

# H I S T O R I J S K I Z B O R N I K

Godina XXXVIII (1)

Zagreb 1985.

Izvorni znanstveni članak  
UDK 949.713''18'' : 323.17 : 943.9

## MAĐARSKA VLADA I HRVATSKA AUTONOMIJA U PRVIM GODINAMA NAKON NAGODBE

*Mirjana Gross*

Austro-ugarska nagodba je s jedne strane ustavni zakon ugarskog parlamenta (zapravo izmijenjeni elaborat odbora petnaestorice iz 1866. god.), a s druge je strane temeljni državni zakon Carevinskog vijeća, po obliku izmjena veljačkog patenta 1861. Nakon krunidbe 8. lipnja 1867. Franjo Josip je potvrdio svoj sporazum s prvacima mađarskog plemstva kao zakon 12/1867. »o odnosima zajedničkih interesa između zemalja ugarske krune i ostalih zemalja pod vlašću njegova veličanstva i o metodi postupanja«, ali je Carevinskom vijeću oduzeo obećano pravo da se o tome izjasni. Bez ikakve promjene, ono je moralo odobriti načela toga sporazuma i način njihova provođenja i izraditi temeljni državni zakon za austrijski dio Monarhije. Poznavajući carev autokratski stil, njemačka je većina nastojala osigurati ustavnost i redovnu djelatnost parlamenta od njegova presizanja, uvjetovanjem svoga pokoravanja vladarevoj nagodbi s mađarskim plemstvom liberalnim reformama. Tako je nastao prosinački ustav koji uz nagodbeni zakon obuhvaća i niz liberalnih reformi.

U tekstovima ovih zakona jasno se vidi osnovna suprotnost u interpretaciji nagodbe. Mađarski zakon govori samo o »zajedničkim interesima« zemalja ugarske krune i »ostalih« zemalja njegova veličanstva, dok austrijski zakon spominje »austrijsku« monarhiju kao državnu cjelinu i »zajedničke poslove«. Prvi tekst dakle naglašava državnu samostalnost Ugarske a drugome je težište na monarhiji kao jedinstvenoj državi.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Žolger Ivan, Der staatsrechtliche Ausgleich zwischen Oesterreich und Ungarn, Leipzig 1911, 307—345.

Nagodba je osigurala »mađarskom političkom narodu« zemljoposjedničkog plemstva i dijela inteligencije prevlast nad svim ostalim društvenim slojevima i nacijama. Mađarski prvaci nisu željeli da Ugarska bude povezana s »ostalim« kraljevim zemljama preciznim pravnim odredbama nego samo mehanizmom za pregovore prema potrebama. Mađarski nagodbeni zakon temeljio se prije svega na staleškom dualizmu, tj. na tradiciji prema kojoj su kralj i »zemlja« ravnopravni subjekti javnoga prava. Nije se dakle Ugarska kao država »nagodila« s Austrijom nego s kraljem kako bi se postigla ravnoteža između njega i zakonodavnog tijela. Zakon 12/1867. ne određuje potanko načela ustava niti državno-pravne veze Ugarske s monarhijom. Priznaje samo da postoje određena zajednička pitanja svih kraljevih zemalja, ali ih ne definira, nego ih jedino nabraja i utvrđuje postupak pri njihovu rješavanju. Čini se da mađarske prvake nije smetalo što austrijski prosinački ustav govori o zajedničkim poslovima »austrijske« monarhije i što sadrži brojne temeljne razlike prema mađarskom zakonu 12/1867. Njima je bilo glavno da oba zakona jamče formalnu ravnopravnost pri provođenju zajedničkih poslova. Nisu željeli da austro-ugarska nagodba utemelji ustavno uređenje za monarhiju kao cjelinu. Uspio je Deákov pokušaj da prilagodi ustavno učenje Montesquieua ugarskom staleškom dualizmu. To se odrazilo i u šarenoj skupini delegacija i odbora što ih je mađarski zakon odredio za manipulaciju sa zajedničkim poslovima a austrijski ih je zakon morao prihvatiti. Prema tome, austro-ugarska nagodba nije ugovor nego sporazum između predstavnika mađarskog plemstva i kralja te mađarskog plemstva i njemačke liberalne buržoazije (što su ga proveli G. Andrassy i ministar predsjednik Beust) posredstvom vladareve osobe. Austro-ugarska nagodba se pravno temeljila na ugarskom staleškom ustavu a omogućila je privredno slabijoj mađarskoj strani premoćnu snagu u mešetarenju. U svakom slučaju funkcija države ovisila je o pregovorima kralja te mađarskih i austrijsko-njemačkih vladajućih faktora putem neutvrđenih uvjeta i nepredvidivih nagađanja.

Mađarski nagodbeni zakon bio je kompromis vladara i mađarskih prvaka i osiguravao je najveću moguću posebnost Ugarske uz najmanje ograničenje kraljevskih prerogativa naslijeđenih iz feudalnog razdoblja. Kraljeva zakletva i krunidbena zavjernica jamčila je da će on u Ugarskoj vladati u skladu sa zakonom i preko odgovornog ministarstva. No bio je to također izraz goleme kraljevske moći odlučivanja u unutrašnjim poslovima Ugarske. Kraljev utjecaj nije bio ograničen u smislu ustavne monarhije. Vladareva volja ostala je i dalje nezavisni izvor javnopravnog uređenja. Ona je prikratila samostalnost odlučivanja mađarskog ministarstva vrhovnim nadzorom nad svim upravnim oblastima i nad postupkom stvaranja i provođenja zakona. Tajnim dogovorom s kraljem mađarska je vlada prihvatila njegov nadzor u crkvenim, školskim, privrednim i financijskim pitanjima. Među kraljevim je pravima i predsankcija, vladarsko odobrenje da se neki nacrt zakona uopće smije predložiti ugarskom parlamentu. (Predsankcija je vrijedila za sva zakonodavna tijela u Monarhiji.) Taj postupak ne izvire niti iz ugarske tradicije niti je zakonom utvrđen nakon nagodbe. Vladar, koji se 14. studenog 1868. proglasio austrijskim carem i apostolskim kraljem Ugarske, postavljao je i otpuštao ministre u oba dijela Monarhije na temelju osobne odluke. Imao je moć da prihvati ili odbaci njihove prijedloge. Sazivao je austrijsko i mađarsko ministarsko vijeće i predsjedavao im kad god je smatrao da je to nužno. Ostaci apsolutizma održavali

su se i zato što niti kralj niti mađarsko vodstvo nisu željeli nastavak demokratizacije političkih i upravnih procesa započete 1848. Zato je mađarska aristokracija zadržala svoju političku moć u vladi i parlamentu.<sup>2</sup>

Državnopravni značaj Austro-Ugarske doživio je potpuno različita tumačenja koja su ovisila o političkoj i nacionalnoj pripadnosti komentatora, najčešće političarâ, pravnikâ i historičarâ. Suprotnosti između austrijsko-njemačkog i mađarskoga gledišta bile su 1868. podnošljive. U pregovorima s Mađarima, austrijsko-njemački političari nisu isticali interpretaciju »austrijskog carstva« (Reich) kao »nadržave« s dvije državne polovice. Mađarski prvaci još nisu izričito tvrdili da postoje samo dvije države koje su se sporazumjele o nekim zajedničkim poslovima i da se mađarski nagodbeni zakon može prema potrebi mijenjati samo sporazumom ugarskoga parlamenta i vladara. Nije postojala formalnopravna podloga za raščišćavanje toga pitanja. Ovisilo je o političkoj volji i interesima austrijsko-njemačkih i mađarskih prvaka hoće li šutke prijeći preko jaza u interpretaciji Austro-Ugarske kao jedinstvene države odnosno Ugarske kao posebne države ili će u više ili manje oštroj mjeri postaviti to pitanje na dnevni red svojih sporova. Uključivši i inozemne pravnike, rasprava o državnompravnim značajima Austro-Ugarske nije se prekidala. Pisci su žestoko polemizirali o tome jesu li nagodbeni zakoni bilateralni unutrašnji državni ugovor, zbir nezavisnih zakonâ, međunarodni ugovor dvaju samostalnih zakonodavstava ili neka mješavina svih tih mogućnosti.

Nejasnoće temeljnih zakonâ dualističke monarhije izrazile su se i u neslaganju o nazivima oblasti, vladareve titule i državnog grba te o službenom stilu Monarhije. Austrijsko-njemačka i mađarska elita služila se u svojim *ad hoc* mešetarenjima različitim ideologijama i pseudorješenjima. Deak i prvi mađarski ministri predsjednici nisu imali interes da se pozivaju na potpunu državnu samostalnost Ugarske. Dok je postojala politička volja za suradnjom, dotle se suprotnosti u mađarskom i austrijskom nagodbenom zakonu nisu činile tako važne. Postepeno je na mađarskoj strani jačala dogma da je značenje nagodbe u tome što je omogućila zajedničke organe s opunomoćenicima dviju zakonito sasvim samostalnih država, subjekata međunarodnog prava. Drugim riječima, nagodba se ne smatra ugovorom nego dogovorom a pojam »monarhija« (Reich, birodalom) ne znači jednu državu nego ustavnu vezu između dviju zasebnih država. Ta se interpretacija ubrzano kristalizira nakon okupacije Bosne i Hercegovine. Postala je mađarsko javno mišljenje što su ga potkrijepila djela najuglednijih pravnikâ, historičarâ i drugih pisaca. Tek su tada suprotnosti između mađarskog i austrijskog nagodbenog zakona postale nepodnošljive.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Barany George, Ungarns Verwaltung 1848—1918, u: Die Habsburgermonarchie 1848—1918, sv. II, Verwaltung und Rechtswesen, ur. Wandruszka A., Urbanitsch P., Wien 1975, 403—405. Marczali Heinrich, Ungarisches Verfassungsrecht, Tübingen 1911, 51—77.

<sup>3</sup> Iz novije literature o austro-ugarskoj nagodbi poslužila sam se prije svega ovim djelima: Péter László, The dualist character of the 1867 Hungarian Settlement, u: Hungarian History — World History, ur. Ránki Gy., Budapest 1984; Der österreichisch-ungarische Ausgleich 1867. Materialien der internationalen Konferenz in Bratislava 28. 8.—1. 9. 1967. Obradio Vantuch Anton, izd. Holotik L'udovit, Bratislava 1971; Die Freiheitsrechte und die Staatstheorien im Zeitalter des

Tvrđenje mađarskih prvaka o položaju hrvatskih zemalja u Ugarskoj ovisile su o usponu plemićkog mađarskog nacionalnog pokreta, o sukobu a zatim o sporazumu s vladarem te o funkciji austro-ugarske nagodbe. U prvoj fazi 1825—1848. mađarski staleži nisu priznavali »municipalna« prava Trojedne kraljevine i uglavnom su smatrali civilnu i vojnu Hrvatsku i Slavoniju te Rijeku s Hrvatskim primorjem, integralnim dijelom Ugarske. To se snažno izrazilo u mađarskim ustavnim zakonima 1848. U drugoj fazi, u bici za državnu samostalnost Ugarske protiv kraljeva apsolutizma do austro-ugarske nagodbe 1867. mađarsko je vodstvo postepeno popuštalo od svoga krutoga stava do 1848. Priznalo je povijesnu podlogu hrvatske »pokrajinske« autonomije unutar državnog jedinstva zemalja krune sv. Stjepana. Zato je pristalo na hrvatsko-ugarsku nagodbu, ali ujedno osiguralo mađarskoj izvršnoj i zakonodavnoj vlasti punu kontrolu svih područja hrvatske autonomije. Nemoguće je bilo uskladiti dvije proturječne tendencije: »mađarsku državnu ideju« i hrvatsku autonomiju, uglavnom shvaćenu s hrvatske strane kao izraz hrvatske državnosti. Osim toga su mađarski prvaci nastojali reinterpretirati i austro-ugarsku nagodbu u smislu sporazuma dviju potpuno nezavisnih država o nekim zajedničkim poslovima. Zato nakon nagodbe, u toku treće faze mađarske interpretacije državnopravnog položaja Hrvatske i Slavonije, nužno dolazi do oštrog sukoba između težnje za ostvarenjem hrvatske državnosti i dogme o »svetoj kruni« kao simbolu mađarske države. Svojom praksom mađarska je vlada tumačila hrvatsku autonomiju u najužem mogućem smislu. Zbog njezina postupka s nemađarskim nacijama u Ugarskoj smetala joj je hrvatska autonomija a pogotovu su je uzrujavali neprekidni zahtjevi hrvatskih političkih snaga da se ona ne krši, da se proširi te da postane državna autonomija.

Mađarski prvaci nisu mogli provesti u život načela pune obnove ustavnih zakona iz 1848. što su ih proglasili 1861. Odlučili su se za kompromis s kraljem kojemu je odgovarala ograničena hrvatska autonomija. Zato je Deákova struja pristala na »koncesije« zahtjevima Hrvatskog sabora za autonomijom. Napustila je priznavanje »pokrajinske« autonomije samo civilnoj Hrvatskoj (u početku i bez Hrvatskog primorja), odrekla se dakle svog »prava« na Slavoniju, odustala je od zaključaka da se o hrvatskom pitanju mora raspravljati isključivo na Ugarskom saboru i pristala je na pregovore putem kraljevinskih odbora obaju sabora. Deákova je struja štoviše prihvatila okvir autonomnih poslova predložen kao minimum u zakonskom članku 42/1861, ali je, razumije se, odbacila njegovo isticanje hrvatske samostalnosti. Gledište delegacije Ugarskog sabora u pregovorima s delegacijom Hrvatskog sabora 1866. jest podloga za tekst hrvatsko-ugarske nagodbe i za njezinu kasniju interpretaciju. Zato treba istaknuti uvjerenje mađarske delegacije da hrvatski predstavnici nemaju formalno pravo zahtijevati da se odnos Hrvatske i Slavonije te Ugarske, kakav je bio 1790—1848, izmijeni. No zbog političke važnosti toga zahtjeva mađarska je delegacija pristala da se ta veza uz obostranu suglasnost proširi i bitno izmijeni. Pri tom nije smjela biti riječ o sasvim novom savezu što su ga željeli hrvatski

---

Dualismus. Materialien der VII. ungarisch-tschechoslovakischen Rechtshistorikerkonferenz in Pécs (23.—25. IX 1965), ur. Csizmadia Andor, Budapest 1966; Der österreichisch-ungarische Ausgleich von 1867, seine Grundlagen und Auswirkungen. Buchreihe der Südostdeutschen historischen Kommission, Bd. 20, München 1968.

predstavnicima, nego o obnovi ugarske pragmatičke sankcije (1723) koja, prema interpretaciji nakon 1848, utvrđuje cjelokupnost zemalja krune sv. Stjepana kao mađarske države. Mađarska je delegacija zato prešla preko tvrdnje hrvatske delegacije o prekidu državnopravnih odnosa 1848. (prema zakonskom članku 42/1861), koji je bio uvjet za mogućnost stvarne autonomije a unutar nje bi hrvatska elita utjecala na bitne procese odlučivanja. Dok je dakle hrvatska strana željela ugovor dvaju ravnopravnih zakonodavnih tijela, mađarska je delegacija pristala samo na sporazum Ugarskog sabora kao parlamenta jedinstvene mađarske države i sabora Hrvatske i Slavonije s »pokrajinskom« autonomijom a bez zakonodavnoga prava kao što ga ima ugarsko zakonodavno tijelo. Zato mađarski prvaci nisu ni kasnije pripisivali hrvatsko-ugarskoj nagodbi značaj ugovora nego samo zakona ugarskoga parlamenta što ga je prihvatio i na hrvatskom jeziku proglasio i »pokrajinski« sabor Hrvatske i Slavonije.

Razumije se da su vladarevi interesi bitni za postanak i značaj hrvatsko-ugarske nagodbe. Bez obzira na njegovo kolebanje, mijenjanje odluka i neizvršavanje obećanja u svim bitnim pitanjima pa tako i u vezi s Hrvatskom, može se utvrditi načelni stav bečkoga središta. Franjo Josip je želio održati usku, pokrajinsku hrvatsku autonomiju kojoj bi interesi jedinstvene monarhije određivali granice kao što se to kasnije dogodilo s interesima jedinstvene mađarske države. Zato je žestoko odbacivao izjave o hrvatskoj državnosti. Kada se odlučio na kompromis s mađarskim plemstvom, nije namjeravao dopustiti Ugarskom saboru da na temelju zakonâ iz 1848. likvidira »pokrajinsku« hrvatsku autonomiju. No nakon sporazuma prepustio je mađarskoj strani da zakonski utvrdi autonomiju kakva joj odgovara. Zato je ministar predsjednik Andrássy mogao provesti prisilne mjere za osiguranje nagodbe uz kraljevu podršku.<sup>4</sup>

Značaj i funkcija hrvatske autonomije na temelju hrvatsko-ugarske nagodbe ovise dakle o uređenju dualističke monarhije. Suprotstavljenim interpretacijama mađarskih i austrijsko-njemačkih partnera o značaju Austro-Ugarske odgovaraju dijametralno suprotna tumačenja hrvatsko-ugarske nagodbe. Bitna je razlika u tome da su sporovi austrijsko-njemačkih i mađarskih korisnika nagodbe svađe uglavnom ravnopravnih stranaka, dok je u slučaju hrvatsko-ugarske nagodbe riječ o sukobu premoćnog i slabog, bespomoćnog sugovornika. Nejasnoće u ustanovama, mehanizmi za sporazum *ad hoc* i ovisnost države o rezultatu povremenih mešetarenja austrijsko-njemačkih i mađarskih hegemonâ u dualizmu, snažno utječu na nesigurnost i nejasnoću ustanova hrvatsko-ugarske nagodbe i na njezinu interpretaciju.

Mađarska vlada može potpuno provesti svoje namjere suprotne interesima njezinih hrvatskih partnera jer je u svemu podržava kralj. Budući da ima punu kontrolu nad mađarskom izvršnom i zakonodavnom vlasti, Franjo Josip je jedini sudac u sporovima oko hrvatsko-ugarske nagodbe. Nije se u svemu sla-

<sup>4</sup> Ovo je sažetak opširnijeg teksta »Hrvatsko i mađarsko državno pravo uoči hrvatsko-ugarske nagodbe« što sam ga priredila za VI knjigu »Povijesti hrvatskog naroda«. O pripremi nagodbe vidi: Krestić, Vasilić, Hrvatsko-ugarska nagodba 1868. godine, SAN, Beograd 1969; Hauptmann Ferdo, Der kroatisch-ungarische Ausgleich von 1868 u: Der österreichisch-ungarische Ausgleich (1867) n. dj., 36—48; Šidak-Gross-Karaman-Sepić, Povijest hrvatskog naroda, Zagreb 1968.

gao s postupcima mađarske vlade prema Hrvatskoj i »narodnostima«, ali nije htio riskirati sukob s njome da ne bi ugrozio teško postignutu ravnotežu u Monarhiji kao velikoj sili. Nezadovoljstvo u Hrvatskoj predstavljalo je samo manje važan izvor smetnji. Zato je kralj udovoljavao svim zahtjevima mađarske vlade u vezi s hrvatskom autonomijom. Mađarska vlada i kralj imali su osim toga zajednički interes da spriječe demokratizaciju ustanova i političkog života u Ugarskoj pa su i odredbe hrvatsko-ugarske nagodbe morale djelovati kao snažna kočnica modernizacijskim snagama u Hrvatskoj. Naposljetku valja reći i to da je austro-ugarska nagodba provedena različitim nezakonitim postupcima. Ako je Franjo Josip zabranio Carevinskom vijeću da se izjasni o njegovu sporazumu s mađarskim plemstvom, ako se, štoviše, i prihvaćanje nagodbenog zakona u Ugarskom saboru moglo osigurati samo izbornim manipulacijama koje su pribavile većinu Deákovoj stranci, onda se ne valja čuditi nasilnim metodama pri nametanju hrvatsko-ugarske nagodbe.

— . —

Koja su dakle osnovna načela mađarskih vlada i režimskih stranaka (najprije Deákove a od 1875. Liberalne stranke) koja diktiraju značaj hrvatske autonomije? Mađarski su vladajući faktori smatrali da je stoljetni odnos Ugarske i Hrvatske bio skladan sve dok ga bečka kamarila (uz panslavizam) nije ras-trgala 1848. Po pravu i pravednosti hrvatski bi predstavnici morali pristati na ustavne zakone iz 1848. interpretirane u smislu pravnoga kontinuiteta ugarskih staleških ustanova. Prema tim tvrdnjama, mađarski su političari iz niza razloga morali dati Hrvatima »koncesije«, proširiti njihovu nekada »pokrajinsku« samoupravu i štoviše odreći se Slavonije koja po historijskom pravu pripada Ugarskoj. Stvaraoci nagodbe su dakle smatrali da je Hrvatska oduvijek bila samo »pokrajina« i njihovo formalnopravno tumačenje i provođenje nagodbe ovisilo je o toj pretpostavci.

Osnovni kriterij za prosuđivanje nagodbe je dogma o jedinstvenoj mađarskoj državi unutar koje Hrvatska ima povijesnu, pokrajinsku samoupravu. Zato su mađarske vlade gledale hrvatsku autonomiju kroz očale mađarske hegemonije. Nakon nagodbe Hrvatska i Slavonija doduše više nisu bile *partes subjectae*, ali su postale tek *partes adnexae* — pridružene (»sružene«) strane »majke zemlje« Ugarske, a u njima je trebalo održati »jedinstvo državne volje« i »pravo države«. Priznanje Hrvatske i Slavonije kao »političkog naroda« zapravo se nije moglo ostvariti u praksi. S hrvatske se strane autonomija interpretirala kao tradicionalna državnost, nagodba kao ugovor dviju država, hrvatski »politički narod« kao »državni narod«. Predstavnici mađarskoga režima proglasili su to običnom megalomanijom, a mađarska je vlada odgovarala interpretacijama i postupcima sužavanja jamstva nagodbenog zakona. Smatrala je da su autonomne oblasti samo njezina podružnica. S banom je postupala kao sa »službenikom« mađarskog ministra predsjednika a hrvatsko-slavonski ministar u Budimpešti postao je njezin glavni kontrolni organ hrvatske autonomije. Djelatnost Hrvatskog sabora nije se smatrala suverenom jer je prema mađarskoj interpretaciji u staleškom sustavu imao samo pravo da izglasava *statuta* a ne i zakone, imao je zapravo značaj nešto proširene županijske skupštine. Ti su se stavovi jasno izrazili u praksi mađarske vlade.

Tumačenje nagodbe s hrvatske strane nastavljalo je tradiciju isticanja hrvatske državnosti od 1861. Iako je tekst nagodbe izraz mađarskog diktata (uz određeno, već spomenuto, odustajanje od četrdesetosmaških zakona), hrvatske su političke snage pronalazile argumente za tumačenje nagodbe kao ugovora dviju država. To je bilo moguće jer je tekst hrvatsko-ugarske nagodbe neprecizan i nerazrađen zacijelo kao posljedica žurbe u kojoj je nagodba nastala. Osim toga i hrvatski je prijevod umnogome različit od mađarskog teksta. Djelomično riječ je o lošem prijevodu, ali i o dva suprotna državopravna gledišta.<sup>5</sup>

Razlike su prisutne već u samom naslovu hrvatskog teksta (zakonskog članka 1/1868. od 8. XI) i mađarskog teksta (zakonskog članka 30/1868. od 17. XI). U hrvatskom izvorniku piše: »Zakonski članak o nagodi, koju s jedne strane *kraljevina* Ugarska, sjedinjena s Erdeljem, s druge strane *kraljevine* (p. M. G.) Hrvatska i Slavonija, sklopiše za izravnanje postojavih između njih državnopravnih pitanjah.« U mađarskom tekstu se nagodba inartikulira između Ugarske te Hrvatske, Slavonije i Dalmacije, a dodan je pasus (što ga nema u hrvatskom tekstu) da je to nagodba sklopljena »zajedničkim utanačenjem« saborâ Ugarske i Hrvatske, Slavonije i Dalmacije i potvrđena od kralja i da se proglašava »kao zajednički temeljni zakon Ugarske te Hrvatske, Slavonije i Dalmacije«. Hrvatski tekst dakle naziva Hrvatsku i Slavoniju kraljevinama i daje im zapravo atribut državnosti, dok mađarski izbjegava izraz »kraljevina«, ali zato spominje i Dalmaciju. Nije mi jasno zašto je ovdje izostala Dalmacija koja se u daljem tekstu spominje na prvom mjestu i zašto se posebno navodi i Erdelj koji je utjelovljen Ugarskoj kao njezin integralni dio. Bitno je međutim da mađarski tekst predstavlja nagodbu kao zajednički temeljni zakon a ne kao ugovor (kako ju je hrvatska strana interpretirala), dok hrvatski tekst o tome ne kaže ništa. Valja istaknuti da hrvatski tekst upotrebljava izraz »kraljevine Dalmacija, Hrvatska i Slavonija« (ban kraljevina Dalmacije, Hrvatske i Slavonije, dalmatinsko-hrvatsko-slavonski ministar), dok mađarski tekst dosljedno izbjegava pojam »kraljevine« a redosljed pri nabranju hrvatskih pokrajina uvijek je Hrvatska, Slavonija i Dalmacija. Redosljed u hrvatskom tekstu u skladu je sa zaključcima Hrvatskog sabora prije i nakon 1848, s drugim državnopravnim dokumentima i s naslovima Habsburgovaca u kojima je Dalmacija do nagodbe na prvom mjestu a ima značenje Trojedne kraljevine kao hrvatske države. Nakon nagodbe u hrvatskim autonomnim zakonima i službenim spisima prevladava redosljed »Hrvatska, Slavonija i Dalmacija« jer vladar ne želi Dalmaciju priključiti Hrvatskoj i Slavoniji a niti mađarska vlada ne namjerava izvršiti obvezu utemeljenu u § 65. nagodbe da će (uz požurivanje sjedinjenja Krajevine s civilnom Hrvatskom i Slavonijom) zahtijevati na temelju prava »svete ugarske krune« reinkorporaciju Dalmacije i njezino sjedinjenje s Hrvatskom i Slavonijom, ali da se prethodno mora saslušati Dalmacija. Sjetimo se da je Narodna stranka imala od 1870. većinu u Dalmatinskom saboru. Zato se očeki-

<sup>5</sup> Na pojedinačne razlike upozorili su Bogoslav Šulek (Hrvatski ustav ili konstitucija godine 1882, Zagreb 1883, 269—291) i Ivan Bojničić (Zakoni o ugarsko-hrvatskoj nagodi, Zagreb 1907, 3—37).

vala realizacija spomenutih izjava, ali je to bilo nemoguće zbog otpora s austrijsko-njemačke strane.<sup>6</sup>

U hrvatskom tekstu nagodbe istaknuta je hrvatska državnost u § 2. koji govori o zajedničkoj krunidbenoj zavjernici »za sve pod krunom sv. Stjepana stojeće kraljevine« te u § 31. u vezi sa zakonodavstvom »onih predmetah koji su kraljevinam ugarske krune i ostalim zemljam Nj. Veličanstva zajednički«. To se dakako može tumačiti kao da je Ugarska s Hrvatskom federalna državna zajednica. Razumije se da u mađarskom tekstu umjesto pojma »kraljevina« stoji »zemlja«. Valja još istaknuti da se hrvatske zemlje u nagodbi više ne nazivaju »pridruženim stranama« ili »pridruženim zemljama«, međutim, taj, za Trojednu kraljevinu »nedostojni« naziv upotrebljavao se dalje u službenim spisima (primjerice u elaboratu mađarskoga kraljevinskog odbora 1873) i u različitim pisaca.<sup>7</sup>

Temeljita je razlika između hrvatskog i mađarskog teksta nagodbe u § 46. s obzirom na hrvatsko-slavonske odsjeke kod zajedničkih ministarstava. Riječ je uz ostalo o »domaćim sinovima« koje treba, što je više moguće, namjestiti kod hrvatsko-slavonskih odsjeka koji će se »ustrojiti« kod »središnje« vlade. Mađarski tekst ne kaže ništa o tome da se takvi odsjeci moraju osnovati. Uz ostalo i zato javila su se razmimoilaženja jer je hrvatska strana zamišljala odsjeke kao sudjelovanje hrvatske autonomije pri izvršavanju zajedničkih poslova, dok su mađarski predstavnici tvrdili da je riječ samo o prijevodnim pi-sarnicama. Oni dakako nisu mogli dopustiti da »pokrajinska« autonomija sudjeluje u poslovima »zajedničke« izvršne vlasti. Ne ulazeći dalje u pitanje brojnih razlika i nejasnoća u nagodbi, valja još spomenuti da u hrvatskom tekstu postoje formulacije koje odstupaju od hrvatske državnosti. Tako se u §§ 44—46. javlja izraz »središnja« vlada (što bi značilo da je hrvatska autonomija doista samo »pokrajinska«) umjesto »zajednička« vlada kao što piše u § 58.

Interpretacija hrvatsko-ugarske nagodbe ovisila je dakle o suprotstavljenim životnim interesima i njima odgovarajućim nacionalno-državnopravnim ideologijama. Je li hrvatsko-ugarska nagodba ugovor o savezu dviju država ili samo ustavni zakon koji dopušta pokrajinsku autonomiju određenom dijelu jedinstvene mađarske države, nije nipošto teoretsko pitanje. Ono je neprekidno prisutno u svakodnevi. Srž razmirica sastojala se u tome hoće li proces modernizacije usmjeravati domaća elita u svom interesu ili će njime rukovoditi mađarske vladajuće klase sa sasvim suprotnim ciljevima. Očigledno je dio unionista, partnera mađarske vlade i njezinih predstavnika pri stvaranju nagodbe, smatrao da je riječ o »savezu« Ugarske i Hrvatske. Hrvatske političke struje pripisivale su Trojednici državnu kvalitetu. Zato je nagodba za njih ugovor dviju suverenih država koje su se dogovorile o taksativno nabrojenim zajedničkim poslovima (iako u nagodbi stoji da je to samo »zajednički temeljni zakon«).

<sup>6</sup> Vidi bilj. 12. U formuli sankcije hrvatskog teksta nagodbe naslov Franje Josipa glasi »Po milosti božjoj Car Austrijanski, kralj Ugarski i Češki, kralj Dalmatinski, Hrvatski, Slavonski, Galički, Vladimírski i Ilirski, arkivojvoda Austrijanski i. t. d.«, a u formuli potvrde revizije nagodbe (zak. čl. 34/30. XI 1873) taj naslov glasi: »po milosti božjoj cesar Austrijanski, kralj Češki i t.d. i apostolski kralj kraljevinah Ugarske, Hrvatske, Slavonije i Dalmacije«. U skladu s time tekst revizije ima redoslijed: Hrvatska, Slavonija, Dalmacija, ali pojam »kraljevine« ostaje.

<sup>7</sup> Šulek Bogoslav, Naše pravice, Zagreb 1868, 222; Marczali n. dj., 154.



Drugim riječima, hrvatska je strana željela odnos Ugarske i Hrvatske primjeren odnosu Austrije i Ugarske. Zato je kasnije odbacivala i naziv »Ugarska« za ugarsko-hrvatsku državnu zajednicu. Ugovorna se teorija opravdavala i paragrafom 70. koji određuje da nagodba ne može biti predmet zakonodavstva »pojedinih nagadjajućih se kraljevinah« i da se može mijenjati samo »pristupom najme svih onih činbenikah, koji ju sklopiše«, dakle u hrvatskoj interpretaciji ugovorom između Ugarskog i Hrvatskog sabora. Pri tom je bitno da je hrvatskoj strani temeljno načelo zapravo u promjenljivosti ustanova nagodbe prema potrebama, drugim riječima u širenju hrvatske autonomije, dok mađarsko gledište insistira na nepokretljivosti nagodbenih načela osim pojedinačnih nebitnih izmjena.<sup>8</sup>

Uvod i prva četiri paragrafa nagodbe izražavaju osnovno mađarsko načelo da nagodbu ne treba tek ugovoriti na novim temeljima (kako je to zahtijevala većina Hrvatskog sabora koja se inspirirala zakonskim člankom 42/1861. i hrvatskom pragmatičkom sankcijom 1712) nego da se ovim temeljnim zakonom samo interpretira njezin značaj sadržan već u ugarskoj pragmatičkoj sankciji (1723). Ova posljednja bila je osnova mađarske državnopravne ideologije koja se izrazila u austro-ugarskoj nagodbi jer je, prema tadašnjoj interpretaciji, jamčila jedinstvo zemalja krune sv. Stjepana a to je značilo jedinstvo mađarske države. U svim poslovima koji ne pripadaju kompetenciji zajedničkog sabora i vlade, kraljevine Dalmacija, Hrvatska i Slavonija imaju prema nagodbi »pravo podpune samouprave (autonomije)« u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti a usput se kaže i to da su kraljevine Hrvatska i Slavonija »politički narod imajući posebni teritorij« i već spomenutu autonomiju (§ 59). Izrazi »podpuna samouprava« i »politički narod« služili su kao osnovno opravdanje tvrdnjama da nagodbeni autonomija afirmira hrvatsku državnost. No »zajednička«, a stvarno mađarska, izvršna i zakonodavna vlast nastojala je brisati granice između teritorija obaju »političkih naroda« pozivom na ugarsku pragmatičku sankciju. Hrvatsko je gledište da je nagodba savezni ustav, dio državnog ustava svake od saveznih zemalja i da zato zajednička vlada nije pravno nadređena izvršna vlast te da su njezine kompetencije ovisne o ugovornim stranama. Mađarska se vlada nasuprot tome smatrala vrhovnom izvršnom vlasti sa zadaćom i pravom da usmjeruje i nadzire hrvatsku autonomiju preko bana što ga predlaže kralju mađarski ministar predsjednik, i preko hrvatsko-slavonskog ministra. Nagodba nalaže zajedničkoj vladi da postupa u sporazumu s »posebnom« vladom Hrvatske i Slavonije (§ 45) što je u praksi značilo da je kontrolira i služi se njezinim uslugama jer je hrvatska vlada obavezna da podupire zajedničke financijske organe pri utjerivanju poreza (§ 24) i da neposredno izvršava naredbe zajedničke vlade ako ne postoje njezini posebni organi (§ 45). Valja naglasiti da nagodba ne daje pravo ministru predsjedniku da se miješa u hrvatsku autonomiju, ali mu to izravno omogućava preko ustanove hrvatsko-slavonskog ministra koji bi trebao zastupati interese

<sup>8</sup> Ova je prikaz pojednostavljen jer ne uzima u obzir raznovrsne državnopravne ideološke varijante u hrvatskoj političkoj akciji. Riječ je samo o onoj ideologiji koja je nastojala postići ostvarenje državne autonomije na temelju hrvatsko-ugarske nagodbe, a ne o onoj koja ju je uopće odbacivala. Ova druga nije utjecala na nagodbenu autonomiju u razdoblju o kojem govorim.

kraljevina Dalmacije, Hrvatske i Slavonije kao član mađarskoga ministarskog vijeća. On je veza između vladara i autonomne vlade. Međutim, nagodba uopće ne definira značaj te veze (§ 44).

Ministarsko vijeće raspravljalo je na svojim sjednicama 1867—1868. o Hrvatskoj i prije nego što je nagodba stupila u život.<sup>9</sup> Već na prvoj sjednici (15. II 1867) pod kraljevim predsjedništvom a uoči predlaganja mađarskoga nagodbenog zakona Ugarskom saboru, neriješeno hrvatsko pitanje bilo je u središtu pažnje. Raspravljalo se o Rijeci, o protezanju kompetencije ministara financija i trgovine na »pridružene strane«, o državljanstvu koje prije nagodbe nije obuhvaćalo Hrvatsku i Slavoniju i dakako o željeznicama. Razmatrali su se ekonomsko-politički interesi mađarske vlade u vezi s izgradnjom pruge Karlovac—Rijeka i transverzale istok—zapad.

Za »kraljevskog ministra hrvatsko-slavonsko-dalmatinskog« imenovan je 9. XII 1868. dotadašnji zamjenik varaždinskog velikog župana Koloman Bedeković vladarskim ručnim pismom na mađarskom jeziku. On se prvi put pojavio na sjednici ministarskog vijeća od 13. XII. Odobrena je Bedekovićeva predstavka kralju o njegovu djelokrugu što ju je ministar predsjednik zatim predložio vladaru (sankcionirana je 27. XII).<sup>10</sup>

U okružnici o organizaciji hrvatsko-slavonskog ministarstva, ministar predsjednik Andrassy i Bedeković izrazili su nadu u trajnost »državnopravnih sjedinjenja između Ugarske i Hrvatske i Slavonije« uz zadovoljenje pravednih i temeljitih interesa »posestrimih kraljevinah«. Okružnica tvrdi da su se kraljevine Hrvatska i Slavonija povratile »na temelj čvrstih i ustavnih odnošajah« (tj. onih koji su utemeljeni ugarskom pragmatičkom sankcijom).

Tekst »djelokruga« hrvatsko-slavonskoga ministarstva jasno pokazuje da je mađarska vlada zamislila tu ustanovu kao svoju kontrolu bana i da nema ni govora da bi ministar bio ravnopravan s banom i da ne bi štoviše utjecao na hrvatsku autonomiju, kako je to željela hrvatska strana. Hrvatsko-slavonski ministar formalno ima zadaću da zastupa hrvatsko-slavonske interese pred krunom, u ministarskom vijeću i kod pojedinih ministara, brine se da se zakoni »ugarskog državnog sabora« priopće Hrvatsko-slavonskom saboru u »hrvatskom izvorniku«. Supotpisuje od kralja odobrene zakonske nacрте hrvatsko-slavonskog sabora, priprema zakonske osnove koje se po nalogu kralja ili ukupnog ministarstva imaju predložiti saboru. On supotpisuje kraljevske re-skripte i uopće sve naloge saboru i vladi te podastire kralju banove predstave-ke. Ima pravo prijedloga osoba za visoke crkvene dostojanstvenike i činovnike te za odlikovanja (tako može spriječiti banovu nepoćudnu personalnu politiku). Ministar vodi evidenciju zemaljskih zavoda i zaklada (uz ostalo i poslove

<sup>9</sup> Haus-Hof und Staatsarchiv, Kabinetsskanzlei, Ungarische Ministerratsprotokolle (dalje UMP). Ovjerovljeni njemački prijevod priređen za vladara. Mađarski original nalazi se u Državnom arhivu u Budimpešti.

<sup>10</sup> Kraljevskim rješenjem od 28. I. 1869. ukinuta je dvorska kancelarija a njezine je spise preuzelo hrvatsko-slavonsko ministarstvo do organizacije zemaljske vlade.

»grko-iztočne« crkve), nadzire udruženja.<sup>11</sup> Ovlasti su mu dakle tako široke da može izravno utjecati na hrvatsku autonomiju a njegova je uloga u obavještanju mađarske vlade presudna. Pokušat ću prikazati praksu mađarske vlade prema hrvatskoj autonomiji u tri prve faze njezina postojanja: 1. u doba Rauchove vladavine do njegova pada u siječnju 1871; 2. u vrijeme puta prema reviziji nagodbe do jeseni 1873; 3. u doba glavne zakonodavne djelatnosti za Mažuranićeva banovanja 1874—1875.

U unionističkom kraljevinskom odboru koji je raspravljao o nagodbi postojala je manjina nezadovoljna njezinim uskim okvirom. Kako se odmah pokazalo da se nagodba ne izvršava u nekim za hrvatsku autonomiju bitnim točkama, ta je manjina postala u saboru (iz kojeg su istupili zastupnici Narodne stranke) vrlo glasna opozicija. Rauch i njegov krug branili su, razumije se, interese i interpretacije mađarske vlade ali pod uvjetom da bansko dostojanstvo bude barem formalno utemeljeno na nagodbi, tj. da se s banom ne postupa kao s običnim agentom hrvatsko-slavonskog ministra. Zato je došlo do sukoba kompetencija između bana Levina Raucha i ministra Kolomana Bedekovića u vezi sa zakonskom osnovom o ustrojstvu hrvatsko-slavonsko-dalmatinske zemaljske vlade. Osnova zakona potekla je od bana a o njoj su na zasebnom sastanku raspravljali ministar predsjednik Andrassy, ugarski ministar pri dvoru G. Festetich, Bedeković, Rauch i savjetnik u hrvatsko-slavonskom ministarstvu Mirko Šuhaj. Spomenuta konferencija predložila je promjene prvobitne osnove kojima je vladar odobrio predsankciju (27. II 1869). No Hrvatski je sabor izglasao nacrt zakona o djelokrugu hrvatske vlade s izmjenama od kojih neke nisu bile važne pa ih je ministarsko vijeće dopustilo. Međutim, dio izmjena ono je odbilo iz principijelnih, oportunističkih i drugih »viših« razloga. Predsankcionirani nacrt kaže u § 1. da se vlada organizira za Hrvatsku i Slavoniju, dok je u saborskom nacrtu dodano »i Dalmaciju«. Ministarsko je vijeće smatralo da bi pretenzija da se uprava zemaljske vlade protegne i na Dalmaciju nepotrebno izazvala uzrujavanje u Carevinskom vijeću. Povijesne uspomene i jarko izražene želje (za sjedinjenjem s Dalmacijom) ne bi bile povrijeđene jer je službeni naziv vlade »kraljevska hrvatsko-slavonsko-dalmatinska zemaljska vlada«.<sup>12</sup>

Sukob Raucha i Bedekovića posebno se izrazio u vezi s § 11. Predsankcionirana osnova zakona određivala je da kraljeva rješenja »pramapodpisuje« sa-

<sup>11</sup> Svi spomenuti dokumenti u: Arhiv Hrvatske Zagreb, Kraljevski ministar hrvatsko-slavonsko-dalmatinski, 1/1869 (dalje HM).

<sup>12</sup> UMP 15. IV 1869. Prema prosinačkom ustavu 1867. Dalmacija pripada zemljama zastupanim u carevinskom vijeću. Zato je § 65. nagodbe (po kojem je Dalmacija dio ugarske krune što je treba sjediniti s Hrvatskom i Slavonijom) morao izazvati negodovanje. Na interpelaciju u carevinskom vijeću ministar unutrašnjih poslova Taaffe odgovorio je 15. I 1869. Izjavivši da § 65. nagodbe vodi računa o opetovanim zahtjevima Hrvatske koji nisu spriječili sadašnji položaj Dalmacije, upozorio je da se u onim odredbama nagodbe koje se temelje na realnim odnosima, ne spominje Dalmacija. Prema Taaffeu, riječ je samo o podršci mađarske strane hrvatskim zahtjevima koja nema nikakvu obvezatnu snagu. Ako bi došlo do pokušaja ostvarenja sjedinjenja Dalmacije s Hrvatskom i Slavonijom, ministarstvo će braniti interese zemalja zastupljenih u carevinskom vijeću, tj. spriječiti će to sjedinjenje. Kolmer Gustav, *Parlament und Verfassung in Oesterreich, I 1848—1869*, 2. izd., Graz 1972, 356—7.

mo hrvatsko-slavonski ministar. U suprotnosti s time saborski je odbor predložio da kraljeve odluke kontrasignira ban ili njegov zamjenik, predstojnik odjela za unutrašnje poslove. Na temelju § 44. nagodbe, Rauch je dopisom saboru izjavio da kraljevske odluke smiju uslijediti samo na temelju banova prijedloga. Prema tome, ministar je veza između kralja i hrvatske vlade i zato mora predložiti vladaru sve banove predstavke bez promjene i odgadanja i samo »protupodpisati« »previšnja rješenja«, tj. ne utjecati na njih. Taj § 11. izazvao je osudu ministarskog vijeća a pogotovu Bedekovića koji u predstavi kralju tvrdi da je to u suprotnosti s časti jednoga ministra kao kraljeva savjetnika, a mržnja protiv odluka koje ne bi odgovarale banu pala bi na »posvećenu osobu« vladara. Ministarsko vijeće inkriminiralo je i § 17. saborskog nacrtu tvrdnjom da bi ban dobio suviše velike ovlasti pri imenovanju činovnika koje bi već zadirale u kraljevska prava. Smanjivanjem banove uloge pri imenovanju viših činovnika, mađarska je vlada osigurala provođenje svoje vlastite personalne politike. U predstavi kralju Bedeković je u svoje ime molio da vladar ne odobri visoke plaće banu i odjelnim predstojnicima predložene u saborskoj osnovi. Bila je to vjerojatno njegova osveta Rauchu. Predlagao je da se utvrđivanje visine plaća ispusti iz zakona. Vladar je odobrio spomenute prijedloge i poslao je nacrt hrvatsko-slavonskom ministru da ga vrati banu. Kraljevski je reskript izazvao ogorčenje unionističke manjine jer je naredio hrvatsko-slavonskom ministru da izloži zahtjev za promjenom § 11. banu i saboru. Tako izravno zapovijedanje autonomnom zakonodavnom tijelu od strane ministra smatralo se uvredom i poniženjem »nam i nagodbenim zakonom nanešeno« te izrazom borbe kompetencije između ministra i buduće »domaće« vlade.<sup>13</sup> Na temelju banova naloga Hrvatski je sabor izvršio naređene izmjene u nacrtu zakona osim jedne. Ispušteno je doduše ono mjesto da hrvatsko-slavonski ministar mora banove predstavke predložiti kralju bez promjene. U svom dopisu saboru Rauch se tome pokorio, uz komentar da hrvatsko-slavonski ministar ionako nema inicijativu u autonomnim poslovima i da se u pravilu ne smije suprotstaviti banovim prijedlozima. No nije htio pristati na to da isključivo ministar kontrasignira kraljeva rješenja. Da bi naglasio odgovornost bana i njegov neposredni utjecaj na sve kraljeve odluke u autonomnim poslovima, predložio je saboru formulaciju prema kojoj ministar kontrasignira kraljeve odluke, dok ban to čini u vezi sa svojom odgovornošću u povodu proglašenja »kraljevskih aktah« u zemlji.<sup>14</sup> Nakon suptilnog razlikovanja manje vrijednog banskog »supodpisa« i više vrijednog ministarskog »pramapodpisa« kako bi se održalo načelo da je ministar po rangi iznad bana, ministarsko je vijeće odobrilo kompromisnu formulaciju § 11. da »previšnja rješenja«, naredbe i imenovanja imaju »protupodpisati« ministar i ban.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Ignjat Brlić je predlagao da zastupnici odbiju prisustvovati na Ugarskom državnom saboru dok se zakon o ustrojstvu vlade ne provede po »jasnom slovu« nagodbe. Većina je odlučila da se taj prijedlog stavi na dnevni red sabora, ali od toga nije bilo ništa. Dnevnik sabora Trojedne kraljevine Dalmacije, Hrvatske i Slavonije godine 1868—1871, Zagreb b. d., 13. IV 1869, 504—506. (dalje DS)

<sup>14</sup> DS, 16. i 18. III, 6, 13, 14, 16. IV 1869.

<sup>15</sup> UMP 5, IV, 18. IV 1869. HM 1/1869. Zakon je sankcioniran 20. IV a 22. VII vlada je svečano započela svoju djelatnost. Namjesničko je vijeće ukinuto a poslovi

U toku 1869. u ministarskom su se vijeću razmatrala pitanja koja su kasnije postala jabukom razdora. Tako je u prisutnosti bana Raucha zaključeno da će Hrvati u pojedinim ministarstvima sastavljati nagodbom određene hrvatsko-slavonske sekcije (§ 46) i da će viši činovnici biti pozvani da u pitanjima Hrvatske i Slavonije izraze zajedničko mišljenje.<sup>16</sup> Postojala je dakle obveza da se takvi odjeli osnuju, no mađarska vlada to nije nikada izvršila te je štoviše smatrala odjele pukim servisom za prijevode.

Osjetljivo je bilo i pitanje proglašenja zajedničkih zakona. Prema § 60. nagodbe trebalo je zakone, stvorene na zajedničkom »državnom« saboru, posebno izdati za kraljevine Dalmaciju, Hrvatsku i Slavoniju u hrvatskom izvorniku i »odaslati« Hrvatskom saboru. Njegovi su zastupnici smatrali da je proglašenje zajedničkih zakona državnopravni čin koji inaugurira obvezatnost pojedinih zakona. