

MINT NEMZET A NEMZETTEL...

**Tudományos tanácskozás a magyar–horvát kiegyezés
140. évfordulója emlékére
Budapest, 2008
Tanulmánykötet**

KAO NAROD S NARODOM...

**Konferencija u spomen 140. obljetnici Hrvatsko–ugarske
Nagodbe
Budimpešta, 2008.
Zbornik radova**

Croatica, Budapest – Budimpešta
2011

Hrvatsko–ugarska nagodba: institucije i stvarnost*

Uvod

Nužnost preuređenja Habsburške Monarhije koja je postojala još od ukidanja apsolutizma 1860. završila je sklapanjem Austro–ugarske nagodbe 1867. godine. Nagodbom je Monarhija ustrojena kao dvojna monarhija u kojoj je svaka cjelina imala zasebne nadležnosti i odgovarajuće institucije dok ih je objedinjavala labava zajednička nadležnost i odgovarajuća tijela vlasti u kojima su vladareve ovlasti i njegov politički značaj imale ključnu ulogu u integraciji države.¹ Za Kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju novo ustavno stanje u zemlji značilo je obvezu sporazumijevanja s Kraljevinom Ugarskom s obzirom da je Austro–ugarskom nagodbom pitanje hrvatskog položaja predviđeno kao unutarnje ugarsko pitanje, no pitanje koje zahtijeva posebno rješenje.² Razlog tome bila je tradicionalna hrvatska autonomija sa strukturom vlasti koja je uključivala Sabor te svijest o posebnom položaju Hrvatske unutar Ugarske. Premda su se u prošlosti postojeće autonomne institucije vlasti bile pokazale kao

* Članak je izrađen u sklopu znanstvenoistraživačkog projekta *Hrvatska pravna kultura u europskom kontekstu: tradicija i modernizacija* koji financira Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske.

¹ Prema Nagodbi su postojale dvije vrste zajedničkih poslova, poslovi koji su proizlazili iz Pragmatičke sankcije (vanjska politika, vojni poslovi i financiranje tih poslova) i poslovi koji nisu proizlazili iz Pragmatičke sankcije, ali su se iz određenih političkih i gospodarskih razloga i interesa obiju strana smatrali zajedničkim (carine, državni dug, različiti trgovački poslovi, neke vrste poreza vezane uz industrijsku proizvodnju i sl.). V. §§ 8., 9., 52–69. Austro–ugarske nagodbe (Zakonski članak XII:1867. o zajedničkih poslovih, štono između zemalja krune ugarske i ostalih Njegovog Veličanstva zemalja postoje, i o načinu njihova obavljanja) u: Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1869., komad IV., br. 6., str. 21–34.; Usp. Šarinić, Josip. Nagodbena Hrvatska – postanak i osnove ustavne organizacije. Zagreb, 1972., str. 174–179.

² U daljnjem tekstu se umjesto ispravnog administrativnog pojma „Kraljevina Hrvatska i Slavonija” koristi pojam „Hrvatska” i izvedeni pridjevi. O pitanju administrativnih naziva, hrvatskog identiteta i terminologije v. Čepulo, Dalibor. Building of the modern legal system in Croatia 1848–1918 in the centre-periphery perspective, u: Giaro, Tomasz (Hg.). *Modernisierung durch Transfer im 19. und frühen 20. Jahrhundert*. Frankfurt am Main, 2006., str. 50.

brana i osnova preostale hrvatske samobitnosti pred ugarskim nasrtajima one su u međuvremenu zbog zastarjelosti postale kočnica hrvatskog razvoja. Stoga je bilo nužno definirati autonomni položaj unutar ugarskog dijela Monarhije i potom pristupiti modernizaciji hrvatskih institucija s ciljem podizanja Hrvatske na razinu političke, gospodarske i kulturne razvijenosti modernih europskih zemalja.³

Opća obilježja Hrvatsko–ugarske nagodbe

Višemjesečni pregovori hrvatskog i ugarskog kraljevinskog odbora koje su izabrali Hrvatski odnosno Ugarski sabor završeni su 1868. sklapanjem Hrvatsko–ugarske nagodbe. Pravni temelj Nagodbe činili su Ugarska pragmatička sankcija prema kojoj su zemlje krune sv. Stjepana nedjeljive te suglasnost kraljevinskih odbora tj. delegacija Ugarskog i Hrvatskog sabora kao predstavništva ugarskog i hrvatskog „političkog naroda”.⁴ Tekst Nagodbe prihvaćen je u oba zakonodavna tijela, i to u Hrvatskom saboru kao Zakonski članak I:1868.,⁵ a u Ugarskom saboru kao Zakonski članak XXX:1868. pri čemu su između mađarskog i hrvatskog teksta postojale određene razlike. Te su razlike naročito bile vidljive u ugarskom naglašavanju jedinstvene mađarske države, odnosno u hrvatskom inzistiranju na jednakopravnom hrvatsko–ugarskom odnosu.⁶ Hrvatski sabor koji je prihvatio Nagodbu po svojem stranačkom sastavu bio je unionistički sabor s malobrojnom oporbom iz Narodne stranke. Raspored saborskih političkih snaga u korist unionista je uvelike bio posljedica nametnutog izbornog reda kojega je jednostrano donio kralj te izborne prisile koju je u provedbi izbora 1867. vršio namjesnik banske časti Levin Rauch.⁷ U znak protesta protiv takvog izbornog reda donijetog neustavnim putem oporbeni zastupnici su istupili iz Sabora na prvom zasjedanju početkom 1868. nakon čega su preostali unionistički zastupnici jednoglasno prihvatili Hrvatsko–ugarsku nagodbu.

Narodnjaci su Nagodbu smatrali neustavnim aktom s obzirom da ga je prihvatio Hrvatski sabor u neustavnom sastavu izabranom na osnovi neustavnog izbornog reda. Nagodba je i u političkom smislu predstavljala neuspjeh s obzirom da su

³ Čepulo, Dalibor. Hrvatsko–ugarska nagodba i reforme institucija vlasti u Hrvatskom saboru 1868–1871., u: *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Supplement*, br. 1., 2001., str. 118.; Čepulo, Dalibor. Središte i periferija: europske i hrvatske odrednice Mažuranićevih reformi ustrojstva vlasti i građanskih prava 1873–1880., u: *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 50., br. 6., 2000., str. 916.

⁴ Čepulo, Hrvatsko–ugarska nagodba, 132.

⁵ Zakonski članak o nagodi, koju s jedne strane kraljevina Ugarska sjedinjena s Erdeljem, s druge strane kraljevine Hrvatska i Slavonija sklopiše za izravnjanje postojavih između njih državnopravnih pitanja, u: *Sbornik zakonah i naredabah valjanah za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*. Godina 1868., komad V., br. 14., str. 115–125.

⁶ Više o razlikama u tekstu v. Gross, Mirjana, Szabo, Agneza. Prema hrvatskom građanskom društvu. Zagreb, 1992., str. 234–235.

