

UREĐENJE DRŽAVLJANSTVA I MULTINORMATIVNOST NA HRVATSKO-SLAVONSKOM PODRUČJU U KRALJEVINI SRBA, HRVATA I SLOVENACA (1918. – 1928.)

Izv. prof. dr. sc. Ivan Kosnica*

UDK: 342.71(497.5:497.1)“1918/1928”

340.132.2(497.5:497.1)“1918/1928”

DOI: 10.3935/zpfz.72.3.05

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: prosinac 2021.

Predmet rada je uređenje državljanstva na hrvatsko-slavonskom području u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca u razdoblju od uspostave Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1918. godine pa sve do stupanja na snagu Zakona o državljanstvu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1. studenoga 1928. godine. Autor je u radu propitao dosege i ograničenja temeljne postavke o uređenju državljanstva na hrvatsko-slavonskom području prema kojoj je državljanstvo na tom području bilo uređeno propisima donesenim do 1918. godine te novim propisima kojima su prethodni propisi u određenoj mjeri mijenjani i stavljani izvan snage. Na temelju analize više slučajeva iz upravne prakse autor je pokazao da bi temeljnu postavku o važećem pravu trebalo shvatiti tek kao relativno simplificiran prikaz dominantnih praksi. Naime, u upravnoj praksi dolazili su do izražaja i drugi konkurentni normativni sklopovi koji su značajno usložnjavali uređenje državljanstva.

Ključne riječi: multinormativnost, državljanstvo, Hrvatska, Kraljevina SHS

* Dr. sc. Ivan Kosnica, izvanredni profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Sv. Ćirila i Metoda 4, 10000 Zagreb; ikosnica@gmail.com;
ORCID ID: orcid.org/0000-0002-0467-6062

1. UVOD

Tema istraživanja je uređenje državljanstva na hrvatsko-slavonskom području u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca (dalje u radu: Kraljevina SHS) u razdoblju od nastanka države 1. prosinca 1918. godine pa sve do stupanja na snagu Zakona o državljanstvu Kraljevine SHS 1. studenoga 1928. godine.¹ Navedena tema već je obrađivana na način da su analizirani razni pozitivnopravni vidovi uređenja državljanstva na hrvatsko-slavonskom području ili su davane opće ocjene uređenja državljanstva na tom području.² Pa ipak, neka pitanja uređenja državljanstva na hrvatsko-slavonskom području i dalje ostaju otvorena.

U osnovi, riječ je o tome da dominantan narativ o uređenju državljanstva na hrvatsko-slavonskom području, prema kojem je hrvatsko-slavonsko uređenje državljanstva ostalo na snazi i nakon 1. prosinca 1918. godine te je postupno zamjenjivano novim pravilima o državljanstvu i prije stupanja na snagu Zakona o državljanstvu Kraljevine SHS 1. studenoga 1928. godine, uz daljnje zadržavanje dijelova propisa o državljanstvu koji nisu ukinuti, pokazuje određene slabosti i nedostatke u situacijama u kojima bude suočen s nizom slučajeva iz upravne prakse.³ To se događa zato što takva u osnovi pozitivistička slika uređenja državljanstva nije u skladu s predmetima u kojima su vidljiva razilaženja upravnih organa oko formalne važnosti i sadržaja partikularnog hrvatsko-sla-

¹ Zakon o državljanstvu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca stupio je na snagu 1. studenoga 1928. godine, istoga dana kad je objavljen u Službenim novinama. Usporedi Cavalieri, C., *Propisi o državljanstvu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, vlastita naklada, Zagreb, 1929., str. 121; Pirkmajer, O., *Zakon o državljanstvu sa tumačenjem*, Izdavačka knjižara Gece Kona, Beograd, 1929., str. 135.

² Usporedi Polić, L., *Pitanje državljanstva*, u: Dolenc, M.; Sajovic, R. (ur.), *Spomenica na Drugi kongres pravnika Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca u Ljubljani od 9. do 11. septembra 1926.*, Društvo "Pravnik" u Ljubljani, Ljubljana, 1927., str. 209 - 216; Čepulo, D., *Prava građana i moderne institucije: europska i hrvatska pravna tradicija*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2003., str. 85 – 88; Štiks, I., *Nations and Citizens in Yugoslavia and the Post-Yugoslav States: One Hundred Years of Citizenship*, Bloomsbury Academic, London – New York, 2015., str. 32 – 33; Kosnica, I., *Definiranje državljanškog korpusa na hrvatsko-slavonskom području u Kraljevini SHS/Jugoslaviji*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 39, br. 2, 2018., str. 815 – 823; Kosnica, I., *Odnos državljanstva i nacionalne pripadnosti u Kraljevini SHS/Jugoslaviji*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 68, br. 1, 2018., str. 67 – 74; Kosnica, I., *Primjena mirovnih ugovora sklopljenih s Austrijom i Mađarskom u pravnom poretku Kraljevine SHS: odredbe o državljanstvu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 56, br. 2, 2019., str. 469 – 480.

³ Za dominantan narativ o uređenju državljanstva na hrvatsko-slavonskom području u razdoblju do stupanja na snagu Zakona o državljanstvu Kraljevine SHS vidi: Štiks, *op. cit.* u bilj. 2, str. 32 – 33; Polić, *op. cit.* u bilj. 2, str. 211 – 212.

vonskog državljanškog prava te slučajevima u kojima je vidljiva relativno široka primjena pojedinih ukinutih odredaba hrvatsko-slavonskog državljanškog prava i nakon njihova formalnog ukidanja. Konačno, takva pozitivistička slika nije u skladu ni s u pojedinim slučajevima vidljivim utjecajem normi srbijanskog prava na hrvatsko-slavonsko područje⁴ te s utjecajem drugih normi na hrvatsko-slavonsko područje. Navedena situacija čini nužnom analizu i tih pojava, a sve s ciljem potpunijeg sagledavanja uređenja državljanstva na hrvatsko-slavonskom području u analiziranom razdoblju.

U radu se najprije izlaže koncept multinormativnosti koji predstavlja temeljnu metodološku koncepciju kojom pristupamo predmetu istraživanja te se izlažu osnovne smjernice arhivskog istraživanja. Nakon toga izlažu se slučajevi iz upravne prakse u sklopu triju cjelina. U sklopu prve cjeline izloženi su i analizirani u upravnoj praksi prisutni prijevori glede pravne snage i sadržaja hrvatsko-slavonskog državljanškog prava na primjeru suspenzije Zakonskog članka L.:1879. zajedničkoga hrvatsko-ugarskoga sabora o stjecanju i gubitku ugarskoga državljanstva (dalje u radu: Zakonski članak L.:1879.)⁵ i na primjeru utvrđivanja državljanstva grofa Majlatha. U sklopu druge cjeline analizira se primjena ukinutog prava u praksi na primjeru dokazne snage domovnica i na primjeru primanja u zavičajnost stranih državljana. U sklopu treće cjeline analiziraju se sukobi između normi na hrvatsko-slavonskom području na primjerima utvrđivanja državljanstva Emila Weinsteina, zatim utvrđivanja državljanstva "naših" Amerikanaca te na primjeru rasprava o služenju vojnog roka kao opciji za državljanstvo. U završnom dijelu rada raspravlja se o važnosti koju je multinormativno uređenje imalo za uređenje državljanstva na hrvatsko-slavonskom području.

2. MULTINORMATIVNOST, NEZAKONITOSTI I TZV. GRANIČNI SLUČAJEVI

Metodološka koncepcija kojom pristupamo predmetu istraživanja je multinormativnost. Riječ je o konceptu koji je svojevrsna daljnja razrada koncepta pravnog pluralizma. Naime, dok pravni pluralizam definiramo na način da je

⁴ Na primjenu nekih odredaba srbijanskog prava o naturalizaciji tijekom 1926. godine i na hrvatsko-slavonsko područje upozorio je već na Drugom kongresu pravnika Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca u Ljubljani 1926. godine profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu Ladislav Polić, ocijenivši tu pojavu nezakonitom. Polić, *op. cit.* u bilj. 2, str. 213.

