Naputak" Banske konferencije. Tako je unatoč kompromisnosti "Naputka" njime zadržano prilično konzervativno rješenje koje je u osnovi prosljeđivalo ne samo položaj već i unutarnju upravnu strukturu iz staleškog razdoblja te održavalo snažan utjecaj zemljoposjednika.

Na Saboru nisu dospjeli biti raspravljani ni pripremljeni Osnova zakona o uređenju sl. kr. gradova i privilegiranih trgovišta i Osnova zakona o uređenju općina koje je izradio Administrativni odbor⁶⁷. I u tim je osnovama bio zamjetan povratak prema municipalnom statusu odnosno povratak na načela prije 1850. uz unijete određene izmjene. Gradske općine činili su građani i stranci od kojih su prvi imali pravo na korištenje općinskih dobara i pravo na potporu u slučaju siromaštva te izborna prava dok su drugi imali samo pravo na sigurnost i zaštitu i obvezu podjele tereta s građanima. Aktivno i pasivno izborna prava imali su svi punoljetni muškarci i to aktivno uz uvjet imovinskog cenzusa, osim nosilaca intelektualnih zvanja uz koje nije bio vezan cenzus, dok su od pasivnog izbornog prava bili isključeni oni kod kojih su postojale zapreke u vidu nečasnosti, zvanja ili sposobnosti. Izborni sustav je bio organiziran prema kurijalnoj trodiodi na veleposjednike, inteligenciju i ostale građane s time da je značajno mjesto dano (malobrojnoj) inteligenciji. Kao opće načelo je usvojena izbornost funkcionera te su najviši činovnici (i načelnik koji je bio izvršni organ skupštine) birani na neposrednim izborima, a ostale je birala skupština s tim da su načelnik i blagajnik morali biti završeni pravnici. Zadržano je načelo prenesenog djelokruga uz široki izvorni djelokrug općine, vlastite prihode od prireza te pravo skupštine da određuje plaću činovnicima. Skupština je imala obvezu da ispuni nalog Namjesničkog vijeća, ali se mogla suprotstaviti ako je smatrala da naredba

⁶⁷ Nacrti osnove o gradovima i općinama izrađeni su u Administrativnom odboru pod predsjedanjem Petra Očića i s Jankom Šviginom kao izvjestiteljem. SS 1861, IV, 265, 270.

vrijeđa unutarnju autonomiju. U tom je slučaju arbitrirao Sabor što je značajno jačalo autonomiju gradova i bilo supstitut feudalnog prava remonstracije. Tako je predviđeno uređenje gradova uvelike bilo "municipalizirano"⁶⁸. Slična načela važila su i za općinu. Općina je, za razliku od posve nesamostalnog položaja u municipalnom ustrojstvu, trebala imati značajan "naravni" djelokrug uz konačnu arbitražu Sabora u slučaju nesuglasnosti sa županijskim organima koji su nad njom vršili i pravo nadzora u području izvornog djelokruga. Općina je trebala imati i pravo posve autonomnog izbora upravljujućih organa, ali je služba načelnika bila besplatna i uz nju se nisu postavljali strukovni zahtjevi.⁶⁹ U svemu je naglasak na povratu municipalnog ustrojstva u slučaju općine stvarno značio temeljnu izmjenu statusa kakvog je općina imala u municipalnom uređenju do 1850.

S obzirom na težnju prema autonomiji s obilježjima državnosti koja bi bila ukorijenjena u municipalnom uređenju, te s obzirom na izmijenjene okolnosti u odnosu na staleško uređenje, na Saboru 1861. se pojavilo i pitanje indigenata⁷⁰. Prijedlog o "indigenatu i naturalizaciji" kojim je trebalo riješiti pitanje "podomaćenja" stranaca odnosno urediti pitanje uživanja statusnih prava u Hrvatskoj i

⁶⁸ Osnova zakona o uređenju sl. kr. gradova i privilegiranih trgovišta. SS 1861, IV, 233-249.

⁶⁹ Osnova zakona o uređenju općina. SS 1861, IV, 250-261.

⁷⁰ U Hrvatskoj se do 1848. indigenatom nazivao privilegirani i svečani način naturalizacije stranaca bez da su bile ispunjene pretpostavke za naturalizaciju, a njime se sticao oprost od taksu, pravo stjecanja nekretnina i vršenja svih staleških prava. U Hrvatskoj je indigenat podjeljivao kralj potvrdom saborskog zaključka to jest u obliku zakona. Uvjeti za indigenat su bili suglasnost staleža, polaganje prisege i plaćanje visoke takse (2000 forinti za svjetovnjake, a 1000 za duhovnike) ako nisu bili oprošteni od plaćanja takse te pripadnost zakonom priznatim vjerama. *Zavičajno pravo. Zakon od 30. travnja 1880. ob uređenju zavičajnih odnošaja u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji i prijašnji propisi o stečenju i gubitku zavičajnoga prava*. Sabrao i bilješke dodao Koloman Mutavdjić. Zagreb 1885, 1-2; Lanović, Mihajlo. *Privatno pravo Tripartita*. Zagreb, 1929, 95, 141-143; Marczali, Heinrich. *Ungarisches Verfassungsrecht*. Tübingen 1911, 37, bilj. 3.

Slavoniji dao je riječki zastupnik Jačim Pavletić na poticaj iz svoje županije. Prijedlog je polazio je od protezanja prava indigenata kojeg su do 1848. uživali samo plemići na sve stanovnike⁷¹. Pavletićev prijedlog zakona predviđao je da "domaći sinovi rođeni u ovim kraljevinama i od domaćih roditeljah" i na temelju zakona pridomaćeni stranci idu "u broj državnih građana" i "uživaju sva prava državo-ustavna". Prijedlog je predviđao da obnašati javne službe mogu samo "rođeni sinovi budi od domaćih državnih građana budi od pridomaćenih", a govorio je o "pravu građanstva" u kraljevinama i "pravu občinarstva (obćinskoga građanstva)" pri čemu je prvo bila pretpostavka potonjem. Prijedlog, koji je redigiran u saborskom odboru, je predviđao da "pravo domaćinstva" može steći "tuđinac" koji u Trojednoj kraljevini prebiva 10 godina s namjerom stalnog obitavanja bez da je za to vrijeme učinio kakav zločin ili pak ako ne obitava toliko vremena ili ne obitava u Trojednoj kraljevini ali ima zasluga za Trojednu kraljevinu te ga za domaćinstvo preporučiti neki municipij⁷². Tako se navedenim prijedlogom namjeravalo urediti pripadnost Trojednoj kraljevini i uživanje u njoj političkih prava uz jasnu namjeru isključenja nepripadnika Kraljevine od uživanja tih prava⁷³.

Obzirom na usmjerenje prema zaokruživanju autonomije i povratu municipalnog sustava od iznimne je važnosti bilo i pitanje sudstva. Sabor je od vladara zatražio da se do punog ustrojenja pravosudnog sustava ustavnim putem uredi Banski stol te da se osnuje Stol sedmorice kao vrhovni sud kraljevine. Pri tomu se Sabor pozvao na nekadašnju pra-

⁷¹ SS 1861, III, 98-99.

⁷² Odredbe i terminologija iz Pavletićevog prijedloga koje su sadržavale znatne elemente hrvatskog državljanstva odbacene su odnosno zamijenjene u redakciji izrađenoj u Administrativnom odboru. SS 1861, III, 224.

⁷³ O indigenatu, pravu zavičajnosti i državljanstvu v. O indigenatu i državljanstvu usp. 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, 795-825.

vosudnu autonomiju Kraljevine te na činjenicu da se svi postupci u Hrvatskoj već vode i rješavaju na hrvatskom jeziku⁷⁴. Taj će zahtjev biti ispunjen 1862, nedugo nakon raspuštanja Sabora 1861. Tada je na zalaganje predsjednika Hrvatske dvorske kancelarije, Ivana Mažuranića, uz protivljenje ugarskog Ministra pri Dvoru, vladar odobrio osnivanje Stola sedmorice u Zagrebu, kao hrvatskog vrhovnog suda s banom na čelu čime je Hrvatska po prvi puta dobila potpuno cjeloviti vlastiti pravosudni sustav⁷⁵.

No, glavni je zahtjev na Saboru 1861, kao i u županijama, bio povrat županijskih sudbenih stolova kao jezgre municipalnog sustava. Takav je prijedlog bio sadržan u odgovarajućim zahtjevima koji su stizali iz županija te u prijedlozima saborskih zastupnika⁷⁶. Stoga se Sabor založio za trenutno ukidanje postojećih kraljevskih sudbenih stolova i urbarskih sudova i trenutno oživotvorenje županijske autonomije u sudstvu i upravi te uvođenje županijskih sudbenih stolova na osnovi municipalnog prava, a uz uvažavanje postojećih okolnosti⁷⁷ dok je postojeći ustroj Banskog stola priznat tek kao privremeni⁷⁸.

⁷⁴ SS 1861, I, 42-43.

⁷⁵ Ban je formalno bio predsjednik Stola sedmorice, ali nije sudjelovao u sudenju već je poslove stvarno vodio i sudio tajnik Banskog stola. Stol sedmorice sudio je kaznene predmete u vijeću od sedam sudaca, a građanske predmete je sudio u vijećima od 5 odnosno 3 suca. Od godine 1874. ban više neće biti predsjednik suda, a ustroj i nadležnost Stola sedmorice te djelokrug predsjednika biti će konačno uređeni 1893. Beuc, 317-318; Gross, Mirjana. Zapisnici austrijskog Ministarskog vijeća 1848-1867. *Časopis za suvremenu povijest*, 25, 1993, 1, 146-147; Pederin, Ivan. Politička djelatnost Ivana Mažuranića 1860-ih godina u Beču. *Hrvatska obzorja* 4, 1996, 3, 606-607.

⁷⁶ Prijedloge za povrat županijskih sudova dao je u Saboru S. Vuković s obrazloženjem da su oni bitni za uspostavu županijske autonomije te da je tako i u Ugarskoj (SS 1861, III, 90). I iz županija su dolazili dramatični prijedlozi za povrat županijskih sudova u kojima se ukazivalo da bez municipalne sudbenosti nema ni municipalnog sustava, da su kraljevski sudovi strano tijelo ("država u državi") preko kojih se provode izvanjski interesi te da su skupi. Usp. SS 1861, III, 66, 90, 121, 151 i dr.; SS 1861, IV, 263. Izgradnja modernog hrvatskog sudstva 1848-1918. *Liber amicorum posvećen profesoru Siniši Triva*. Zagreb, 2002 (u pripremi).

⁷⁷ Zak. čl. LXXX:1861. SS 1861, I, 72.

⁷⁸ Zak. čl. XLV:1861. SS 1861, I, 42-43.

U kolovozu - kada je bilo jasno da se prema njegovu raspuštanje Sabor je izabrao svoj Sudstveni odbor sa zadaćom da za ljetne stanke pregleda sve zakone donijete ustavnim putem te uzimajući u obzir zaključke ugarske Pridvorne sudske konferencije, izradi prijedloge o ustroju i poslovanju sudstva. Istovremeno je izabran i "Kodificirani odbor" zadužen za pripremu zakonskih osnova. No, uratci tih odbora nisu dospjeli do saborskog postupka već je dio bio predložen Saboru bez da je dospio do stadija rasprave dok je dio ostao u stadiju nacrt⁷⁹. Iz nacrt⁸⁰ građanskopravne i kaznenopravne osnove koju je izradio Sudbeni odbor vidljivo da su bili prevedeni mjesni (općinski) sudovi, kotarski sudovi, županijski sudbeni stolovi, Banski stol i Senat Banskog stola kao sud s vrhovnom nadležnošću i ukidnim ovlastima te preuzimanje ustroja državnog odvjetništva⁸⁰. Osnova je predviđalo porotno suđenje u kaznenim postupcima u županijskim i kotarskim sudovima. Bitno obilježje predviđenoga sustava bila je municipalna priroda s obzirom da su suce trebale birati skupštine municipija odnosno Sabor⁸¹ te da je sudstvo trebalo biti spojeno s upravom na najnižoj (mjesni sud) i najvišoj razini (Banski stol, Senat Banskog stola). Pri tome bi upravni funkcioneri trebali obnašati funkciju predsjednika suda, a za više pravosudno osoblje i namještenike nacrt je predviđao doživotnost zvanja i načelnu zakonsku zaš-

⁷⁹ Sudbeni odbor nije bio zadovoljan odgovarajućim ugarskim zakonima koje je pregledao, a nakon rasprave o tome da li uzeti za osnovu hrvatsko-ugarske zakone ili austrijsko-njemačke koji su važili cijelo zadnje desetljeće odlučeno je da se iz jednih i drugih uzima ono što je najbolje i za Hrvatsku optimalno. Zak. čl. LXXX:1861. SS 1861, I, 72; SS 1861, IV, 262-264; Čulinović, 125 i d.

⁸⁰ Građanskopravnu osnovu v. u: SS 1861, IV, 1-161, a kaznenopravnu u: SS 1861, IV, 162-182. Građanskopostupni dio izradio je Đuro Križanić. SS 1861, IV, 269.

⁸¹ Zanimljivo je da se za izbor višeg pravosudnog osoblja predviđalo tajno glasanje ("žrebanje") koje je vršila "porota" od 24 člana koju bi između svojih članova izabrali Sabor odnosno županijska skupština. Usp. Građansko pravo. Oblični dio, §§ 25-27. SS 1861, IV, 29.

titu takvog položaja⁸². Ipak, sada se pojavljuje zahtjev profesionalne osposobljenosti te je za sudbene funkcije kao temeljna pretpostavka bio predviđen završeni pravni fakultet na zagrebačkom sveučilištu (a do njegova otvaranja odvijetničko-sudbeni ispit) i stručno iskustvo. Predviđalo se zadržavanje institucije državnog odvjetništva i to u postojećoj organizacionoj shemi s time da bi državnog nadodvjetnika birao Sabor, a državne odvjetnike županijske skupštine između kandidata koje predloži Banski stol. Mjesni sudovi trebali su biti osnovati u svakoj općini po izbornicima općine, s time da je gradski sudac (ali ne i seoski) morao imati sposobnosti koje se traže za redovnog suca⁸³.

Za djelatnost Sabora 1861. je značajna i izrada nacrt⁸⁴ Tiskovnog zakona – pitanja tiska je u Hrvatskoj toga doba još uvijek uređivao vrlo strogi Tiskovni red iz 1852. –

⁸² Nacrt "Građanskog prava" u § 30 predviđa doživotnost zvanja te micanje iz zvanja ili mjesta samo na temelju "zakonske osude". No, ta jamstva ne važe za županijske suce i prisjednike te namještenike državnog odvjetništva na županijskoj razini kao i za one suce koji su svake treće godine podvrgnuti novom izboru. Time je zapravo zadržano načelo municipalne reizbornosti. Usp. SS 1861, I, 73-79; SS 1861, IV, 30 i d;

⁸³ Ustrojavanje pravosuđa krenulo je posve drugim smjerom od navedenog jer je 1862. vladar u Hrvatsku neustavnim putem uveo županijske sudbene stolove, nakon što je prethodno dopustio njihovo uvođenje u Ugarsku. Ti su sudovi nastavili djelovati na jednakim načelima kao i apsolutistički sudovi dotad te se zapravo radilo jedino o nominalnoj promjeni. I dalje su nastavili djelovati i mjesni sudovi preuzeti iz austrijskog zakonodavstva naredbom ministra unutarnjih poslova u svibnju 1860. koji su tada bili osnovani kao općinski sudovi u parnicama male vrijednosti i u kojima je bilo objedinjeno sudstvo i uprava. SS 1861, IV, 24-161, 174-183. Usp. naredbu Dvorske kancelarije od 16. rujna 1862. o uvođenju sudbenih stolova. SZ 1863, 506-508. Usp. i Gross - Szabo, 143. Čepulo, Dalibor. Dioba sudstva i uprave u Hrvatskoj 1874. godine - institucionalni, interesni i poredbeni vidovi. *Hrvatska javna uprava* 1, 1999, 2, 255-25; Čepulo, 2002.

Nacrt Tiskovnog zakona v. u: SS 1861, IV, 183-210. Usp. čl. III. i §§ 20-40 Kaznenog prava. SS 1861, IV, 174, 177-178.

⁸⁴ Nacrt tiskovnog zakona v. u: SS 1861, IV, 183-210.

kao i nacrtu kaznenog zakonika kojim je bilo predviđeno uvođenje porotnog suđenja⁸⁵. Ti su nacrti bili izrađeni u različitim odborima te su trebali i biti usklađeni na Glavnom odboru kojemu su zbog toga bili i predani. No, zbog raspuštanja Sabora do razmatranja tih nacrtu na odboru nije došlo pa su u nacrtima ta dva zakona ostala znatnija preklapanja i razlike.⁸⁶

Nacrt Tiskovnog zakona je slobodu tiska proglasio ustavnim načelom (§ 1 Nacrta Tiskovnog zakona - dalje Tz). Nacrt je proglasio slobodu svakoga na slobodno očitovanje i širenje svojih misli putem tiska te zabranio ograničenja slobode tiska cenzurom, prethodnim dozvolama, državnim nametima, tiskarskim stegama i poštanskim ograničenjima (§ 2 Tz). Pokretanje tiskopisa trebalo je prijaviti načelniku municipija (§ 8), među uvjetima za pokretanje tiskopisa bili su da urednik ima prebivalište u mjestu gdje tiskopis izlazi dok se za političke listove trebala položiti i jamčevina u gotovini ili javnim obveznicama u iznosu 1000-2000 forinti (§ 11-13 Tz).

Nacrt Tiskovnog zakona je sadržavao i kazneni materijalni te kazneni postupovni dio koji je uređivao kazneni postupak u tiskovnim poslovima odnosno pitanja vezana uz sud, porotnike, glavnu raspravu, sastav porotničkog zbora, presudu porotnika, dalji postupak i presudu te pravne lijekove, a neka od tih pitanja uređivao je i postupovni dio nacrtu kaznenog zakonika, ali uz značajne međusobne razlike u pojedinim rješenjima.

I nacrt Tiskovnog zakona i nacrt Kaznenog zakona (dalje Kz) predviđali su porotno suđenje u postupcima povodom tiskovnih delikata. Tiskovni zakon je u nadležnost porotnog suda uvrstio prijestupe počinjene u tisku (§§ 45-47 Tz) i to naročito djela s političkim obilježjima vezana uz posebni državopravni položaj Trojedne kraljevine i ustavni poredak i osobu kralja kao i djela vezana uz povredu sudačke tajne, vjere i morala te uvrede i klevete

⁸⁵ Usp. čl. III. i §§ 20-40 Kaznenog prava. SS 1861, IV, 174, 177-178

⁸⁶ SS 1861. IV, 265-266.

te (§§24-35 Tz). Kazneni zakon je predviđao porotno suđenje u kaznenim postupcima u županijskim i kotarskim sudovima (§ 20 Kz). Nadležnost županijskih porotnih sudova odnosila se na na tiskovne prekršaje propisane Tiskovnim redom te na sve zločine i prekršaje iz kaznenog zakona osim na one koji su bili izričito stavljeni u nadležnost kotarskih porotnih sudova (čl. III Kz). Prema nacrtu Tiskovnog zakona u kaznenim postupcima povodom tiskovnih delikata trebalo je suditi zborni peteročlani sud i dvanaest porotnika (§70 Tz). Kazneni zakonik je predviđao osnivanje županijske porote, koja se trebala sastojati od sudišta i 12 porotnika, te kotarske porote koja se trebala sastojati od sudišta i 6 porotnika (§ 21 Kz). Prema Tiskovnom zakonu porotnička dužnost obuhvaćala je osobe u dobi 30-70 godina, koje su znale čitati i pisati, bili pripadnici Trojedne kraljevine, udovoljavali poreznom cenzusu ili cenzusu zvanja vezanima uz stjecanje viših razina izobrazbe, a isključeni su bili oni koje su nepodobnima činili obilježja zvanja (u vezi s vojskom ili crkvom) ili psihofizička obilježja (rasipnici, osobe pod skrbništvom, osobe s tjelesnim i duševnim manama) (§§ 73-75 Tz). Javna lista onih koji su udovoljavali uvjetima trebala se sastaviti u municipijima, a iz nje se žrijebanjem formirala godišnja lista iz koje se prije rasprave žrijebalo 36 porotnika koji će sudjelovati na raspravi (§§ 77-91 Tz). Među njih 36 su na raspravi temeljem prigovora stranaka isključivani oni kod kojih su postojali propisani razlozi za isključenje da bi se potom temeljem perempornih zahtjeva stranaka, otklanjali ostali do broja od 12 porotnika koji su činili porotnički zbor (§ 99 Tz). Porotničku presudu moglo je osporiti sudsko vijeće zbog nerazgovijetnosti ili jednoglasnom odlukom vijeća o zabludi porotnika ako se radilo o kondemnatornoj presudi (§ 117 Tz). Prema Kaznenom zakoniku obnašanje porotničke dužnosti bila je obveza koja je obuhvaćala muškarce iznad 25 godina, koji umiju čitati i pisati *hrvatski*, s prebivalištem u općini područja u kojem se porotnička dužnost obnašala. Za kotarske porot-

ne suce kriterij da čitaju i pišu hrvatski se nije morao primjenjivati u sljedećih 10 godina ako bi broj potencijalnih kandidata pao ispod 200. Od dužnosti porotnika bili su isključeni oni koji nisu udovoljavali uvjetima za porotnike kod mjesnog suda, a pravo odbiti tu dužnost imale su osobe iznad 60 godina i oni koji su obavili jednu godinu porotničke dužnosti. Lista porotnika sastavljala se najprije na kotarskoj razini iz liste porotnika mjesnih sudova, a ta se sastavljala na temelju liste općinskih izbornika. Kotarske liste podžupan je objedinjavao u županijsku listu koja je objavljivana u novinama. Na tu je listu državni odvjetnik imao pravo prigovora koji je rješavala županijska skupština bez daljeg prava priziva. Iz imenika županijskih porotnika žrijebom se formirao godišnji popis od 300-400 porotnika koji je važio za sljedeću godinu. Od prosinca se unaprijed žrijebom određivalo 18 odnosno 36 porotnika koji su prebivali blizu suda ("najviše uru hoda") od kojih je potom po 6 odnosno 12 žrijebom raspoređivano za tri zasjedanja unaprijed (§ 23-40 Kz).⁸⁷

U pripremljenoj regulativi upravopravna regulativa sloboda i prava pojedinaca jedva da je prisutna. Tek je u dva navrata pokrenuto pitanje vjerske jednakosti prosljeđivanjem odnosno podnošenjem prijedloga o jednakopravnosti evangelika te o jednakopravnosti "Pravoslavno-istočne" crkve. Prvi je prijedlog podnesen na poticaj evangelika koji su bili u strahu da se vraćanjem municipalnog ustava vraćaju na snagu zakoni iz XVIII. stoljeća koji su isključili evangelike iz vršenja vjerskih i političkih prava. Zbog toga su evangelici tim zakonom tražili načelna i izričita jamstva ravnopravnosti i preuzimanje odgovarajućih ugarskih zakona.⁸⁸ Drugi za-

⁸⁷ Čepulo, Šire o tiskovnoj i porotnoj regulativi v. u: Sloboda tiska i porotno suđenje u banskoj Hrvatskoj 1848-1918. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 7, 2000, 2, 931-933.

⁸⁸ Mirko Bogović pokrenuo je pitanje slobode evangeličke vjeroispovijesti predajući molbu skupine evangelika koji su tražili da se evangelicima augsburške i helvetske vjeroispovijesti zajamči sloboda vjeroispovijedanja i ravnopravnost u Trojednoj kraljevini. Kao razlog je u molbi

kon je pak išao za ustanovljenjem ravnopravnosti dviju crkvi u pogledu izobrazbe te je precizirao odgovarajuće formalne i materijalne okolnosti u ostvarenju tih prava⁸⁹. No, ti prijedlozi nisu došli do stadija rasprave.

Kao što je naprijed istaknuto od svih osnova koje su bile prihvaćene na Saboru 1861. vladar je potvrdio jedino zak. čl. XLII. pa je tako u Hrvatskoj i nakon ukidanja apsolutizma na snazi ostala regulativa uvedena iz Beča u razdoblju apsolutizma. Zbog toga će na Saboru 1865.-1867. - kojem se također pripremalo prerano raspuštanje, ovaj puta zbog sukoba s Madarima - biti prihvaćena većina osnova koje su bile prihvaćene ili su bile u tijeku izrade na Saboru 1861. Razlog je bio u namjeri da se u stisci s vremenom pokuša sanirati postojeće stanje te na ustavan način usvoji modernija institucionalna osnova hrvatske autonomije. Iako ni taj kao niti velika većina zaključaka raspuštenoga Sabora 1861. također neće dobiti vladarevu sankciju navedena odluka ipak ukazuje na značaj zakonodavne djelatnosti Sabora 1861. Valja istaći i da među osnovama koje su preuzete 1865. nije bio i prijedlog Tiskovnog zakona iz 1861. i to zbog toga jer je uključivao porotno suđenje što bi vjerojatno prouzročilo probleme pri dobivanju vladareve sankcije⁹⁰. Razmjerno ograničena regulativa Sabora

navedeno da je nakon proglašenja ravnopravnosti u Saboru 1848. Listopadskom diplomom vraćen "starodavni ustav", a s njime i municipalna prava koja su isključujuća prema evangelicima. "Naputkom" koji je izdala Hrvatska dvorska kancelarija zajamčena je ravnopravnost vjera, ali nisu izričito stavljeni van snage zajednički zakoni iz XVIII. stoljeća po kojima evangelici nemaju jednak tretman. U molbi je stoga predloženo izričito stavljanje tih zakona van snage i podjeljivanje slobode vjere kakva vlada i u austrijskim zemljama kao i protezanje važenja na Trojednu kraljevinu odgovarajućih ugarskih zakona. SS 1861. III, 57.

⁸⁹ Slavoljub Vrbančić je podnio prijedlog osnove o ravnopravnosti "Pravoslavno-istočne" i Katoličke crkve koji precizira da će crkveni zavodi obje crkve dobivati razmjerno jednaku pomoć iz državnih fondova, da će u javnim školama s djecom obje vjeroispovijesti biti predavana oba vjeronauka te da će se jednako slaviti praznici u vjerski mješovitim mjestima. SS 1861. II, 185.

⁹⁰ Čepulo, 2000, 933.

1861. bila je preliberalna u političkim okolnostima 1867. godine.

ZAKLJUČAK

Zakonodavnu djelatnost Sabora, 1861. obilježavaju intenzivna reformska nastojanja na vrlo širokom planu. Glavno obilježje reformi poduzetih u područjima sudstva i uprave bio je prioritet državopravne problematike te naglašeno vraćanje municipalnoj osnovi uz pomirenje modernih načela s municipalnim oblicima, što je bilo shvaćeno kao jamstvo hrvatske samostalnosti. Povrat municipalnoj osnovi uvelike je bio i reakcija na činjenicu da se kratkotrajni Hrvatski sabor 1848. nije dospio baviti reformom zastarjelih institucija te su moderne institucije u Hrvatsku bile uvedene iz Beča u razdoblju pseudosustavnosti i apsolutizma zbog čega su te institucije izazivale odij političke elite. Ipak, povratak municipalnim oblicima je sa sobom nosio i municipaliziranje sudstva i uprave, njihovo ponovno objedinjavanje, djelomičnu deprofesionalizaciju te relativiziranje zahtjeva stručnosti. Vraćanje prema tradi-

cionalnom municipalnom okviru relativizira i pozitivizaciju prava kao racionalnu stečevinu apsolutističkog razdoblja. U zakonodavnoj djelatnosti zamjetno je i da je unatoč snažnom reformskom raspoloženju i širini obuhvata izostalo izraženije uređivanje građanskih prava. Iznimke su bile pitanje pripadnosti Trojednoj kraljevini (indigenat), sloboda tiska te pitanja uključena u kazneni i kaznenopostupovni zakon. Uređenje građanskih prava nije bilo od prvorazrednog značaja s obzirom da su prioritet imala državopravna pitanja, a razlog se može potražiti i u usmjerenju na municipalne institucije koje su bile prilagođene staleškim sadržajima, a ne individualnim pravima. "Naputak" Banske konferencije u praksi je pokazao teškoće spajanja municipalnih oblika prilagođenih funkcioniranju na podlozi staleškog ustrojstva i modernih sadržaja zasnovanih na načelu jednakosti i racionalnosti. Najveći dio zakonodavne proizvodnje Sabora 1861. je pak ostao tek na namjerama naznačujući donekle smjer modernizacijskih kretanja na budućim saborima.

Dr. sc. DALIBOR ČEPULO, Dozent an der Fakultät für Rechtswissenschaften in Zagreb

DIE GESETZGEBENDE TÄTIGKEIT KROATISCHEN SABORS IM JAHRE 1861 - AUTONOMIE, MODERNISATION UND MUNIZIPALE INSTITUTIONEN

ZUSAMMENFASSUNG

Der Kroatische Sabor (das kroatische Parlament) aus dem Jahre 1861, der von kurzer Dauer war, ist einer der wichtigsten in der neueren kroatischen Geschichte, obwohl von einer großen Anzahl der vorgeschlagenen oder beschlossenen Gesetze erst der gesetzliche Artikel XLII rechtliche Bedeutung erlangt hat. Es handelt sich um den Artikel über die Beziehungen mit Ungarn, der politisch-deklarativer Natur war. Dem Sabor aus dem Jahre 1861 wurde in kroatischer Historiographie die Wichtigkeit vor allem deswegen beigemessen, weil in seinen Tagungen der Grund zu modernen kroatischen politischen Ideologien und Parteien gelegt wurde, aber genauso wegen seiner intensiven gesetzgebenden Tätigkeit, die einen breiten Kreis von Fragen umfasst hat. In dieser Arbeit werden die wichtigsten Sachen- und Prozessrechtsgesetze besprochen, die sich auf den Aufbau der Verwaltung und der Gerichtsbarkeit sowie auf die Bürgerrechte bezogen, und die während der Wirkung des kroatischen Sabors vom Jahre 1861 verabschiedet oder vorbereitet wurden. Der Problemrahmen der angegebenen Gesetze stellt eine gegenseitige Bedingtheit der Bemühung dar, moderne kroatische staatsrechtliche Souveränität auszubauen, und der Herstellung moderner Rechtsinstitutionen, die mit den traditionellen municipalen Institutionen, die als Haftung kroatischer Selbständigkeit angesehen waren, versöhnt würden. Es ist bemerkbar, dass der Sabor aus dem Jahre 1861 trotz seiner reformatorischen Stimmung und dem breiten Umfang seiner Tätigkeit die Bürgerrechte nicht geregelt hat, mit der Ausnahme der Frage der Angehörigkeit dem dreieinigem Königreich (Indigenat), der Pressefreiheit und der mit dem Strafgesetz und dem Strafprozessgesetz gebundenen Fragen. Die Regelung der Bürgerrechte war nicht von der primären Bedeutung mit Rücksicht auf den Vorrang der staatsrechtlichen Fragen. Grund dafür könnte in der Orientierung auf die municipalen Institutionen gesucht werden, die an die Ständesachen statt an individuelle Rechte angepasst waren.

Schlüsselwörter: der Kroatische Sabor, die Gesetzgebung, moderne politische Parteien, die Verwaltung und die Gerichtsbarkeit, die Bürgerrechte

Dr.sc. DALIBOR ČEPULO, doyen de la Faculté de droit a Zagreb

ACTIVITÉ LÉGISLATIVE DE L'ASSEMBLÉE CROATE DE 1861-L'AUTONOMIE, MODERNISATION ET INSTITUTIONS MUNICIPALES

RÉSUMÉ

L'Assemblée croate de courte durée de 1861. est l'une des plus importantes dans l'histoire croate moderne bien que d'un grand nombre de lois adoptées ou préparées a cette Assemblée, il n'y a que l'article XLII de la loi sur les relations avec la Hongrie de nature politique-déclarative qui a acquis la validité juridique. L'importance accordée a l'Assemblée de 1861. dans l'historiographie croate est due en premier lieu parce que les ideologies et partis politiques croates modernes sont créés sur sa base mais aussi parce que de larges activités législatives ont renfermées un grand nombre de questions.

Les plus importantes lois matérielles et de procédure relatives a l'institution de l'autorité administrative et judiciaire et des droits civils adoptées ou préparées a l'Assemblée croate de 1861. sont présentées dans cette oeuvre.

Le cadre problématique d'introduction dudit lois est l'interdépendence d'en construire une particularité croate moderne fondée sur le droit public et les institutions juridiques modernes qui seraient