⁷ Čepulo, Hrvatsko–ugarska nagodba, 120.

očekivanja narodnjaka polazila s razine hrvatske političke samostalnosti dostignute 1848 – kada je došlo do *de facto* i *de iure* prekida državnopravnih odnosa Hrvatske i Ugarske – te Zakonskog članka XLII:1861. Hrvatskog sabora o odnosu Trojedne kraljevine Dalmacije, Hrvatske i Slavonije prema kruni i kraljevini Ugarskoj. Nagodba je doduše predviđala jednaki krug autonomne hrvatske nadležnosti kao i taj akt iz 1861., ali je polazila od toga da je Hrvatska dio Ugarske (a ne neovisna kao 1848.) te je hrvatske institucije dovela u ovisan položaj prema ugarskim institucijama.⁸ U strukturnom smislu Hrvatsko–ugarska nagodba je očito polazila od modela Austro–ugarske nagodbe koji je međutim u izvedbi bio bitno izmijenjen. Hrvatsko–ugarska nagodba tako nije počivala na nekom jasnom modelu, a njen sadržaj nije bio posve dorečen i konzistentan pa je omogućavao različita tumačenja.

Ugarska je strana hrvatsku autonomiju tumačila u uskom smislu kao povijesnu pokrajinsku autonomiju s posebnim političkim identitetom unutar Ugarske kao jedinstvene mađarske države.⁹ U Ugarskoj je Nagodbi pridavan značaj zakona (državnog) Ugarskog sabora – jedino ovlaštenog da donosi zakone – kojega je potom (pokrajinski) Hrvatski sabor – koji je mogao donositi tek statutarne (podzakonske) propise – prihvatio i proglasio na hrvatskom jeziku.¹⁰ U Hrvatskoj se Nagodba pak tumačila po analogiji s Austro–ugarskom nagodbom kao ugovor dviju jednakopravnih državnih jedinica. Prema tom je shvaćanju Nagodba bila prihvaćena u dva jednakopravna sabora čime je uspostavljena složena državna zajednica *sui generis* u kojoj se jedna strana dobrovoljno odrekla dijela svojih izvornih ovlasti čime je uspostavljena specifična *unio realis inequalis*.¹¹ To tumačenje je zapravo govorilo o prethodnom postojanju hrvatske državnosti koja je pod specifičnim uvjetima održana i u nagodbenom režimu. Osnovu za to tumačenje su predstavljale brojne odredbe Nagodbe – naročito ona da je Hrvatska poseban „politički narod” s posebnim teritorijem i autonomnim zakonodavstvom te vladom (§59), da se Nagodba može mijenjati jedino na jednaki način na koji je nastala (§70) to jest suglasnošću obaju Sabora (što je značilo da donošenje Nagodbe u Ugarskom saboru nije dovelo Hrvatski sabor u nejednaki položaj), a i pravo hrvatske zavičajne pripadnosti tumačeno je u smislu postojanja posebnog hrvatskog državljanstva.¹² Modelska inkonzistentnost i nedorečeni tekst Nagodbe davali su argumente jednoj i drugoj strani, ali je njena primjena u stvarnosti ovisila o političkom rasporedu snaga – s jasnim težištem na ugarskoj strani.

⁸ Tekst Zakonskog članka XLII:1861. v. Šarinić, 52–54.; Usp. Gross, Mirjana. Mađarska vlada i hrvatska autonomija u prvim godinama nakon Nagodbe, u: *Historijski zbornik*, god. XXXVIII (1), 1985., str. 5.

⁹ Gross, Mirjana. Financijski temelji nagodbene autonomije civilne Hrvatske i Slavonije 1868–1880., u: *Historijski zbornik*, god. XLI (1), 1988., str. 98.

¹⁰ Gross, Mađarska vlada, 5.

¹¹ Čepulo, Hrvatsko–ugarska nagodba, 133.

¹² Čepulo, Hrvatsko–ugarska nagodba, 135.

Kao što je rečeno, Hrvatska je Nagodbom priznata kao poseban politički narod (§59) s točno određenim teritorijem (§66).¹³ Autonomna nadležnost u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti obuhvaćala je onaj krug poslova koji Nagodbom nije bio pridijeljen zajedničkoj nadležnosti. Tako su zajednički ugarsko-hrvatski poslovi bili taksativno navedeni u §§6–10 Nagodbe (tzv. enumerativna klauzula), dok su svi preostali poslovi spadali u krug autonomne nadležnosti koji su u Nagodbi bili sistematizirani kao unutarnja uprava, bogoštovlje i nastava te pravosuđe (§§47–48).¹⁴ U skladu s takvom raspodjelom nadležnosti bili su predviđeni i odgovarajući, zajednički i autonomni, organi vlasti. Uz vladara, zajedničku vladu i sabor djelovali su Hrvatski sabor i Zemaljska vlada na čijem se čelu nalazio ban (§§50–54), a još 1862. osnovan je Stol sedmorice kao vrhovni sud Hrvatske i Slavonije. Poseban značaj u organizaciji vlasti imao je hrvatsko-slavonski ministar bez lisnice koji je prema Nagodbi bio član Središnje vlade te veza između vladara i Zemaljske vlade (§44). Osim toga, Središnja vlada je u poslovima koji su se odnosili na Hrvatsku morala postupati u sporazumu sa Zemaljskom vladom (§45) te je pri svojim ministarstvima bila dužna osnovati hrvatsko-slavonske odsjeke (§46) koji su u praksi međutim imali tek tehnički značaj. Ova relativno široka hrvatska autonomija ovisila je ipak o cijelom nizu nagodbenih i izvannagodbenih nadzornih mehanizama.¹⁵

Politički značaj Nagodbe je bio dvojak. S jedne je strane nakon razdoblja apsolutizma i kontroliranog ustavnog provizorija koji su uslijedili nakon 1848. Nagodba postavila stabilnu i trajnu ustavnu osnovu koja je bila podloga za unutarnju reformsku djelatnost u Hrvatskoj. S druge su strane ograničenja koja su proizlazila iz Nagodbe omogućila budimpeštanskom središtu nadzor i kočenje reformske djelatnosti hrvatskih snaga odnosno unutarnju modernizaciju. Budimpešta je bila zainteresirana da se unutar nagodbenih okvira u Hrvatsku uvedu ograničene liberalne reforme kako bi se osigurala stabilnost ugarskog dijela Monarhije. Posebno značajnom se isticala potreba uređenja hrvatske uprave koja je trebala biti usklađena s ugarskim uređenjem uprave. Međutim, sva ona hrvatska nastojanja usmjerena na uspostavu institucija koje bi omogućile širu slobodu političkog djelovanja ili bi se značajnije

¹³ U izvornom tekstu Hrvatsko-ugarske nagodbe u §66 pitanje grada i kotara Rijeke je ostalo neriješeno s obzirom na nemogućnost dogovora hrvatskog i ugarskog izaslanstva, no kasnijom tzv. Riječkom krpicom grad i kotar Rijeka su dobili poseban status tijela spojenog s ugarskom krunom (*separatum sacrae regni coronae adnexum corpus*). Osim toga, Nagodbom su kao sastavni dio hrvatskog teritorija priznati Vojna krajina i Dalmacija pri čemu je Ugarska obećala da će raditi na ujedinjenju tih područja s Kraljevinom Hrvatskom i Slavonijom. Ipak, pitanje je stvarne želje i mogućnosti da se to učini jer je prema Austro-ugarskoj nagodbi Dalmacija (uz Istru) bila sastavni dio austrijskog dijela Monarhije.