⁵ Zakonski članak L.:1879. objavljen je u: Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju, komad VII., godina 1880.

riječ o situaciji kad više pravnih poredaka supostoji unutar jednog društvenog područja⁶, fenomen multinormativnosti možemo shvatiti bitno šire na način da je riječ o fenomenu supostojanja više normi na jednom području, pri čemu te norme nisu nužno pravne norme.⁷

Mislimo da je osobita vrijednost multinormativnog pristupa u obradi arhivske građe u tome što pažnju istraživača ne zadržava samo na analizi pozitivnopravnog okvira i s tim povezanih očekivanja, nego njegovu pažnju usmjerava i na druge konkurentne pravne i nepravne norme koje supostoje na određenom području. Iako te norme pozitivnopravno gledano predstavljaju nezakonitosti, njihovo je proučavanje vrlo značajno za razumijevanje razvoja pozitivnog prava zato što one predstavljaju širi normativni kontekst u kojem pozitivnopravne norme egzistiraju i s kojim su u interakciji.⁸

Prethodno u osnovnim crtama izloženo metodološko usmjerenje analize razvoja pozitivnog prava upotrijebili smo u obradi materije uređenja državljanstva na hrvatsko-slavonskom području u Kraljevini SHS. Navedeni pristup čini nam se osobito pogodnim za proučavanje navedene tematike zato što je riječ o novoj državi u kojoj su bili prisutni razni konkurentni normativni sklopovi te zato što je državna vlast tek trebala uspostaviti novo državljsko pravo. Činjenica pak da novi zakon o državljanstvu nije donesen punih deset godina dodatno intrigira s obzirom na moguću konkurenciju normi u praksi, posebno ako imamo u vidu činjenicu da je nedostatak kodifikacije pogodan za pojavu multinormativnosti u praksi.⁹

Postavka o pretpostavljenoj konkurentnosti raznih normativnih sklopova u praksi bitno je usmjerila naše istraživanje arhivske građe na način da smo

⁶ Griffiths, J., *What is Legal Pluralism?*, *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, vol. 24, 1986., str. 38 – 39; Merry, S. E., *Legal Pluralism*, *Law and Society Review*, vol. 22, , br. 5, 1988., str. 870.

⁷ Duve, T., *Was ist ›Multinormativität? – Einführende Bemerkungen*, *Rechtsgeschichte – Legal History*, vol. 25, 2017., str. 91.

⁸ Takvo istraživačko usmjerenje zagovara, primjerice, Thomas Duve koji smatra da pravo treba analizirati u širem normativnom kontekstu koji nije nužno određen našim poimanjem prava. Duve, T., *European Legal History – Concepts, Methods, Challenges*, u: Duve, T. (ur.), *Entanglements in Legal History: Conceptual Approaches, Global Perspectives on Legal History*, Frankfurt am Main, 2014., str. 58. Duve također ističe da je nužno istraživati interakciju raznih normi. Duve, T., *Global Legal History – A Methodological Approach*, u: Max Planck Institute for European Legal History Research Paper Series, No. 2016-04, str. 12.

⁹ Takav stav zastupa Anna Clara Lehmann Martins u svojem radu. Usporedi Lehmann Martins, A. C., *Multinormativity Emerges From Multilevel Governance. Uses of the Council of Trent in Examinations for Ecclesiastical Benefices in 19th Century Brasil*, *Administration – Zeitschrift für Verwaltungsgeschichte*, vol. 5, 2020., str. 97.

istraživački napor usmjerili k pronalaženju prijepora i nezakonitosti koji imaju izvorište u drugim normama. Istraživanje arhivske građe bilo je stoga ponajviše usmjereno na tzv. granične slučajeve u kojima je vidljivo isprepletanje raznih normi.

U sklopu istraživanja analizirana je arhivska građa s hrvatsko-slavonskog pravnog područja koja se nalazi u Hrvatskom državnom arhivu u fondu Pokrajinske uprave za Hrvatsku i Slavoniju (1921. – 1925.) i fondu velikog župana Zagrebačke oblasti (1925. – 1929.), dok je za analizu državljanstva Emila Weinsteina korišten i dosje njegove kćeri Helene koji se nalazi u Hrvatskom državnom arhivu u zbirci personalija Banovine Hrvatske. Posebna vrijednost naznačene građe ogleda se u tome što je uvidom u tu građu moguće pratiti sve razine upravnog odlučivanja u predmetima državljanstva od najniže razine pa sve do najviše, koja se nalazila izvan hrvatsko-slavonskog pravnog područja, u Beogradu.

3. HRVATSKO-SLAVONSKO PRAVO U NOVOJ DRŽAVI

3.1. Suspenzija Zakonskog članka L.:1879.

Ministar unutarnjih djela Svetozar Pribičević 21. svibnja 1919. godine nalogom upućenim na Zemaljsku vladu za Hrvatsku i Slavoniju zabranio je toj vladi da provodi naturalizacije istaknuvši da je takvo pravo pridržano isključivo Ministarstvu unutrašnjih djela u Beogradu.¹⁰ Ovim Pribičevićevim nalogom ukinut je članak 11. Zakonskog članka L.:1879., kojim je Zemaljskoj vladi za Hrvatsku i Slavoniju dana ovlast da provodi naturalizacije stranaca na svojem području.

Zemaljska vlada za Hrvatsku i Slavoniju, a onda i njezina sljednica Pokrajinska uprava za Hrvatsku i Slavoniju, poštovala je Pribičevićev nalog idućih nekoliko godina sve dok početkom 1923. godine nije dovela u pitanje pravnu utemeljenost tog naloga. Osvrćući se u dopisu od 30. siječnja 1923. na taj nalog, Pokrajinska uprava navodi da se nalog bivšeg ministra unutarnjih djela “dosad respektirao”, no smatra da bi trebalo odustati od takve prakse i primijeniti Zakonski članak L.:1879. Pokrajinska uprava izriče da taj zakonski članak ne bi više trebao biti suspendiran s obzirom na članak 130. Vidovdanskog ustava.¹¹ Osobito zato što je tim člankom Ustava Vladi nametnuta obaveza

¹⁰ HR Hrvatski državni arhiv, Pokrajinska uprava za Hrvatsku i Slavoniju u Zagrebu, Odjeljenje za unutarnje poslove (dalje u radu: HDA, PUHiS, Oup), Sv. V-3 5708/1922.

¹¹ HDA, PUHiS, Oup, Sv. V-3 5708/1922.

da “sve privremene zakone, uredbe, pravilnike i rješenja Ministarskog savjeta i druge akte i odluke s određenim rokom trajanja zakonskog značaja” podnese Zakonodavnom odboru na pregled. Istim člankom također je određeno da “ne podnijeti privremeni zakoni, uredbe, pravilnici i rješenja Ministarskog savjeta i druga rješenja i odluke sa određenim rokom trajanja zakonskog značaja prestaju važiti.”¹² Pozivajući se na tu pravnu osnovu Pokrajinska uprava navodi da nalog ministra unutarnjih djela iz 1919., kojim je suspendiran Zakonski članak L.:1879., nije s obzirom na članak 130. Ustava postao zakonom. Osim navedenog, Pokrajinska uprava ističe i da “Ministar unutarnjih djela nije do sada kasirao, kako je u brzojavu obećao, rješenja bivše kraljevske Zemaljske vlade, kojima je u smislu gore citiranog zakona bilo nekim osobama sasvim zakonito podijeljeno (...) državljanstvo.”¹³ Pokrajinska uprava za Hrvatsku i Slavoniju stoga u uputi stranci navodi da joj je slobodno podnijeti molbu za stjecanje državljanstva toj Pokrajinskoj upravi te da će joj Pokrajinska uprava dodijeliti državljanstvo Kraljevine SHS, ako ispunjava pretpostavke prema Zakonskom članku L.:1879.¹⁴

No, usprkos stavu Pokrajinske uprave za Hrvatsku i Slavoniju, uputa bivšeg ministra Pribičevića primjenjivana je u praksi još godinu i pol. To se događalo zato što je tek u drugoj polovici 1924. godine Pokrajinska uprava za Hrvatsku i Slavoniju ponovno počela dodjeljivati državljanstvo na temelju Zakonskog članka L.:1879.¹⁵

Iz prethodno izloženog primjera vidljivo je da Zakonski članak L.:1879. kao bitan propis starog hrvatsko-slavonskog režima početkom 1923. godine, barem što se naturalizacija tiče, još uvijek nije bio primjenjivan u upravnoj praksi. To ujedno znači da je primjena partikularnog hrvatsko-slavonskog uređenja državljanstva u tom dijelu bila ograničena te da je uputa bivšeg ministra unutarnjih djela Svetozara Pribičevića bila poštovana. Navedena situacija sama po sebi nije protivna dominantnom narativu prema kojem su stari propisi o državljanstvu nastavili vrijediti sve do njihove zamjene novim propisima, u koje bismo mogli svrstati i nalog bivšeg ministra unutarnjih djela Svetozara Pribičevića. No, ono zbog čega je ovaj primjer važan za našu raspravu jest navod Pokrajinske uprave za Hrvatsku i Slavoniju kojim je ona odbila primijeniti Pribičevićev nalog te je inzistirala na primjeni Zakonskog članka L.:1879. Taj navod ujedno

¹² Usporedi čl. 130. Ustava Kraljevine SHS iz 1921. godine. Ustav Kraljevine SHS, obnarodovan u br. 142a “Službenih novina” na Vidovdan 28. juna 1921. god. u Beogradu, Državna štamparija Kraljevine SHS, Beograd, 1926.

¹³ HDA, PУHиS, Oup, Sv. V-3 5708/1922.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Polić, *op. cit.* u bilj. 2, str. 213.

odražava različito razumijevanje važećeg prava te Pokrajinske uprave u odnosu na Ministarstvo unutarnjih poslova koje je nastavilo primjenjivati suspenziju Zakonskog članka L. 1879. o državljanstvu još godinu i pol nakon upozorenja Pokrajinske uprave za Hrvatsku i Slavoniju da je takva praksa protuustavna. Nadalje, činjenica da je od sredine 1924. godine Pokrajinska uprava za Hrvatsku i Slavoniju provodila naturalizacije stranih državljana na svojem području upućuje i na to da razvoj normi u području državljanstva nije imao nužno linearan smjer. To se događalo zato što su norme partikularnog hrvatsko-slavonskog zakonodavstva o državljanstvu u pogledu naturalizacije nedvojbeno osnažene 1924. godine, dok je uputi bivšeg ministra unutarnjih poslova Svetozara Pribičevića iz 1919. godine tom promjenom prakse negiran daljnji pravni značaj.

3.2. Utvrđivanje državljanstva grofa Majlatha

Tijekom 1922. i 1923. godine pred upravnim tijelima s hrvatsko-slavonskog područja te pred Ministarstvom unutarnjih poslova vođene su rasprave o državljanstvu grofa Majlatha iz Donjeg Miholjca.¹⁶ U tom predmetu u osnovi je bilo sporno je li grof Majlath do 1. siječnja 1910. godine stekao zavičajnost u Hrvatskoj i Slavoniji. Činjenica stjecanja zavičajnosti do tog datuma kvalificirala bi ga kao državljanina Kraljevine SHS prema odredbi mirovnog ugovora koji je Kraljevina SHS sklopila s Mađarskom.¹⁷

U navedenom predmetu Pokrajinska uprava za Hrvatsku i Slavoniju kao najviša upravna vlast na hrvatsko-slavonskom području odlučila je rješenjem od 29. srpnja 1922. godine kojim je odbila Ladislava Majlatha priznati za državljanina Kraljevine SHS. Navedena uprava u rješenju navodi da je Majlath odbijen sa zahtjevom jer do 1. siječnja 1910. godine nije stekao zavičajnost na području Hrvatske i Slavonije. U obrazloženju rješenja stoji da grof Ladislav Majlath, iako nastanjen u Donjem Miholjcu od 1891. godine te iako je plaćao općinske poreze, u razdoblju do 1. siječnja 1910. godine nije stekao zavičajnost u Donjem Miholjcu ni izravnim, a ni neizravnim putem odnosno prešutnim načinom. Posljednje stoga što nikad nije podnio formalnu prijavu namjere nase-

¹⁶ Taj je slučaj ukratko izložen već u radu Kosnica, *Definiranje...*, *op. cit.* u bilj. 2, str. 820 – 821.

¹⁷ Mirovnim ugovorom koji je Kraljevina SHS sklopila s Mađarskom 1920. godine određeno je da su državljanima Kraljevine SHS zavičajnici općina, koje su ušle u sastav Kraljevine SHS, koji su na dan 1. siječnja 1910. godine imali zavičajnost u općini te su tu zavičajnost zadržali do stupanja mirovnog ugovora na snagu. Usporedi čl. 61. i 62. Ugovora o miru s Ugarskom zaključenog u Trijanonu 4. lipnja 1920. godine. Relevantne odredbe tog ugovora objavljene su u: Pirkmajer, *op. cit.* u bilj. 1, str. 267 – 282.

ljenja općinskim vlastima, što je bila nužna pretpostavka stjecanja zavičajnosti po toj zakonskoj osnovi na temelju Zakona o uređenju zavičajnih odnosa iz 1880. godine.¹⁸

Prethodno izložen stav Pokrajinske uprave za Hrvatsku i Slavoniju bio je isti kao i stav koji je njezina prethodnica, Zemaljska vlada za Hrvatsku i Slavoniju, već iznijela u praksi do, ali i nakon 1918. godine, pa tek po tome taj predmet i ne bi bio specifičan i značajan za našu raspravu.¹⁹ Specifičnost predmeta Majlath i njegova važnost za našu raspravu izvire, međutim, iz činjenice što je u tom predmetu na temelju žalbe Ladislava Majlatha odlučivalo Ministarstvo unutarnjih poslova Kraljevine SHS, koje je rješenjem od 3. studenoga 1923. godine poništilo rješenje Pokrajinske uprave za Hrvatsku i Slavoniju te je priznalo grofa Ladislava Majlatha za državljanina Kraljevine SHS. Kao razloge na temelju kojih je Majlathu priznalo stjecanje zavičajnosti do 1. siječnja 1910. godine, a onda i državljanstva, Ministarstvo navodi da se je Majlath nastanio u Donjem Miholjcu 1892. godine²⁰, da tamo od tada živi te da mu je općina Donji Miholjac izdala domovnicu 8. travnja 1919. godine kojom je potvrdila da je Ladislav Majlath njezin zavičajnik od 1895. godine.²¹ Primjenjujući Zakon o uređenju zavičajnih odnosa iz 1880. godine na Majlathov slučaj, Ministarstvo unutarnjih poslova tek lakonski ističe da je zavičajnost prema tom propisu moguće steći naseljenjem te navodi da “nije ničim dokazano da je molilac Majlath, u vremenu priznatog mu ovog prava, i izdane mu domovnice, imao u drugoj nekoj općini zavičajno pravo, i kad općina u Donjem Miholjcu, kao nadležna po ovom autonomnom pravu, nije učinila nikakav prigovor, već naprotiv, izdato mu pravo i danas zajamčuje, onda je sva radnja viših upravnih vlasti, koje su mu ovo pravo osporavale, neumjesna i bez zakonskog osnova.”²²

Iz prethodno izloženog predmeta vidljivo je da Ministarstvo unutarnjih po-

¹⁸ HDA, PUHiS, Oup, Sv. V-3 5708/1922. Usporedi čl. 9. i 10. Zakona o uređenju zavičajnih odnosa u kraljevinama Hrvatskoj i Slavoniji, Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju, komad IX, 1880.; Mutavdžić, K., *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*, Naklada knjižare Lav. Hartmana (Kugli i Deutsch), Zagreb, 1894., str. 64 – 67.

¹⁹ Za takvu raniju praksu vidi: Smrekar, M., *Priručnik za političku upravnu službu u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji*, knjiga treća, tiskom i nakladom Ignjata Granitza, Zagreb, 1902., str. 149 – 150. Vidi i izvještaj Zemaljske vlade za Hrvatsku i Slavoniju, Povjereništva za unutarnje poslove, u predmetu Gutmann od 9. 9. 1919. (broj 39492/1919), u: HDA, PUHiS Oup, Sv. V-3 18914/1922.

²⁰ Riječ je o pogrešnom navodu Ministarstva unutarnjih poslova jer iz spisa proizlazi da je grof Majlath bio nastanjen u Donjem Miholjcu od 1891. godine.

²¹ HDA, PUHiS, Oup, Sv. V-3 5708/1922 (67482/1923).

²² *Ibid.*

slova nije prihvatilo shvaćanje Pokrajinske uprave za Hrvatsku i Slavoniju o formalnoj prijavi namjere naseljenja kao nužnoj pretpostavci stjecanja zavičajnosti naseljenjem, nego je relevantan članak Zakona o uređenju zavičajnih odnosa primijenilo na način koji nije bio u skladu s dotad uobičajenom upravnom praksom. Štoviše, valja primijetiti da je Ministarstvo unutarnjih poslova stav Pokrajinske uprave za Hrvatsku i Slavoniju okarakteriziralo kao “neumjestan i bez zakonskog osnova”, iako je bila riječ o stavu koji je odgovarao ranijoj praksi te je bio potvrđen i u ranijim odlukama te Pokrajinske uprave. Navedeno razilaženje u primjeni Zakona o uređenju zavičajnih odnosa upućuje na različito razumijevanje sadržaja hrvatsko-slavonskog prava između dvaju najviših tijela državne uprave koja su djelovala u predmetima državljanstva na hrvatsko-slavonskom području.

4. PRIMJENA UKINUTOG PRAVA U PRAKSI

4.1. Dokazna snaga domovnica

Nastankom Kraljevine SHS 1. prosinca 1918. godine na hrvatsko-slavonskom području zadržan je dotadašnji režim dokazivanja državljanstva na temelju zavičajnosti u nekoj od općina te su stoga domovnice kao potvrde o zavičajnosti korištene i dalje za dokazivanje državljanstva.²³ Bitne promjene u tom smislu nastupile su, međutim, vrlo brzo stupanjem na snagu mirovnog ugovora s Mađarskom kojim je određeno da su državljani Kraljevine SHS samo oni koji su na dan 1. siječnja 1910. godine bili zavičajni u nekoj od općina na teritoriju Hrvatske i Slavonije te su tu zavičajnost zadržali do stupanja mirovnog ugovora na snagu.²⁴ Ta odredba ujedno je značila da zavičajnost stečena nakon 1. siječnja 1910. godine nije bila značajna za utvrđivanje državljanstva Kraljevine SHS.

Navedene odredbe koje samo kvalificiranoj zavičajnosti daju na važnosti kao osnovi utvrđivanja državljanstva posljedično su reducirale i važnost domovnica kao isprava kojima je u prošlom režimu dokazivano državljanstvo. Tako su, s obzirom na to da se više nisu mogle pouzdati u dokaznu snagu domovnica, središnje upravne vlasti u praksu uvele posebnu klauzulu o državljanstvu kojom su jamčile da je nositelj domovnice ujedno i državljanin Kraljevine SHS.²⁵

No, iz uvida u arhivsku građu vidljivo je da su, usprkos novom sustavu do-

²³ Kosnica, *Definiranje...*, *op. cit.* u bilj. 2, str. 815.

²⁴ Kosnica, *Definiranje...*, *op. cit.* u bilj. 2, str. 815; Kosnica, *Primjena...*, *op. cit.* u bilj. 2, str. 470 – 471.

²⁵ Kosnica, *Definiranje...*, *op. cit.* u bilj. 2, str. 816 – 817.

kazivanja državljanstva na temelju verificiranih domovnica, u upravnoj praksi i niz godina poslije bile prisutne stare prakse dokazivanja državljanstva na temelju neverificiranih domovnica. Na tu činjenicu velikog župana Zagrebačke oblasti upozorio je gradski načelnik grada Zagreba dopisom od 20. ožujka 1926. u kojem navodi da razne uprave "izrijeком traže od stranaka da se iskažu općinskim domovnicama" te u tom smislu navodi primjer zagrebačke direkcije državnih željeznica koja "usprkos intervencijama ovog poglavarstva nije htjela priznati potpunu dokaznu moć rješenjima Ministarstva unutrašnjih djela, kojima se dotičnima podjeljuje ili priznaje naše državljanstvo, nego je zahtijevala baš općinske domovnice."²⁶ Vidljivo je, dakle, da je stara praksa dokazivanja državljanstva na temelju neverificiranih domovnica pokazivala određenu otpornost, u navedenom slučaju u toj mjeri da je zagrebačka direkcija državnih željeznica dala veće povjerenje domovnici kao dokazu državljanstva, nego rješenju Ministarstva unutrašnjih djela, iako je, kako smo već naveli, još od stupanja mirovnih ugovora na snagu vrijednost domovnice za dokazivanje državljanstva bila dvojbena.

4.2. Priznavanje zavičajnosti stranim državljanima

Već je rečeno da su državljani Kraljevine SHS s hrvatsko-slavonskog područja na temelju Mirovnog ugovora s Mađarskom bili samo oni zavičajnici koji su stekli zavičajnost u nekoj od hrvatsko-slavonskih općina do 1. siječnja 1910. godine te su tu zavičajnost zadržali do stupanja mirovnog ugovora na snagu. Slijedom navedenog, svi ostali zavičajnici hrvatsko-slavonskih općina svrstani su u kategoriju stranaca. Novi propisi tako su dotad jedinstveno tijelo zavičajnika pojedinih općina podijelili na dvije grupe. U prvu grupu svrstani su oni koji su s obzirom na kvalificiranu zavičajnost stečenu do 1. siječnja 1910. godine nakon stupanja mirovnog ugovora na snagu doista bili državljani Kraljevine SHS te onda posljedično i zavičajnici općina, dok su u drugu grupu svrstani ostali koji nisu mogli biti smatrani za državljane Kraljevine SHS, a samim tim ni za zavičajnike pojedinih općina.

No, uvid u arhivsku građu pokazuje da ova prethodno izložena na temelju mirovnih ugovora uspostavljena oštra podjela između zavičajnika i osoba koje su na temelju mirovnih ugovora prestale biti državljani, a samim tim i zavičajnici, nije odmah uspostavljena u praksi u nizu općina. Naime, iz arhivske građe vidljivo je da su u više navrata pojedine općine izdavale domovnice i toj drugoj,

²⁶ Dopis gradskog načelnika grada Zagreba upućen velikom županu Zagrebačke oblasti od 20. ožujka 1926., u: HR Hrvatski državni arhiv, Zagrebačka oblast, veliki župan, fond 141 (dalje u radu: HDA, ZOVŽ), IV-1 13938/1926.

mirovnim ugovorima degradiranoj grupi sada već bivših zavičajnika te su na taj način tim osobama *implicite* priznavale i državljanstvo. Na raširenost takve pojave velikog župana Zagrebačke oblasti upozorilo je Ministarstvo unutarnjih poslova dopisom od 13. veljače 1926. godine istaknuvši da je primijetilo da “mnoge općine na teritoriju Banata, Bačke, Hrvatske i Slavonije, Bosne i Hercegovine, Dalmacije i Slovenije izdaju pojedinim osobama domovnice koje se upotrebljavaju kao dokaz da izvjesna osoba uživa zavičajno pravo u izvjesnoj našoj općini i da je prema tome naš državljanin”, iako je daljnjim postupkom tog Ministarstva utvrđeno da su mnoge od tih osoba strani državljani.²⁷ Na činjenicu da pojedine općine u svojem postupanju ne vode u dovoljnoj mjeri računa o tome je li pojedina osoba državljanin Kraljevine SHS, Ministarstvo unutarnjih poslova upozorilo je velikog župana Zagrebačke oblasti i dopisom od 24. veljače 1926. godine istaknuvši da se zbog toga “događalo da su mnogi strani podanici pogrešno upisani u registar članova jedne općine i naših podanika iako nisu naše podaništvo stekli.”²⁸ Navedeno ministarstvo ujedno upućuje podređena upravna tijela da državljanstvo osoba sa svojeg područja prosuđuju na temelju odredaba mirovnih ugovora.²⁹

Iz navedenih primjera vidljivo je da neke općine zavičajnost, a onda i državljanstvo osoba nisu prosuđivale s obzirom na nove propise nego s obzirom na dotadašnju tradiciju prema kojoj je zavičajnost ujedno bila neprijeporan dokaz nečijeg državljanstva. Navedena situacija upućuje na značajan kontinuitet starih praksi u području državljanstva i zavičajnosti i nakon njihova formalnog ukidanja odredbama mirovnih ugovora.

²⁷ Ministarstvo nadalje navodi da je do takvog nezakonitog postupanja općinskih tijela često dolazilo u slučajevima kad je bila riječ o osobama koje su bile strani državljani u državnoj službi Kraljevine SHS te su kao takvi tražili od općina dokaz o državljanstvu Kraljevine SHS kako bi zadržali službu. Dopis Ministarstva unutarnjih poslova Kraljevine SHS, Upravno odjeljenje, U. Br. 4716 od 13. veljače 1926., Beograd, upućen velikom županu Zagrebačke oblasti, u: HDA, ZOVŽ, IV-1 13938/1926.

²⁸ HDA, ZOVŽ, IV-1,13939/1926.

²⁹ *Ibid.*

5. SUKOBI NORMI NA HRVATSKO-SLAVONSKOM PODRUČJU

5.1. Državljanstvo Emila Weinsteina

U prvoj polovici dvadesetih godina raspravljalo se o vrlo interesantnom slučaju Emila Weinsteina u kojem je ključno pitanje bilo je li Emil Weinstein državljanin Kraljevine SHS.³⁰ Iz tog kompleksnog i podebljeg spisa koji se nalazi u fondu velikog župana Zagrebačke oblasti doznajemo da je Emil Weinstein bio Židov koji je u Austro-Ugarskoj Monarhiji na teritoriju koji je ušao u sklop Kraljevine SHS obavljao liječničku službu od 1896. godine. Iz dopisa koji je uputio Ministarstvu unutrašnjih djela 25. veljače 1922. godine doznajemo još da je Emil Weinstein obavljao liječničku službu u raznim mjestima, primjerice, u Subotici, Višegradu i u Zagrebu. Nadalje, doznajemo i to da su vlasti Kraljevine SHS Weinsteina, neovisno o njegovu čehoslovačkom državljanstvu, na kraju rata službeno pozvale da kao liječnik služi u vojsci Kraljevine SHS. U prilog tome Weinstein navodi kraljev vlastoručno potpisani ukaz od 30. lipnja 1919. godine kojim ga je kralj namjestio u vojsku Kraljevine SHS dodijelivši mu čin aktivnog sanitetskog potpukovnika.³¹ Konačno, iz Weinsteinova dopisa doznajemo i to da je krajem 1919. godine zamolio otpust iz vojske zbog oslabljena zdravlja, obrazloživši svoj istup iz vojske i time što je strani državljanin. No, kako dalje navodi u dopisu, njegova molba za otpustom je tad obijena uz navod da je on već na temelju prijema u vojsku automatizmom postao pripadnik Kraljevine SHS uz navođenje naredjenja Vrhovne komande i Ministarstva vojske. Weinstein dalje u dopisu navodi da se on temeljem te upute smatrao državljaninom Kraljevine SHS.³²

No, kako doznajemo iz spisa, Weinsteinove poteškoće s obzirom na državljanski status nastale su onda kad su ga upravna tijela s hrvatsko-slavonskog područja odbila priznati za državljanina Kraljevine SHS. Kao što možemo vidjeti iz spisa, Zdravstveni odsjek za Hrvatsku, Slavoniju i Međimurje sa sjedištem u Zagrebu rješenjem od 27. travnja 1923. godine odbio je Weinsteinovu molbu za vršenjem privatne liječničke prakse te je kao razlog naveo činjenicu da je Emil Weinstein strani državljanin koji k tome nije zaposlen u javnoj službi.³³

³⁰ HDA, ZOVŽ, IV-1, 45574/1926.

³¹ Dopis Emila Weinsteina od 25. veljače 1922. (podbroj 22666-1922), u: HDA, ZOVŽ, IV-1, 45574/1926; Kraljev akt kojim je Emil Weinstein namješten u vojsku Kraljevine SHS iz 1919. godine vidi u: HR Hrvatski državni arhiv, Zbirka personalija Banovine Hrvatske, fond 890. Weinstein (dr. Emila), Helena, dosje broj 40333.

³² Dopis Emila Weinsteina od 25. veljače 1922. (podbroj 22666-1922), u: HDA, ZOVŽ, IV-1, 45574/1926.

³³ Zdravstveni odsjek za Hrvatsku, Slavoniju i Međimurje u Zagrebu (Broj 6193/1923),

Nakon što je odbijen s molbom, Emil Weinstein je 27. lipnja 1923. godine uložio priziv protiv te odluke te je među ostalim naveo da ga je kralj na prijedlog Ministarskog savjeta primio u vojsku ukazom od 30. lipnja 1919. godine u činu aktivnog sanitetskog potpukovnika te da su mu tim ukazom dana sva prava koja pripadaju državljaninu Kraljevine SHS. U istom dopisu Weinstein također tvrdi da prema Zakonu o ustrojstvu vojske te prema Ustavu Kraljevine SHS samo državljani Kraljevine SHS mogu biti "oficiri vojske". Nadalje, Weinstein u dopisu ističe da mu je državljski status potvrđen i odlukom Vrhovne komande iz 1919. godine.³⁴

Nakon Weinsteinova priziva Zdravstveni odsjek za Hrvatsku, Slavoniju i Međimurje se dopisom od 18. lipnja 1923. godine obratio Pokrajinskoj upravi za Hrvatsku i Slavoniju, odjeljenju za unutarnje poslove, s upitom ima li se dr. Emil Weinstein na temelju izvješća stalne vojne bolnice IV. armijske oblasti u Zagrebu od 22. veljače 1923. smatrati državljaninom Kraljevine SHS s obzirom na odredbe Zakona o uređenju zavičajnih odnosa.³⁵

Raspravljajući o navedenom predmetu, Pokrajinska uprava za Hrvatsku i Slavoniju od vojnih je vlasti zatražila rješenja kojima je Weinstein priznat za državljanina te je usporedno intervenirala kod Ministarstva unutarnjih poslova u pitanju Weinsteinova državljanstva. Konačan rezultat intervencije Pokrajinske uprave pred Ministarstvom unutarnjih djela bila je uputa Ministarstva unutrašnjih djela od 28. prosinca 1923. godine kojom je pojašnjeno da je u predmetima državljanstva nadležan odlučivati samo ministar unutrašnjih djela. U dopisu Ministarstva unutrašnjih djela također stoji da je slučaj stupanja u državnu službu stranog podanika protivan Ustavu te da time nije regulirano i pitanje državljanstva te osobe. U istom dopisu Ministarstvo unutarnjih djela također navodi da je za procjenu je li osoba državljanin Kraljevine SHS mjerodavno je li osoba stekla zavičajnost do 1. siječnja 1910. godine te je li zadržala tu zavičajnost do danas.³⁶ Navedeno je rezultiralo time da je Weinstein, s obzirom na to da do 1. siječnja 1910. godine nije stekao zavičajnost u nekoj od općina koje su na temelju mirovnih ugovora ušle u sklop Kraljevine SHS, u konačnici kategoriziran kao strani državljanin.

u: *ibid.*

³⁴ Priziv protiv odluke radi vršenja liječničke prakse od 27. lipnja 1923. godine, u: *ibid.*

³⁵ Dopis Zdravstvenog odsjeka za Hrvatsku, Slavoniju i Međimurje broj 19226/1923 od 18. srpnja 1923., u: *ibid.*

³⁶ Dopis Pokrajinske uprave za Hrvatsku i Slavoniju od 17. kolovoza 1923. upućen Komandi IV. armijske oblasti u Zagrebu; Dopis Ministarstva unutrašnjih djela od 28. 12. 1923. upućen Pokrajinskoj upravi za Hrvatsku i Slavoniju. Oba dopisa u: *ibid.*

Iz predmeta utvrđivanja državljanstva Emila Weinsteina vidljivo je da su mu tijela vojnih vlasti priznala državljanstvo Kraljevine SHS uslijed činjenice da je kao potpukovnik služio u vojsci Kraljevine SHS. S druge pak strane, vidljivo je i to da su upravna tijela s hrvatsko-slavonskog područja tijekom 1923. godine odbila priznati tako stečeno državljanstvo kao valjano te da su prosuđivala državljanstvo Emila Weinsteina s obzirom na zavičajnost u Kraljevini SHS koju Weinstein, kako vidimo, nije mogao dokazati. S obzirom na navedeno, možemo reći da su u predmetu Weinstein došla do izražaja dva različita normativna sklopa na temelju kojih je bilo prosuđivano njegovo državljanstvo. Prvi normativni sklop koji su primijenile vojne vlasti imao je izvorište u shvaćanju prema kojem postoji jaka veza između vršenja vojne službe i stjecanja državljanstva. Takvo shvaćanje je u određenoj mjeri odražavalo vrlo ekstenzivnu interpretaciju članka 44. Građanskog zakonika Kraljevine Srbije prema kojem su građanska prava prema tom zakoniku stjecale osobe zaposlene u državnoj službi, no doduše tek nakon punih sedam godina.³⁷ Drugi normativni sklop koji su primjenjivala upravna tijela s hrvatsko-slavonskog pravnog područja imao je pak uporište u propisima o državljanstvu i zavičajnosti koji su bili na snazi do 1918. godine te u novim pravilima o državljanstvu sadržanim u mirovnim ugovorima.

5.2. Državljanstvo “naših” Amerikanaca

Tijekom 1926. godine u upravnoj praksi pojavilo se pitanje vršenja vojne obaveze državljana Sjedinjenih Američkih Država (dalje u radu: SAD) koji su živjeli na teritoriju Kraljevine SHS, a koji su podrijetlom bili vezani za Kraljevinu SHS. U toj stvari Iseljenički komesarijat Kraljevine SHS sa sjedištem u Zagrebu je 10. veljače 1926. izrekao mišljenje koje je uputio svim velikim županima, svim vlastima nadležnim za izdavanje putovnice, svim iseljeničkim organima te svim referentima Iseljeničkog komesarijata Kraljevine SHS. U tom mišljenju Iseljenički komesarijat je izrekao stav da svi u SAD-u rođeni sinovi državljana Kraljevine SHS moraju služiti vojsku u Kraljevini SHS stoga što su oni osim što su državljan SAD-a ujedno i državljan Kraljevine SHS.³⁸ U nastavku dopisa Iseljenički komesarijat Kraljevine SHS kao razlog za takav stav navodi dopis Ministarstva socijalne politike, Iseljeničkog odsjeka, od 29. siječnja 1926. godine kojim mu je proslijeđeno rješenje Ministarstva vojske i

³⁷ Usporedi čl. 44. Građanskog zakonika Kraljevine Srbije. Taj i druge članke o državljanstvu sadržane u tom propisu vidi u: Tepić, Đ.; Bašić, I., *Zbirka propisa o državljanstvu*, Narodne novine, Zagreb, 1969., str. 277 – 278.

³⁸ Dopis Iseljeničkog komesarijata Kraljevine SHS broj 2960/1926, Zagreb, 10. veljače 1926., u: HDA, ZOVŽ, V-7, 17493/1926.

mornarice iz 1925. godine o državljanstvu tih osoba. U proslijeđenom rješenju Ministarstva vojske i mornarice navedeno je da državljanstvo u SAD-u rođenih mladića koji su sinovi naših podanika treba prosuđivati temeljem članka 44. srpskog Građanskog zakonika prema kojem “kod rođenih naših građana prelazi pravo građanstva s roditelja na decu” neovisno o mjestu rođenja djeteta. U istom rješenju također se citira članak 20. Ustava Kraljevine SHS te se navodi da osoba prestaje biti državljanin Kraljevine SHS samo ako je valjano otpuštena iz državljanstva.³⁹

Prethodno navedenoj uputi Iseljeničkog komesarijata Kraljevine SHS prigovorio je već 6. ožujka 1926. godine veliki župan Zagrebačke oblasti iz razloga primjene nevažećeg prava. U dopisu upućenom Iseljeničkom komesarijatu Kraljevine SHS u Zagrebu te sreskom poglavaru u Jastrebarskom, vezano uz državljanstvo Marka Kostelca, veliki župan Zagrebačke oblasti oponira tezi da je gubitak državljanstva Kraljevine SHS moguć jedino na temelju otpusta te konstatira da “pitanje o priznavanju američkog građanstva našim iseljenicima nije još od prevrata amo regulirano međunarodnim ugovorom” te da stoga “dosljedno tom valjaju u pravnom području nekadanje Hrvatske i Slavonije stari zakoni.”⁴⁰ U nastavku dopisa veliki župan ističe da bi na hrvatsko-slavonskom području trebao biti još uvijek važeći međunarodni ugovor koji je Austro-Ugarska Monarhija sklopila sa SAD-om 1870. godine.⁴¹ Prema odredbama tog ugovora austrijski i ugarski organi su austrijske i ugarske državljanke koji su se nastanili u SAD-u i koji su tamo kontinuirano živjeli barem pet godina te koji su stekli državljanstvo SAD-a trebali smatrati za državljanke SAD-a.⁴² Navedeno je značilo da su te osobe stjecanjem državljanstva SAD-a prestale biti austrijski odnosno ugarski državljani, što bi *mutatis mutandis* značilo da su te osobe u konkretnom slučaju prestale biti državljani Kraljevine SHS.⁴³ Osim navedenog, veliki župan Zagrebačke oblasti je tumačeći važeće pravo na hrvatsko-slavonskom području u dopisu od 16. ožujka 1926. godine koji je uputio Iseljeničkom komesarijatu Kraljevine SHS u Zagrebu otklonio mogućnost primjene odredbe čl. 44. srbijanskog Građanskog zakonika na tom području zato što taj propis nije nikad protegnut na to područje.⁴⁴

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.* Navedeni međunarodni ugovor u pravni poredak Hrvatske i Slavonije implementiran je Zakonskim člankom XLIII.:1871. zajedničkoga ugarsko-hrvatskoga sabora. Međunarodni ugovor i zakon vidi u: Smrekar, *op. cit.* u bilj. 19, str. 140 – 143.

⁴² Usporedi čl. 1. Ugovora o državljanstvu koji je Austro-Ugarska Monarhija sklopila sa Sjedinjenim Američkim Državama 1870. godine.

⁴³ Usporedi Kosnica, I., *Gubitak državljanstva u Hrvatskoj i Slavoniji od Bachovog apsolutizma do raspada Monarhije*, Pravni vjesnik, vol. 29, br. 3-4, 2013., str. 67.

⁴⁴ HDA, ZOVŽ, IV-1, 19169/1926.

Konačno, iz dopisa koji je 16. ožujka 1926. godine veliki župan Zagrebačke oblasti uputio Iseljeničkom komesarijatu Kraljevine SHS u Zagrebu može se zaključivati i o svojevrsnoj frustriranosti velikog župana činjenicom što je morao razjašnjavati važeće pravo u području državljanstva. Naime, dopis velikog župana Zagrebačke oblasti završava molbom da mu Iseljenički komesarijat Kraljevine SHS u Zagrebu potvrdi primitak dopisa te riječima da se on (veliki župan, op. a.) ne želi “više vratiti na raspravljeno pitanje”. Na kraju dopisa veliki župan izriče i očekivanje “da će naslov uvažiti (...) na zakonu opravdane opaske te udesiti vlastito uredovanje prema njima.”⁴⁵

No, kako možemo vidjeti iz dostupnih spisa, rasprave o mjerodavnom pravu u predmetima utvrđivanja državljanstva “naših” Amerikanaca tu nisu prestale nego su nastavljene i dalje. Tako, primjerice, iz spisa Antuna Tkalčića doznajemo o dopisu koji je veliki župan Zagrebačke oblasti uputio Iseljeničkom komesarijatu Kraljevine SHS 27. ožujka 1926. godine upozorivši ga na okružnicu Ministarstva unutrašnjih djela od 13. veljače 1926. godine u kojoj je navedeno da se “stupanjem u državnu službu i odsluženjem kadrovskog roka u našoj vojsci ne stječe naše državljanstvo.”⁴⁶ Iz istog dopisa također doznajemo da Ministarstvo unutrašnjih djela neprestano ponavlja tu tvrdnju stoga što su i Ministar vojske i mornarice te Ministar za socijalnu politiku nenadležno izdali naređenja, okružnice i rješenja u predmetima državljanstva.⁴⁷

Rasprave o važećem pravu, međutim, ni tu nisu zaustavljene pa je veliki župan Zagrebačke oblasti još jednom intervenirao kod Iseljeničkog komesarijata dopisom od 29. ožujka 1926. godine. U tom dopisu veliki župan ističe da su u Hrvatskoj i Slavoniji na snazi zakoni koji nisu stavljeni izvan snage novim zakonima. Slijedom navedenog, veliki župan ističe da primjena međunarodnog ugovora koji su sklopile Austro-Ugarska Monarhija i SAD 1870. godine pruža brojne prednosti, dok negacija valjanosti tog međunarodnog ugovora dovodi do kaotičnog stanja. S obzirom na navedeno, veliki župan Zagrebačke oblasti moli Iseljenički komesarijat Kraljevine SHS u Zagrebu da “zagovara vazda (istaknuo I. K.) kod pretpostavljene mu vlasti ovu konvenciju kao valjanu za pravno područje Baranje, Bačke, Banata, Hrvatske-Slavonije, Slovenije, Dalmacije i Bosne.”⁴⁸ U nastavku dopisa veliki župan ponovno ističe da neprotegnuti srbijanski propisi nisu na snazi u Hrvatskoj i Slavoniji.⁴⁹

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ HDA, ZOVŽ, IV-1, 21473/1926.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ HDA, ZOVŽ, IV-1, 23445/1926.

⁴⁹ *Ibid.*

Naposljetku, valja sumirati da su izloženi predmeti u kojima je izvorni političaj raspravama bilo utvrđivanje državljanstva osoba za koje je postojala pretpostavka da su ujedno i državljani SAD-a upozorili na prisutnost srbijanskih normi na hrvatsko-slavonskom području te drugih normi koje nisu korespondirale s uređenjem državljanstva na hrvatsko-slavonskom području kakvo je bilo do 1918. godine. Valja također primijetiti da su norme srbijanskog prava kao i druge strane norme "ulazile" na područje Hrvatske i Slavonije djelatnošću Ministarstva socijalne politike, Ministarstva vojske i mornarice te Iseljeničkog komesarijata Kraljevine SHS u Zagrebu. Konačno, važno je istaknuti da je takva situacija isprovocirala reakciju velikog župana Zagrebačke oblasti koji je u više navrata imao potrebu dokazivati i razjašnjavati važeće državljanstvo pravo na području Hrvatske i Slavonije. Pri tome ponekad i na način da je molio Iseljenički komesarijat Kraljevine SHS da "zagovara" primjenu međunarodnog ugovora iz 1870. godine, u čemu je vidljiva ograničenost njegove pozicije da nametne svoje viđenje važećeg prava višim upravnim tijelima.

5.3. Služenje vojnog roka kao opcija za državljanstvo

Iz u radu već citiranog dopisa od 16. ožujka 1926. godine koji je veliki župan Zagrebačke oblasti uputio Iseljeničkom komesarijatu Kraljevine SHS u Zagrebu doznajemo i to da već nekoliko godina postoji spor između političko-upravnih oblasti i ministra vojske i mornarice jer je ministar vojske i mornarice proglasio da svaki stranac koji odsluži vojni rok time optira za državljanstvo Kraljevine SHS.⁵⁰ Tako doznajemo da je ministar vojske i mornarice takvo naređenje izdao 12. listopada 1921. godine te je nastavio slati slične upute i kasnije, tijekom 1924. godine.⁵¹ Suprotno stavu ministra vojske i mornarice, ministar unutarnjih djela je 9. rujna 1922. godine poslao uputu podređenim upravnim tijelima da "izjava molitelja da će služiti u našoj vojsci ne stoji u nikakvoj vezi s njegovom opcijom za naše državljanstvo."⁵²

Razilaženja između tijela državne uprave s obzirom na različito shvaćanje značaja služenja vojnog roka kao osnove stjecanja državljanstva nastavila su se i tijekom 1926. godine. Tad je ministar vojske i mornarice donio naredbu od 5. lipnja 1926. godine kojom je opet proglasio da se služenje vojničkog roka u vojsci ima smatrati opcijom za državljanstvo odnosno kao pravni temelj stje-

⁵⁰ HDA, ZOVŽ, IV-1, 19169/1926. O tom sporu već je ukratko pisano u: Kosnica, *Primjena...*, *op. cit.* u bilj. 2, str. 474.

⁵¹ HDA, ZOVŽ, IV-1, 19169/1926.

⁵² *Ibid.*

canja državljanstva Kraljevine SHS.⁵³ Na tu naredbu reagirao je veliki župan Zagrebačke oblasti na način da je Ministarstvu unutarnjih djela, upravnom odjeljenju u Beogradu, postavio upit o osnovanosti te naredbe. Nakon što je Ministarstvo unutarnjih djela dopisom od 2. travnja 1927. godine ponovilo ranije izrečen stav da “podaništvo naše Kraljevine ne može nijedan stranac steći samim faktom što je služio u našoj vojsci već jedino propisnim putem preko Ministra unutrašnjih djela odnosno Državnog savjeta” veliki župan Zagrebačke oblasti je o tome obavijestio podređena mu upravna tijela.⁵⁴ Sve to s ciljem kako bi spriječio daljnje postupanje nižih političkih oblasti prema toj naredbi ministra vojske i mornarice.⁵⁵

Kompleksniju pozadinu spora između političko-upravnih oblasti i ministra vojske moguće je pak iščitati iz dopisa koji je veliki župan Zagrebačke oblasti 3. srpnja 1926. godine uputio svojoj referadi za redarstvene i vojne stvari napomenuvši da je nakon prevrata “nastala prilična zbrka glede kompetencije” te da su pojedina ministarstva nenadležno djelovala u djelokrugu drugih ministarstava i oblasti. Tako veliki župan ističe da je ministar vojske i mornarice donio norme iz djelokruga ministra unutarnjih poslova na način da je u vojsku pozvao strane državljane. Pri tome je, prema kazivanju velikog župana, ministar vojske i mornarice sporove koji su pritom proizašli nastojao riješiti na način da je proglasio da odsluženje vojnog roka tih stranih državljana ima učinak opcije za državljanstvo.⁵⁶ Prema kazivanju velikog župana, dodatnu konfuziju u praksi prouzročilo je to što je ministar vojske i mornarice svoju nezakonito donesenu uputu poslao odsjecima za vojne poslove pojedinih političkih uprava, dok odsjeci za državljanstvo tih istih uprava o toj nezakonitoj uputi uopće nisu bili obaviješteni.⁵⁷

Konačno, treba naglasiti da je iz pregledane arhivske građe vidljivo da je stav da se služenje vojnog roka ima smatrati kao opcija za državljanstvo početkom dvadesetih godina zastupalo i Ministarstvo vanjskih poslova, koje je 4. listopada 1921. godine izdalo uputu kojom je određeno da se mogu “pozvati na regrutaciju i uputiti na odsluženje roka sva ona lica koja su dorasla za vojnu obavezu i imaju pravo opcije, a nalaze se na teritoriji bivše krune sv. Stjepana, koja sada pripada našoj Kraljevini, ako izjave da hoće služiti našu vojsku, i da tu izjavu treba smatrati kao opciju za državljanstvo.”⁵⁸ Iz navedenog je vidljivo

⁵³ HDA, ZOVŽ, IV-1, 45574/1926.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.* (58109/1926).

⁵⁶ *Ibid.* (45574/1926).

⁵⁷ *Ibid.* (45574/1926).

⁵⁸ Dopis Ministarstva unutrašnjih djela Kraljevine SHS, U. br. 25366. od 27. listo-

da shvaćanje o služenju vojnog roka kao opciji za državljanstvo nije bilo ograničeno samo na Ministarstvo vojske i mornarice.

Iz svega navedenog vidljivo je da su unutar državne uprave bile prisutne različite norme o tome ima li se služenje vojnog roka smatrati opcijom za državljanstvo. Iako Ministarstvo unutarnjih djela glede tog pitanja nije imalo dvojbi te je takvu mogućnost izrijeком otklonilo, niz uputa vojnih vlasti te Ministarstva vanjskih poslova govori u prilog tome da su u upravnoj praksi bile značajne i druge, konkurentne norme.

6. MULTINORMATIVNOST I NJEZINO ZNAČENJE ZA UREĐENJE DRŽAVLJANSTVA NA HRVATSKO-SLAVONSKOM PODRUČJU

Provedeno istraživanje upozorilo je na činjenicu da su na hrvatsko-slavonskom području u analiziranom razdoblju u predmetima državljanstva dolazili do izražaja razni sklopovi normi koji su imali izvorište u propisima o državljanstvu i zavičajnosti koji su bili važeći na prostoru Hrvatske i Slavonije do 1918. godine, zatim u novim propisima koje su donosile vlasti Kraljevine SHS te u propisima s područja bivše Kraljevine Srbije. Istraživanje je također upozorilo na to da su osim tih normi, u nekim slučajevima, primjerice, u predmetu utvrđivanja državljanstva grofa Majlatha te u aktima vojnih vlasti kao i Ministarstva vanjskih poslova, bile sadržane i druge norme koje nisu nužno imale uporište u ranijim pravnim porecima. S obzirom na sve navedeno, možemo zaključiti da je uređenje državljanstva na hrvatsko-slavonskom području u određenoj mjeri bilo multinormativno. Daljnja pak analiza slučajeva iz upravne prakse pokazala je da je fenomen multinormativnosti moguće raščlaniti na tri dimenzije koje su implicitno naznačene već u prezentaciji rezultata istraživanja.

Tako je u sklopu dijela rada naslovljenog "Hrvatsko-slavonsko pravo u novoj državi" sadržan sukob između starog hrvatsko-slavonskog državljanškog prava i s njim povezane zavičajnosti i novih normi i shvaćanja o državljanstvu koje su donosile i primjenjivale središnje vlasti Kraljevine SHS. Tenzija između ta dva normativna sklopa vidljiva je u različitoj interpretaciji dosega i značenja suspenzije zakonskog članka L:1879. o državljanstvu između Pokrajinske uprave za Hrvatsku i Slavoniju i Ministarstva unutarnjih djela, u čemu su u osnovi bili sadržani prijepori oko formalne važnosti starog hrvatsko-slavonskog prava

pada 1921. god. u Beogradu upućen Odjeljenju za Hrvatsku i Slavoniju, u: HDA, ZOVŽ, IV-1, 45574/1926. Vidi i predmet Emila Becka, čehoslovačkog državljanina iz Osijeka, rođenog 1901. godine, kojem je služenje vojnog roka u vojsci Kraljevine SHS priznato kao opcija za državljanstvo Kraljevine SHS. HDA, ZOVŽ, IV-1, 45574/1926 (6890/1924).

u novoj državi. No, osim prijepora o formalnoj važnosti starih propisa, iz analiziranog primjera utvrđivanja državljanstva grofa Majlatha vidljivo je da su u praksi bila prisutna različita razumijevanja sadržaja tog hrvatsko-slavonskog prava i onda kad formalna važnost tog prava, konkretno Zakona o uređenju zavičajnih odnosa, nije bila sporna. Tako je predmet utvrđivanja državljanstva grofa Majlatha upozorio na to da je Ministarstvo unutarnjih djela u konačnici riješilo spor primjenom normi i shvaćanja koja nisu imala uporište u uređenju kakvo je dotad bilo važeće na hrvatsko-slavonskom pravnom području. Štoviše, možemo reći da je Ministarstvo unutarnjih djela u konkretnom slučaju posve ignoriralo dotad važeće norme.

U sklopu druge cjeline "Primjena ukinutog prava u praksi" izložen je fenomen primjene starog prava u praksi i nakon njegova formalnog ukidanja, što također odražava tenziju između starog hrvatsko-slavonskog prava i novog prava o državljanstvu Kraljevine SHS. No, u usporedbi s prethodnim poglavljem s tom razlikom što je u ovim predmetima višim upravnim tijelima s hrvatsko-slavonskog upravnog područja, konkretno Pokrajinskoj upravi i velikom županu Zagrebačke oblasti, ali i gradskom načelniku grada Zagreba, bilo posve jasno da je primjena starog hrvatsko-slavonskog prava u tom dijelu nezakonita. No, ustrajnost pojedinih upravnih tijela i općina u primjeni starih praksi svjedoči o značajnoj relevantnosti tih starih ukinutih odredaba i praksi i u novom okruženju te o značajnoj normativnoj šarolikosti u praksi. Primjeri izloženi u sklopu tog dijela rada ujedno upućuju na to da je implementacija novih pravnih pravila o državljanstvu na području Hrvatske i Slavonije bila otežana.

U sklopu treće cjeline izloženi sukobi normi na hrvatsko-slavonskom području u predmetima utvrđivanja državljanstva Emila Weinsteina, državljanstva "naših" Amerikanaca i služenja vojnog roka kao opciji za državljanstvo odražavaju sporove nastale uslijed pokušaja primjene normi srbijanskog državljanstva, ali i drugih normi o stjecanju državljanstva na hrvatsko-slavonsko područje. Iz izložene građe vidljivo je da je upravo ovaj moment značajnog ulaska stranih normi na hrvatsko-slavonsko područje rezultirao brojnim sporovima u upravnoj praksi te otporom najviših upravnih organa s hrvatsko-slavonskog područja da primijene upute i rješenja upravnih vlasti koja nisu bila u skladu s uređenjem državljanstva na hrvatsko-slavonskom području.

U radu analizirani predmeti, osim što upućuju na značajnu normativnu kompleksnost u predmetima državljanstva, svjedoče i o vrlo živoj interakciji normi u pojedinim predmetima. Navedena interakcija ujedno upućuje i na to da unutar tijela državne uprave koja su djelovala na području Hrvatske i Slavonije nije postojao puni konsenzus o važećem državljanstvu na hrvatsko-slavonskom području te da nije postojala ni ujednačena i stabilizirana prak-

sa u predmetima državljanstva. Vidljivo je, naime, da je koncept važećeg prava ponekad pregovaran između više tijela državne uprave te da je u tom procesu Ministarstvo unutarnjih djela imalo ulogu posrednika i tijela koje je nastojalo ujednačiti praksu. No, kako smo vidjeli, s ograničenim učincima s obzirom na to da su se u praksi dugo zadržala i konkurentna rješenja.

Konačno, provedena analiza upućuje na zaključak o svojevrsnim “pukotinama” unutar sustava državne uprave na hrvatsko-slavonskom području i nakon njezine formalne centralizacije. Naime, iz aktivnosti velikog župana Zagrebačke oblasti vidljivo je da je ta razina pružala značajan otpor višim upravnim tijelima koja su nametala strane norme u predmetima državljanstva na hrvatsko-slavonskom području. Ovaj uvid potencijalno otvara perspektivu bitno slojevitijeg sagledavanja pozicije velikog župana Zagrebačke oblasti kao državnog dužnosnika koji djeluje u složenom normativnom sustavu u kojem je vidljiva značajna interakcija različitih sklopova normi.

7. ZAKLJUČAK

Provedeno istraživanje uređenja državljanstva na hrvatsko-slavonskom području pokazalo je da bi prevladavajuću postavku i narativ o uređenju državljanstva na hrvatsko-slavonskom području u razdoblju od 1918. do 1928. godine, prema kojima je staro hrvatsko-slavonsko pravo zadržano *mutatis mutatis* i nakon 1918. godine te je nakon toga mijenjano novim odredbama o državljanstvu, trebalo u određenoj mjeri relativizirati. Istraživanje je uputilo na to da se takav simplificiran pristup koji u osnovi pretpostavlja linearan razvoj i pozitivnopravni pristup razvoju pravnog poretka ne čini posve odgovarajućim objašnjenjem za niz slučajeva iz prakse, u kojoj je vidljiva nestabilnost koncepcije važećeg prava i unutar političkih upravnih oblasti te je vidljiv utjecaj drugih konkurentnih normi koje su osnovu imale u hrvatskoj pravnoj tradiciji, ali su dolazile na hrvatsko-slavonsko područje i izvana.

S obzirom na sve navedeno, tezu o punom značenju pravnih propisa u području državljanstva donesenih prije 1918. godine te o njihovoj postupnoj zamjeni novim odredbama državljanstvoskog prava trebalo bi shvatiti s rezervom na način da je bila riječ tek o dominantnoj praksi koja je u nizu slučajeva bila suočena s normama koje su predstavljale konkurentna rješenja.

LITERATURA

- Čepulo, D., *Prava građana i moderne institucije: europska i hrvatska pravna tradicija*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2003.
- Cavalieri, C., *Propisi o državljanstvu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Vlastita naklada, Zagreb, 1929.
- Duve, T., *European Legal History – Concepts, Methods, Challenges*, u: Duve, T. (ur.), *Entanglements in Legal History: Conceptual Approaches, Global Perspectives on Legal History*, Frankfurt am Main, 2014., online: <http://doi.org/10.12946/gplh1> (pristup: 01. 03. 2022.), str. 29 – 66.
- Duve, T., *Global Legal History – A Methodological Approach*, u: Max Planck Institute for European Legal History Research Paper Series No. 2016-04, online: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2781104 (01. 03. 2022.), str. 1 – 22.
- Duve, T., *Was ist »Multinormativität«? – Einführende Bemerkungen*, Rechtsgeschichte – Legal History, vol. 25, 2017., str. 88 – 101.
- Griffiths, J., *What is Legal Pluralism?*, Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law, vol. 24, 1986., str. 1 – 56.
- Kosnica, I., *Definiranje državljanstva u hrvatsko-slavonskom području u Kraljevini SHS/Jugoslaviji*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 39, br. 2, 2018., str. 809 – 832.
- Kosnica, I., *Gubitak državljanstva u Hrvatskoj i Slavoniji od Bachovog apsolutizma do raspada Monarhije*, Pravni vjesnik, vol. 29, br. 3-4, 2013., str. 61 – 79.
- Kosnica, I., *Odnos državljanstva i nacionalne pripadnosti u Kraljevini SHS/Jugoslaviji*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 68, br. 1, 2018., str. 61 – 83.
- Kosnica, I., *Primjena mirovnih ugovora sklopljenih s Austrijom i Mađarskom u pravnom poretku Kraljevine SHS: odredbe o državljanstvu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 56, br. 2, 2019., str. 469 – 483.
- Lehmann Martins, A.C., *Multinormativity Emerges From Multilevel Governance. Uses of the Council of Trent in Examinations for Ecclesiastical Benefices in 19th Century Brasil*, Administory – Zeitschrift für Verwaltungsgeschichte, vol. 5, 2020, str. 96 – 115.
- Merry, S. E., *Legal Pluralism*, Law and Society Review, vol. 22, br. 5, 1988., str. 869 – 896.
- Mutavdžić, K., *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*, Naklada knjižare Lav. Hartmana (Kugli i Deutsch), Zagreb, 1894.

- Pirkmajer, O., *Zakon o državljanstvu sa tumačenjem*, Izdavačka knjižara Gece Kona, Beograd, 1929.
- Polić, L., *Pitanje državljanstva*, u: Dolenc, M.; Sajovic, R. (ur.), *Spomenica na Drugi kongres pravnika Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca u Ljubljani od 9. do 11. septembra 1926.*, Društvo „Pravnik“ u Ljubljani, Ljubljana, 1927., str. 209 – 216.
- Smrekar, M., *Priručnik za političku upravnu službu u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji*, knjiga treća, Tiskom i nakladom Ignjata Granitza, Zagreb, 1902.
- Štiks, I., *Nations and Citizens in Yugoslavia and the Post-Yugoslav States: One Hundred Years of Citizenship*, Bloomsbury Academic, London-New York, 2015.
- Tepić, Đ.; Bašić, I., *Zbirka propisa o državljanstvu*, Narodne novine, Zagreb, 1969.

IZVORI

- HR Hrvatski državni arhiv, Pokrajinska uprava za Hrvatsku i Slavoniju u Zagrebu, Odjeljenje za unutarnje poslove, Sv. V-3 5708/1922.
- HR Hrvatski državni arhiv, Pokrajinska uprava za Hrvatsku i Slavoniju u Zagrebu, Odjeljenje za unutarnje poslove, Sv. V-3 18914/1922.
- HR Hrvatski državni arhiv, Zagrebačka oblast, veliki župan, fond 141, IV-1 13938/1926.
- HR Hrvatski državni arhiv, Zagrebačka oblast, veliki župan, fond 141, IV-1, 13939/1926.
- HR Hrvatski državni arhiv, Zagrebačka oblast, veliki župan, fond 141, V-7, 17493/1926.
- HR Hrvatski državni arhiv, Zagrebačka oblast, veliki župan, fond 141, IV-1, 19169/1926.
- HR Hrvatski državni arhiv, Zagrebačka oblast, veliki župan, fond 141, IV-1, 21473/1926.
- HR Hrvatski državni arhiv, Zagrebačka oblast, veliki župan, fond 141, IV-1, 23445/1926.
- HR Hrvatski državni arhiv, Zagrebačka oblast, veliki župan, fond 141, IV-1, 45574/1926.
- HR Hrvatski državni arhiv, Zbirka personalija Banovine Hrvatske, fond 890. Weinstein (dr. Emila), Helena, dosje broj 40333.
- Ustav Kraljevine SHS, Obnarodovan u br. 142a „Službenih Novina“ na Vidovdan 28. juna 1921. god. u Beogradu, Državna štamparija Kraljevine SHS, Beograd, 1926.

Zakonski članak L.:1879. zajedničkoga hrvatsko-ugarskoga sabora o stečenju i gubitku ugarskoga državljanstva, Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju, komad VII., godina 1880.

Zakon o uređenju zavičajnih odnosa u kraljevinama Hrvatskoj i Slavoniji. Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju, komad IX, 1880.

Summary

Ivan Kosnica*

CITIZENSHIP NORMS AND MULTINORMATIVITY IN CROATIAN-SLAVONIAN AREA IN THE KINGDOM OF SERBS, CROATS AND SLOVENES (1918-1928)

In the paper the author analyzed the citizenship norms in the Croatian-Slavonian area in the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes in the period from the formation of the state in 1918 to the first Citizenship Law of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, which entered into force on 1 November 1928. Based on practical examples the author analyzed the relevance of various groups of norms in citizenship cases. In doing so, the author analyzed the concept of Croatian-Slavonian citizenship law in the new state, further application of abolished norms in administrative practice and application of Serbian citizenship law and other norms in the Croatian-Slavonian area. Based on the analyzed sources the author pointed out the competition of various norms and concluded that the normative complexity significantly complicated the process of standardization of citizenship law in the Croatian-Slavonian area. In addition, the author argues for a reformulation of the current understanding of the citizenship setting, which presupposes initial validity of citizenship norms enacted before 1 December of 1918 and their gradual change with new citizenship norms enacted over the following ten years. Instead, the author argues that this was only dominant practice, which was in a number of cases faced with other normativities that represented competitive solutions.

Keywords: Croatian legal tradition, multinormativity, citizenship, the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes

* Ivan Kosnica, Ph. D., Associate Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Sv. Ćirila i Metoda 4, 10000 Zagreb; ikosnica@gmail.com;
ORCID ID: orcid.org/0000-0002-0467-6062