¹⁴ U praksi su se javljale nesuglasice oko toga pripada li uređenje nekog pitanja zajedničkom ili autonomnom zakonodavstvu. Tako je postojao čitav niz zakona Ugarskog sabora koji su, premda su dobili vladarevu sankciju, morali biti povučeni jer se pokazalo kako nekom svojom odredbom ulaze u autonomnu nadležnost. V. Gross, Mađarska vlada, 13., 20., 26.

¹⁵ Čepulo, Hrvatsko-ugarska nagodba, 132.

razlikovale od ugarskog modela bila su povodom snažnog otpora u Središnjoj vladi. Središnja vlada je uvidjela kako omogućavanje inicijative hrvatskim političkim snagama, iako ograničenog karaktera, vodi jačanju modernih unutarnjih institucija vlasti odnosno jačanju hrvatske autonomije, a to je bilo neprihvatljivo za ugarske interese.¹⁶

Na političku uvjetovanost Nagodbe naročito ukazuju položaji hrvatskog bana i hrvatsko-slavonskog ministra te njihov odnos sa Središnjom vladom. Prema Nagodbi bana je imenovao kralj na prijedlog i uz supotpis ministra predsjednika Središnje vlade (§51). Ta je činjenica uvelike utjecala na banovu političku ovisnost o ministru-predsjedniku te su na mjesto bana bile imenovane osobe koje su odgovarale interesima kralja i Središnje vlade. Ban se nalazio na čelu Zemaljske vlade, a njegov bi se statusni položaj mogao označiti kao ministarski unatoč drugačijim tumačenjima Središnje vlade koja je inzistirala na tome da je ban tek upravni činovnik odgovoran zemaljskom (Hrvatskom) saboru, a ne (državnom) Ugarskom saboru kao ministri Središnje vlade.¹⁷ Prema Zakonu o ustroju Zemaljske vlade ban je bio obvezan sve prijedloge i predstavke koji se tiču hrvatskih autonomnih poslova podnijeti vladaru putem hrvatsko-slavonskog ministra (odnosno Središnje vlade) te je supotpisivao vladarske akte (§11).¹⁸ Položaj posrednika između Sabora i bana te kralja Središnjoj je vladi omogućavao bitan utjecaj na hrvatske autonomne poslove odnosno na unutrašnja politička zbivanja. Posredujuća nadležnost hrvatsko-slavonskog ministra nije bila pobliže definirana Nagodbom, ali iz okružnice Središnje vlade o ustrojstvu hrvatsko-slavonskog ministarstva proizlazilo je da on zastupa hrvatsko-slavonske interese pred krunom te u Središnjoj vladi, brine se da zakoni Zajedničkog sabora budu priopćeni Hrvatskom saboru, supotpisuje sankcionirane zakone Hrvatskog sabora te sudjeluje u pripremi zakonskih nacrti prema nalogu kralja. Ujedno je supotpisivao kraljevske reskripte i naloge Saboru i Zemaljskoj vladi te je bio obvezan podnijeti odnosno prosljediti kralju sve banove predstavke.¹⁹ S takvim ovlastima hrvatsko-slavonski ministar je prema zamisli mađarske strane bio predviđen kao tijelo ugarskog nadzora nad hrvatskom autonomijom.²⁰

¹⁶ Čepulo, Dalibor. Vladavina prava i pravna država – europska i hrvatska pravna tradicija i suvremeni izazovi, u: *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 51., br. 6., 2001., str. 1346.

¹⁷ Čepulo, Dalibor. Odgovornost i položaj bana i članova Hrvatske zemaljske vlade 1868–1918. i ministarska odgovornost u Europi, u: *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 49., br. 2., 1999., str. 266.

¹⁸ Zakonski članak ob ustroju autonomne hrvatsko-slavonsko-dalmatinske zemaljske vlade u: *Sbornik zakonah i naredabah valjanah za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*. Godina 1869., komad III., br. 5., str. 7–12.

¹⁹ Gross, Mađarska vlada, 10–11.

²⁰ Cjeloviti grafički prikaz odnosa na temelju Hrvatsko-ugarske nagodbe i nagodbenog zakonodavstva v. u Čepulo, Dalibor. Ustavne i političko-upravne zakonodavne reforme u Hrvatskoj u razdoblju banovanja Ivana Mažuranića (ustrojstvo vlasti i građanske slobode i prava). Doktorska disertacija obranjena na Pravnom fakultetu u Zagrebu. Zagreb, 1999., str. 397.

Financijski i pravni mehanizimi nadzora hrvatske autonomije

Normativni okvir i praksa

Uz političku uvjetovanost nagodbenog uređenja koje se najbolje ogledalo u položaju bana (i Zemaljske vlade) i hrvatsko-slavonskog ministra, na ograničavanje zajamčene autonomije utjecao je financijski položaj Hrvatske prema Nagodbi te instituti sankcije i predsankcije.

Financijska nagodba. Financijski dio Nagodbe sadržan je u §§11–30 kojima je uređeno financiranje zajedničkih, austro-ugarskih i ugarsko-hrvatskih, poslova te autonomnih hrvatskih poslova.²¹ Tako je Hrvatska za pokriće zajedničkih austro-ugarskih poslova bila obvezna plaćati tzv. kvotu određenu prema svojoj poreznoj snazi. Kvota je iznosila 6,44% od sveukupnih izdataka koji su teretili ugarsko-hrvatsku državnu zajednicu (§12). Za pokriće autonomnih poslova bila je propisana tzv. tangenta koja je obuhvaćala 45% od svih na području Hrvatske i Slavonije prikupljenih izravnih i neizravnih poreza te drugih javnih dohodaka i koja se „vraćala” hrvatskoj vladi radi pokrića troškova autonomne uprave (§16). Preostalih 55% bilo je namijenjeno za pokriće zajedničkih ugarsko-hrvatskih poslova (§17). Suglasnošću ugarske i hrvatske delegacije u Nagodbi je bilo zaključeno da će se umjesto načelnih 45% prihoda Hrvatskoj na ime troškova uprave doznačivati paušalni iznos od 2 200 000 forinti (§15). Nagodbom je ujedno bilo predviđeno da će Ugarska, ukoliko tangenta od 45% ne bi pokrila propisani paušal, pokriti manjak (§25), a ako iznos tako ubranih prihoda bude veći od paušala razlika je bila namijenjena pokriću zajedničkih ugarsko-hrvatskih troškova (§26). Nova financijska nagodba morala se sklapati svakih deset godina. Odredba o paušalu ukinuta je te je na snagu vraćeno načelo od 45% u sklopu revizije Nagodbe izvršene već 1873. kada je kompromisno razriješen širi sukob između Središnje vlade i Narodne stranke koja je na izborima

²¹ Prilikom pregovora o sklapanju Nagodbe unutar hrvatskog izaslanstva (u potpunosti sastavljenog od unionističkih zastupnika) javila su se različita mišljenja glede financija. Manjina (Julio Janković, Jovan Živković, Ignjat Brlić) je zagovarala financijsku samostalnost Hrvatske i Slavonije dok je većina prihvaćala da se financije uvrste u zajedničke poslove dok će se za pokriće autonomnih poslova odrediti primjerena svota. Ta je većina bila pod utjecajem ugarske delegacije koja je tvrdila da Hrvatska nema dovoljno prihoda za izdržavanje vlastite autonomije i da je oportuno da prihvati solidarno izdvajanje iz ugarskog proračuna. Iznimka u ugarskoj delegaciji je bio Ferencz Deák koji je smatrao da zemlja bez prava raspolaganja svojim приходima nema autonomije već se nalazi pod skrbištvom te da će takvo stanje izazvati frustracije u Hrvatskoj i trajno narušavati stabilnost odnosa u Ugarskoj. Deák se na koncu ipak suglasio sa stavom ugarske i većine hrvatske delegacije, uz ogradu da to čini iz solidarnosti. Tako je hrvatska delegacija uvelike kumovala tom iznimno značajnom ograničenju hrvatske autonomne nadležnosti. Šarinić, 196–200.

dobila većinu u Saboru.²² Već 1873. se pokazalo da je tih 45% iznosilo oko 382.000 forinti više od prijašnjeg paušalnog iznosa.²³

U razdoblju do 1918. bile su sklopljene još tri financijske nagodbe kojima je bio izmjenjen iznos kvote ili tangente ili oboje. Tako je drugom financijskom nagodbom iz 1880. kvota bila smanjena na 5,57% (§2) dok je tangenta ostala jednaka (§5).²⁴ Trećom nagodbom iz 1889. kvota je povećana na 7,93% (§1), a tangenta smanjena na 44% (§4).²⁵ Ugarska strana je smanjenje tangente opravdala prevelikim приходima koje je Hrvatska izdvajala za vlastite potrebe. Naime, uz prihode od 45% predviđene Nagodbom Hrvatska je nakon pripojenja Vojne krajine zadržavala i paušalni iznos od otprilike 2 200 000 forinti namijenjen za potrebe unutarnje uprave sjedinjenog krajiškog područja.²⁶ Prema tome je Hrvatska za vlastite potrebe izdvajala otprilike 52% od ukupnih prihoda što je prema mišljenju ugarske strane bilo previše stoga se tangenta morala smanjiti.²⁷ Posljednjom nagodbom iz 1906. zadržana je tangenta od 44% (§5), ali je povećana kvota koja je iznosila 8,127% (§2).²⁸

Prema §§11–12 Nagodbe kvota se odredila prema hrvatskoj poreznoj snazi te u skladu s načinom utvrđivanja austrijskog odnosno ugarskog doprinosa zajedničkim poslovima. Međutim, Austro-ugarskom nagodbom razmjer doprinosa austrijske i ugarske strane je bio određen temeljem sporazuma austrijske i ugarske delegacije, a ne

²² Zakonski članak o preinaci, dotično nadopunitbi nekih §§-ah zakonskim člankom I. godine 1868. među državne zakone uvršćene nagode, sklopljene radi izravnjanja državnopravnih pitanja među kraljevinom Ugarskom i kraljevinama Hrvatskom, Slavonijom i Dalmacijom, u: *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*. Godina 1873., komad XX, br. 59., str. 305–308.

²³ Rast iznosa tangente u razdoblju od sklapanja Nagodbe do 1884. v. Gross, Financijski temelji, 120.

²⁴ Zakon o inartikulaciji ugovorene među Ugarskom i kraljevinama Hrvatskom, Slavonijom i Dalmacijom financijske nagode, u: *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*. Godina 1880., komad XVIII, br. 84., str. 477–480.

²⁵ Zakon o inartikulaciji ugovorene među kraljevinom Ugarskom i kraljevinama Hrvatskom, Slavonijom i Dalmacijom financijske nagode u: Smrekar, Milan. Priručnik za političku upravnu službu u kraljevinama Hrvatskoj i Slavoniji – knjiga druga. Zagreb, 1900., str. 821–825.

²⁶ Prihodi Vojne krajine sjedinjene 1881. su se od 1882. uplaćivali u ugarsko-hrvatsku državnu blagajnu, dok se veličina troškova unutarnje uprave sjedinjenog područja određivala na do tada uobičajeni način. Tako je prema državnom proračunu za 1882. Kraljevina Hrvatska i Slavonija u prvoj godini sjedinjenja zadržala 2.104.180 forinti za bivše krajiško područje, no taj je iznos tijekom idućih godina iznosio 2 200 000 forinti. V. §3 Zakonskog članka XL:1882. zajedničkog hrvatsko-ugarskog sabora o uređenju onih odnosa u hrvatsko-slavonskoj Krajini, sjedinjenoj 1881. s kraljevinama Hrvatskom i Slavonijom koji potpadaju pod zajedničko zakonodavstvo zemalja krune ugarske, u: *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*. Godina 1883., komad III, br. 5., str. 120.; Zakonski članak IV:1882. zajedničkoga hrvatsko-ugarskoga sabora o državnom proračunu za godinu 1882. u: *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*. Godina 1882., komad VII, br. 26., str. 172.

²⁷ Vrbanić, Fran. Osvrt na financijsku nagodu između Hrvatske i Ugarske, u: *Ekonomski spisi*. Zagreb, 2005. (pretisak iz *Obzora* iz 1897. god.), str. 213.

²⁸ Zakon o inartikulaciji financijske nagode ugovorene među kraljevinom Ugarskom i kraljevinama Hrvatskom, Slavonijom i Dalmacijom, u: *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*. Godina 1906., komad XIII, br. 41., str. 384–389.

njihove porezne snage kako je to istaknuto u Hrvatsko–ugarskoj nagodbi.²⁹ Nadalje, Hrvatsko–ugarskom nagodbom nije bio izričito definiran pojam „porezne snage” nego se veličina porezne snage procijenila s obzirom na prikupljene izravne i neizravne poreze te druge javne dohotke premda to nije bilo u potpunosti relevantno mjerilo.³⁰ Osim toga, o porezima te svim preostalim financijskim pitanjima prema §8. je odlučivao Zajednički ugarsko–hrvatski sabor³¹ dok je za provođenje tih odluka bio nadležan ministar financija Središnje vlade (§22) odnosno hrvatsko–slavonska ravnateljstva za financije kao područni organi.³² Prema tome niti je kvota odgovarala stvarnoj hrvatskoj poreznoj snazi niti je obračun kvote odnosno tangente odgovarao načinu na koji je određen financijski ključ Austrije i Ugarske u Austro–ugarskoj nagodbi.³³

Takvo nagodbeno uređenje omogućavalo je financijski nadzor nad Hrvatskom od strane Središnje vlade koja hrvatskoj vladi nije čak dozvoljavala niti uvid u stanje zajedničkih financija tvrdeći da to ne ulazi u djelokrug vladine nadležnosti.³⁴ Središnja je vlada stoga mogla tvrditi kako Hrvatska nije sposobna podmiriti svoje obveze prema državnoj zajednici, odnosno da umjesto Hrvatske mora pridonositi Ugarska.³⁵ Financijska ovisnost Hrvatske o Ugarskoj je bila više nego značajna. Međutim, prepreku procesima modernizacije hrvatskih institucija, uz nedostatak financijskih sredstava i političku ovisnost Zemaljske vlade o Središnjoj vladi, predstavljalo je i kočenje zakonodavne inicijative Hrvatskog sabora i Zemaljske vlade. Hrvatska čak niti unutar ograničenih financijskih sredstava nije bila posve slobodna u poduzimanju reformi. Učinkovite posredne mehanizme nadzora hrvatske zakonodavne aktivnosti predstavljali su instituti sankcije i predsankcije.

Sankcija. Zakoni Ugarskog i Hrvatskog sabora mogli su stupiti na snagu tek kada ih vladar odobri (sankcionira). Vladarevo pravo sankcije nije bilo ničim ograničeno pa se radilo o vrlo moćnom instrumentu vladareve kontrole nad zakonodavstvom.

²⁹ V. §§18–19. Austro–ugarske nagodbe (Zakonski članak XII:1867. o zajedničkih poslovih, što-no između zemalja krune ugarske i ostalih Njegovog Veličanstva zemalja postoje, i o načinu njihova obavljanja) u: *Sbornik zakonah i naredabah valjanah za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*. Godina 1869., komad IV., br. 6., str. 21–34.

³⁰ Vrbanić, Osvrt, 164.

³¹ Izuzetak predstavlja donošenje odluke o prodaji hrvatsko–slavonskih nekretnina (zemljišta i šuma) koja se nije mogla donijeti bez suglasnosti Hrvatskog sabora. Usp. Posilović, Stjepan. *Financijalna znanost*. Zagreb, 1900., str. 161.

³² Beuc, Ivan. *Povijest institucija državne vlasti Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije*. Zagreb, 1985., str. 279.

³³ Vrbanić, Osvrt, 141.

³⁴ Osim što Zemaljska vlada nije imala mogućnost uvida u zajedničke financije, §29. Nagodbe prema kojemu se morao voditi „posebni izkaz o dohodkih kraljevinah Hrvatske i Slavonije” ostao je mrtvo slovo na papiru s obzirom da je u državnom proračunu ugarsko–hrvatske državne zajednice prihod Kraljevine Hrvatske i Slavonije bio označen samo jednom stavkom i to kao „tangenta izravnih i neizravnih poreza i drugih javnih dohodaka”. Radić, Stjepan. *Današnja financijalna znanost*. Zagreb, 1908., str. 319.

³⁵ Gross, *Financijski temelji*, 93–94.

Institut sankcije zakona donijetih u Hrvatskom saboru bio je uređen Nagodbom. Ban je prema Nagodbi (§44) i prema Zakonu o ustroju zemaljske vlade (§11) bio obavezan sve prijedloge i predstavke koji se odnose na hrvatske autonomne poslove podnijeti vladaru putem hrvatsko–slavonskog ministra. To je uključivalo i zakone koje je prihvatio Hrvatski sabor i koji su morali dobiti vladarevu sankciju kako bi stupili na snagu. Hrvatsko–slavonski ministar je bio obavezan proslijediti zakone vladaru bez prava intervencije u njihov sadržaj, ali je mogao dati primjedbe ukoliko je smatrao da su odredbe zakona protivne zajedničkim zakonima odnosno zajedničkim interesima hrvatsko–ugarske državne zajednice.³⁶ Revizijom Nagodbe iz 1873. precizirano je da je hrvatsko–slavonski ministar banove prijedloge kralju dužan podnijeti bez odvlake. Primjedbe hrvatsko–slavonskog ministra (iza kojih je stajala Središnja vlada) bile su učinkovito sredstvo nadzora autonomnih hrvatskih poslova jer je ministar, ovisno o političkim okolnostima, mogao sadržaj zakona kojim se regulira materija iz autonomne nadležnosti protumačiti kao zadiranje u zajedničku nadležnost ili povredu zajedničkih interesa i tako izazvati uskraćivanje vladareve sankcije.³⁷ Naime, iako je u slučajevima nesuglasja između hrvatske i ugarske strane vladar trebao djelovati kao posrednik u stvarnosti je prevladao interes jače tj. ugarske strane s obzirom da dvor nije htio riskirati sukob sa Središnjom vladom. Vladar je gotovo uvijek uskraćivao sankciju zakonu prihvaćenom u Hrvatskom saboru protiv kojeg je Središnja vlada izjavila prigovor. Posljedica u stvarnosti je bila da je Hrvatski sabor, koji u svojim zakonodavnim ovlastima formalno nije bio ograničen utjecajima izvana, pazio da ne donese zakon čiji bi sadržaj mogao isprovocirati Središnju vladu na podnošenje prigovora kralju. Tako je kontrola Središnje vlade *a posteriori* faktično postala kontrola *a priori*.³⁸ U praksi je došlo do većeg broja slučajeva u kojima je kralj odbio sankcionirati hrvatski zakon i to u pravilu zbog prigovora Središnje vlade o prekoračenju nadležnosti ili povredi interesa državne zajednice. Nakon odbijanja

³⁶ Nakon što je nacrt zakona bio prihvaćen u Hrvatskom saboru te potom upućen vladaru na sankciju putem hrvatsko–slavonskog ministra, hrvatsko–slavonski ministar odnosno Središnja vlada su mogli reagirati na tri načina. Ukoliko bi se ocijenilo da je zakon Hrvatskog sabora u skladu sa zajedničkim zakonima i interesima hrvatsko–ugarske državne zajednice bila je zatražena vladareva sankcija, no ukoliko bi se ocijenilo da zakon ili dijelovi zakona nisu odgovarajući, uz zakon bi vladaru bile dostavljene primjedbe i prijedlog da se odbije sankcija ili da se zakon vrati na ispravak. Treća mogućnost podrazumijevala je odgađanje rasprave o zakonu prihvaćenom u Saboru ili ponavljanje rasprave, naročito ako se radilo o zakonu koji je svojim sadržajem bio protivan mađarskim interesima. Iste oblici reakcije Središnje vlade postojale su kod traženja predsankcije. Gross, *Mađarska vlada*, 19.

³⁷ Osim što je sankcija mogla biti uskraćena, njome se moglo manipulirati i na drugačiji način. Tako npr. iako nije bilo razloga za uskratu sankcije vladar je na prijedlog Središnje vlade odugovlačio s davanjem sankcije Zakonu o pravu zavičajnosti. Taj je Zakon usvojen u Hrvatskom saboru 1877. no vladareva sankcija je uslijedila tek 1880., kada je na snagu stupio ugarski Zakon o državljanstvu iz 1879. čije su odredbe u odnosu na hrvatski zakon imale prioritarno i određujuće značenje. Čepulo, Dalibor. *Pravo hrvatske zavičajnosti i pitanje hrvatskog i ugarskog državljanstva 1868–1918. – pravni i politički vidovi i poredbena motrišta*, u: *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 49., br. 6., 1999., str. 811.

³⁸ Čepulo, *Hrvatsko–ugarska nagodba*, 124

sankcije vladar bi vraćao odbijeni zakon Saboru s obrazloženjem iz kojeg je proizlazilo što treba popraviti.

To je sredstvo kontrole naročito došlo do izražaja za banovana Ivana Mažuranića pod čijom je upravom Zemaljska vlada razvila vrlo intenzivnu reformsku zakonodavnu djelatnost. Prijedloge zakona su povremeno podnosili i zastupnici. Tako je 1875. Sabor na inicijativu zastupnika donio Zakon o preinaci zakonskog članka III:1870. o izbornom redu čija je osnovna svrha bila uklanjanje utjecaja vlade u postupku izbora za Sabor. Tim je zakonom ograničen vladin utjecaj na izborna povjerenstva dok su se izborne jedinice utvrđivale zakonom, a ne kao prije, vladinom uredbom. Također je tim izmjenama, među inim, kao posebna izborna jedinica uklonjen „tradicionalni feudalni kotar” Turopolje te propisan način izbora u Rijeci. Turopoljski zastupnici su se bezuspješno protivili ukidanju posebnog statuta Turopolja dok riječkih zastupnika u Saboru pak nije ni bilo. Naime, u Rijeci se izbori za Hrvatski sabor nisu održavali s obzirom da su riječke vlasti odbijale sudjelovati u radu Sabora pozivajući se na posebni položaj Rijeke.³⁹ S obzirom na političke okolnosti, uređenje izbora u Rijeci je imalo posve simbolički značaj jer je bilo posve jasno da vlasti u Rijeci neće provesti izbore za Hrvatski sabor. Središnja je vlada predložila vladaru uskratu sankcije tom zakonu zbog povrede „državne zajednice i zajedničkih interesa”.⁴⁰ Iako se u hrvatskoj javnosti nagađalo da je razlog prigovora bilo ukidanje Turopolja kao tradicionalno prougarskog glasačkog tijela, pokazalo se kako je pravi razlog bila Rijeka. Iako je poseban nagodbeni položaj Rijeke smatran provizorijem Središnja je vlada pazila da ne omogući Hrvatskom saboru bilo kakav zahvat u riječka pitanja smatrajući da uređenje načina izbora zastupnika za Hrvatski sabor spada u unutarnju nadležnost Rijeke, a ne Hrvatskog sabora. Donekle je neočekivano bilo i traženje Središnje vlade da se iz zakona ukloni odredba kojom je aktivno pravo glasa za Sabor bilo uvjetovano stalnim prebivalištem u Hrvatskoj čime bi to pravo glasa izgubili veleposjednici koji su imali hrvatsko plemstvo, ali su živjeli u Ugarskoj.⁴¹ Odbijanje sankcije doživjelo se kao nadzor Središnje vlade nad autonomnom hrvatskom nadležnošću, ali i kao posljedica nedovoljne odlučnosti bana Mažuranića u zastupanju hrvatskih interesa. Međutim, Sabor nije imao ozbiljnog izbora te je izvršio izmjene zakona. U „popravljenom” inačici zakona određeno je da Rijeka bira dva zastupnika za Sabor, ali da način izbora i izborne jedinice Rijeke uređuje samostalno dok je uvjet stalnog prebivališta bio uklonjen pa je nakon toga zakon bio sankcioniran.⁴²

Drugačije je Sabor postupio kada je 1875. na prijedlog Središnje vlade kralj uskratio sankciju Zakonu o odvjjetničkom redu. Tim se zakonom prema austrijskom uzoru htjelo ustrojiti autonomnu odvjjetničku organizaciju koja je do tada bila pod

³⁹ Čepulo, Dalibor. Izborna reforma u Hrvatskoj 1875 – liberalizam, antidemokratizam i hrvatska autonomija, u: *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 52., br. 3–4., 2002., str. 677–682.

⁴⁰ Čepulo, Izborna reforma, 684.

⁴¹ Gross, Szabo, 384.

⁴² Čepulo, Izborna reforma, 684–685.

nadzorom bana. Vladar je uskratio sankciju jer je zakon kao pretpostavku bavljenja odvjjetništvom na hrvatsko–slavonskom području propisao (zavičajnu) pripadnost nekoj hrvatskoj općini bez spominjanja ugarskog državljanstva. To je prema mišljenju Središnje vlade upućivalo na postojanje posebnog hrvatskog državljanstva. Zakon je bio vraćen na doradu s preporukom da se umjesto zavičajne pripadnosti kao pretpostavka obavljanja odvjjetničkog zvanja uvrsti ugarsko državljanstvo. To bi međutim, ne samo negiralo hrvatsku tezu o zavičajnoj pripadnosti kao obliku hrvatskog državljanstva već bi omogućilo i nastupanje ugarskih odvjjetnika pred hrvatskim sudovima. Vraćeni zakon je Sabor uputio na doradu u odgovarajući odbor gdje je prijedlog „utrnuo”. Sabor je radije ostavio na snazi arhaični zakon iz 1852. – koji je sadržavao uvjet općinske pripadnosti – nego li da prihvati ugarsko državljanstvo kao pretpostavku obavljanja odvjjetništva u Hrvatskoj.⁴³

Predsankcija. Još je neugodniji bio institut predsankcije. Za razliku od sankcije institut predsankcije nije bio uređen Hrvatsko–ugarskom nagodbom. Predsankcija je bila uređena tajnim sporazumom Ugarskog sabora i vladara prilikom pregovora oko sklapanja Austro–ugarske nagodbe. Temeljem tog je sporazuma svaki prijedlog zakona kojeg bi jedna ili druga vlada predložila austrijskom ili ugarskom parlamentu odnosno zemaljskim saborima morao imati prethodno vladarevo dopuštenje.⁴⁴ Zakonodavna inicijativa je bilo pravo krune te je vlada, kao kraljev izvršni organ, to pravo vršila u ime kralja i stoga morala imati i njegovu prethodnu suglasnost. Važenje predsankcije protegnuto je na hrvatske autonomne poslove odnosno na Zemaljsku vladu.

Nacrt zakona koji bi izradila Zemaljska vlada upućivan je vladaru putem hrvatsko–slavonskog ministra pri Središnjoj vladi. To je u stvarnosti značilo da je nacrt morao dobiti i suglasnost Središnje vlade čime se zapravo narušavala autonomija Zemaljske vlade. Postupak predsankcije se odnosio na pripremni postupak birokratske komunikacije koji izvana nije bio vidljiv pa Središnja vlada u svojem odgovoru na primljeni zakonski nacrt nije morala voditi računa o političkim reakcijama u Hrvatskoj. U postupku predsankcije, za razliku od sankcije, nisu bili pobliže propisani pojedini koraci postupanja niti rokovi. Zbog svega toga Središnja vlada je imala puno širu slobodu postupanja nego li u slučaju sankcije te je predsankcija predstavljala vrlo moćan instrument posredne pa i nevidljive prethodne kontrole pitanja iz autonomne hrvatske nadležnosti.⁴⁵

Karakterističan primjer takvog utjecaja Središnje vlade vidljiv je u pokušaju uređenja slobode tiska i uvođenja porotnog suđenja u vrijeme bana Levina Raucha. Zapravo je Rauch bio poznat po gušenju slobode tiska, ali je htio pokazati da će

⁴³ Čepulo, Dalibor. Izgradnja modernog hrvatskog sudstva 1848–1918. u: *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 56., br. 2–3., 2006., str. 357–358.

⁴⁴ Gross, Szabo, 215.

⁴⁵ Čepulo, Hrvatsko–ugarska nagodba, 124.

nakon sklapanja Nagodbe uslijediti normalizacija prilika u Hrvatskoj. Zbog toga je 1870. od vladara zatražio predsankciju zakonskih nacrti koji su uređivali slobodu tiska i porotno suđenje za tiskovne delikte. Međutim, postupak je zastao već u Budimpešti gdje je Središnja vlada odlagala raspravljane tih nacrti iako je Rauch bio osoba od njenog punog povjerenja.⁴⁶ Nakon intervencije hrvatsko-slavonskog ministra Središnja vlada je ipak razmotrila predložene nacрте te se izjasnila protiv njihova usvajanja pozivajući se na loša iskustva s ugarskim tiskom i porotom. No, Središnja vlada ipak nije mogla intervenirati u to pitanje iz autonomne nadležnosti već je jedino mogla proslijediti nacrt zakona kralju. Stavljanje primjedbi uz te nacрте bilo bi politički neoportuno s obzirom da je njihov predlagatelj Rauch bio pouzdanik Središnje vlade. Stoga je vlada preko hrvatsko-slavonskog ministra Bedekovića obavijestila bana Raucha o mogućim posljedicama uvođenja porote u praksi i njegovoj osobnoj odgovornosti u tom slučaju. Nakon toga je Rauch odustao od predlaganja zakona.⁴⁷ Uređenje tiska i porotnog suđenja uslijedilo je tek za banovanja Ivana Mažuranića i to na osnovi Rauchovih nacrti.⁴⁸

Drastičniji je slučaj bio kada je bivši hrvatsko-slavonski ministar Bedeković s mjesta hrvatskog bana 1871. zatražio predsankciju zakona o odgovornosti bana. Taj zahtjev je Središnja vlada blokirala zaključkom kako je potrebno posebno razmotriti pitanje odgovornosti bana. Iako je banova odgovornost Saboru načelno bila predviđena i Nagodbom i Zakonom o ustroju zemaljske vlade njeno stvarno uvođenje je Središnja vlada smatrala jačanjem hrvatske autonomije i ugrožavanjem jedinstva mađarske države.⁴⁹ Zbog toga je Središnja vlada odgađanjem raspravljanja o podnjetom nacrtu spriječila uređenje tog pitanja. Ono je ponovo pokrenuto 1873. za banovanja Ivana Mažuranića koji je zatražio predsankciju zakona o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika u kojem je bila predviđena jednakopravna odgovornost bana i odjelnih predstojnika. No, po mišljenju vlade to bi značilo uspostavljanje parlamentarnog tipa vlade sa ministarstvima te izjednačenje Zemaljske vlade sa Središnjom. Zbog toga je Zemaljska vlada izmijenila nacrt propisivanjem supsidijarne odgovornosti odjelnih predstojnika nakon čega je dobivena predsankcija, a potom u Saboru usvojen zakon koji je kralj sankcionirao.

⁴⁶ Do 1870. Središnja vlada je vršila nadzor bez meritorne rasprave o autonomnim zakonskim nacrtima primajući na znanje izjavu hrvatsko-slavonskog ministra o uskladenosti ili suprotnosti tih nacrti sa zakonitim državnopravnim normama i slijedom toga je odobravalala slanje ministarstvom predstavke kralju. Od 1870. kralj je zahtijevao od Središnje vlade da prilikom traženja predsankcije iznese svoje mišljenje o zakonima koje je pak moglo uslijediti tek nakon provođenja meritorne rasprave o sadržaju tih zakonskih nacrti. Takvo postupanje Središnje vlade omogućilo je stvaran nadzor nad hrvatskom autonomijom te je zakonski uređeno revizijom Nagodbe 1873. temeljem koje je vlada dobila pravo izraziti svoje mišljenje o pristiglim nacrtima. Gross, Mađarska vlada, 14., 18.

⁴⁷ Čepulo, Dalibor. Sloboda tiska i porotno suđenje u Bansknoj Hrvatskoj 1848–1918., u: *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, god. 7., br. 2., 2000., str. 934.

⁴⁸ Čepulo, Sloboda tiska, 939.

⁴⁹ Čepulo, Odgovornost, 247.

Još je zanimljiviji i vrlo instruktivan bio preustroj teritorijalno-upravne organizacije 1874. Naime, ban Mažuranić je namjeravao tradicionalno municipalno županijsko uređenje zamijeniti sa centraliziranim i dvostupanjskim austrijskim tipom upravne organizacije koji bi lokalne jedinice posve podvrgnuo Zemaljskoj vladi. Poučen iskustvom i predviđajući da bi Središnja vlada mogla blokirati takav zakon Mažuranić je čak i prije nego li je zatražio predsankciju otišao na konzultacije u Budimpeštu. Iako se radilo o očiglednom unutrašnjem pitanju Hrvatske Središnja vlada je inzistirala da se u zakonu zadrže barem okviri županijske organizacije. Stvarni razlog je bio u tome da se očuva barem formalna srodnost upravne organizacije u Hrvatskoj i Ugarskoj, ali je formalni prigovor Središnje vlade bio da bi se uklanjanjem županijske organizacije povrijedila Nagodba. Naime, u §66 Nagodbe bile su pojedinačno navedene sve hrvatske i slavonske županije. Svrha navođenja županija bilo je određenje područja Hrvatske i Slavonije, ali je Središnja vlada navođenje iskoristila kao argument za nepromjenljivost županijske organizacije. Mažuranić je nakon toga revidirao nacrt zakona tako da je očuvao županijski okvir unutar kojeg je uvelike interpolirao austrijski model. Središnja vlada je tada sa zabrinutošću konstatirala raznorodnost načela ustroja uprave u istoj državi, ali je zakon predložila vladaru bez primjedbi. Vijest da je hrvatski ban išao u Budimpeštu na konzultacije o hrvatskom pitanju izazvala je zgražanje u Narodnoj stranci zbog čega je Mažuranić čak podnio i ostavku koju je potom povukao.⁵⁰ Cijeli primjer dobro ilustrira način i stupanj ovisnosti nagodbene hrvatske autonomije.

Posljedice ograničavanja hrvatske autonomije

Već i iznijeti primjeri pokazuju značaj ne samo institucionalnih mehanizama posredne i neposredne kontrole hrvatske autonomije već i utjecaj političke dimenzije. Hrvatska je Nagodbom dobila stabilan i razmjerno široki institucionalni okvir hrvatske autonomije, a Središnja je vlada početno protunagodbeno raspoloženje nastojala smiriti omogućavanjem reformi hrvatskih institucija. Reforme su trebale pokazati stvarnu blagodat nagodbenog uređenja, a ujedno su trebale osigurati uredno funkcioniranje tog dijela ugarske države i njegovu kompatibilnost s ugarskim institucijama. Sudbina reformi u Hrvatskoj uvelike će ovisiti upravo o odnosu Središnje vlade čiji će utjecaj biti najizraženiji preko – hrvatskog bana.

Iznuđene reforme su započele ubrzo po usvajanju Nagodbe za banovanja Levina Raucha (1868–1871). Sam Rauch je izbjegavao poduzimanje liberalnih reformi u strahu da one štete održanju njegove autoritarne vlasti i koriste Narodnoj stranci, ali je bilo nužno uskladiti ustroj unutarnjih tijela vlasti s odredbama Nagodbe. Tada

⁵⁰ Dalibor Čepulo, Izgradnja hrvatske moderne uprave i javnih službi 1874–1876., u: *Hrvatska javna uprava*, god. 3., 2001., br. 1., str. 96–97.

je osnovana Zemaljska vlada i uređen položaj Sabora, ali su to bile gotovo i jedine ozbiljne reforme.⁵¹

Autoritarnost Rauchove vladavine i njegova unionistička usmjerenost dovele su do raspada Unionističke stranke. Stoga je nakon izvjesnog opiranja Središnja vlada bila prisiljena na kompromis s Narodnom strankom u sklopu čega je na mjesto bana imenovan Ivan Mažuranić (1873–1880), narodnjak s povjerenjem kralja prihvatljiv i Budimpešti. Mažuranićeva uprava pokazala se ključnom u izgradnji moderne države i pravnog sustava. Nizom reformskih zakona, temeljenih na austrijskim uzorima, bitno je moderniziran hrvatski upravni i sudbeni sustav pri čemu su posebno značajni bili uvođenje odgovornosti bana, dioba sudstva i uprave i jamstva neovisnosti sudaca, uređenje slobode tiska, prava na javno okupljanje i pojedinih sloboda i prava građana. Iako se radilo o ograničenim zahvatima – uvijek ponešto postroženima u odnosu na austrijske izvornike – koji su vrlo često imali više simbolički nego li stvarni značaj ipak je njihov značaj u hrvatskoj pravnoj povijesti izniman.⁵² Mažuranićev reformski program je i po značaju i po opsegu bio posebno intenzivan u početnom razdoblju 1873–1875. dok nakon 1875. dolazi do usporavanja, a potom i stvarnog zastoja reformi. Razloga za to je više, ali ovdje valja izdvojiti vrlo značajno pitanje političkog odnosa Središnje vlade. Naime, do 1875. u Budimpešti su na vlasti bile nestabilne vlade koje su se uvelike bavile same sobom i koje su na reforme u Hrvatskoj gledale s velikim podozrenjem, ali i tolerancijom svjesne njihove nužnosti radi stabiliziranja Hrvatske kao dijela Ugarske. Dolazak 1875. na vlast autoritarne nacionalističke vlade Kálmána Tisze – koji će na vlasti ostati do 1890., a njegova Liberalna stranka sve do 1918. – izazvati će probleme, a potom i konac reformskog razdoblja. Tisza je smatrao da modernizacija hrvatskih institucija znači jačanje hrvatske autonomije kao izazova jedinstvenosti ugarske države te da Hrvatsku treba vratiti u granice pokrajinske autonomije uz učinkovitu kontrolu unutarnjih političkih zbivanja.⁵³

Suočen s nemogućnošću djelovanja Mažuranić će se 1880. povući, a nakon ocjene budimpeštanskog središta da je pokušaj upravljanja Hrvatskom putem unutarnjih pouzdanika neproduktivan na mjesto bana biti će imenovan Karoly Khuen Héderváry (1883–1903) rodom iz Slavonije, ali stvarno zastupnik kraljevih i mađarskih interesa. Iako je dvadesetogodišnje razdoblje Khuenova banovanja obilježeno različitim slojevima – na pr. napredak na planu kulture i prosvjete – njegovo je bitno političko obilježje autoritarni tip vlasti sa svrhom punog nadzora hrvatskog političkog života. Na planu institucija to se očitovalo nazadovanjem jer je Khuen ubrzo po do-

⁵¹ Iz druge skupine valja izdvojiti i donošenje zakona o jednakopravnosti Židova te vrlo loš zakon o uređenju zadruga koji je već 1872. suspendiran. Čepulo, Hrvatsko–ugarska nagodba, 146.

⁵² Primjer predstavlja donošenje Zakona o pravu sakupljati se 1875. koji je bio izrađen po uzoru na austrijski Zakon o pravu okupljanja iz 1867. V. Čepulo, Dalibor. Pravo na javno okupljanje u Hrvatskoj 1848–1918. i odrednice razvoja u europskim zakonodavstvima, u: *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 49., br. 3–4., 1999., str. 415–420.

⁵³ Čepulo, Središte i periferija, 914; Gross, Szabo, 466–467.

lasku ukinuo ili suspendirao najznačajnije Mažuranićeve reforme – diobu sudstva i uprave i jamstva neovisnosti sudaca, porotno sudovanje kao zaštitu slobode tiska kao i ograničenje ionako suženog prava glasa.⁵⁴ Istovremeno je budimpeštansko središte zakonima donijetima u Ugarskom saboru nametalo Hrvatskoj rješenja u ugarskom interesu bespoštedno kršeći odredbe Nagodbe (na pr. uređenje željeznice na hrvatskom području). Pa dok se u Hrvatskoj Nagodba u početku shvaćala kao ograničenje hrvatske autonomije, političke promjene u Budimpešti dovele su do toga da se kasnije na Nagodbu pozivalo u svrhu zaštite te autonomije – iako najčešće bezuspješno.

Nakon odlaska Khuena Hédervárya ubrzo je došlo do liberalizacije političke klime te do ograničenog vraćanja na snagu ili izgradnje nekih institucija – međutim ni do 1918. nisu vraćena na snagu ukinuta jamstva neovisnosti sudaca iz Mažuranićevog razdoblja.⁵⁵

Zaključak

Kraljevina Hrvatska i Slavonija je Hrvatsko–ugarskom nagodbom dobila stabilnu podlogu i okvir unutarnjeg razvoja što je omogućilo modernizaciju institucija vlasti. No istovremeno se našla u položaju ovisnom o Ugarskoj koji je bio protivan nastojanjima izgradnje nacionalne samostalnosti. Politička i gospodarska ovisnost Hrvatske proizlazila je upravo iz institucija nagodbenog uređenja ponajprije kroz djelovanje izvršnog aparata kao i kroz zajedničke financije te mehanizme predsankcije i sankcije. Iako je u prvim poslijenagodbenim godinama Ugarska inzistirala na prihvaćanju i provedbi Nagodbe s ciljem stabiliziranja hrvatskih prilika, uskoro je započela s izigravanjem Nagodbe te sustavnim nadzorom hrvatskih autonomnih poslova. Ograničenost nagodbenog uređenja i mogućnost iskorištavanja Nagodbe protivno hrvatskim interesima je naročito bilo vidljivo za banovanja Khuena Hédervárya čije negativno naslijeđe Hrvatska nije uspjela prevladati do kraja nagodbenog razdoblja i postojanja zajedničke države.

⁵⁴ Čepulo, Sloboda tiska, 962.

⁵⁵ Čepulo, Sloboda tiska, 970–971.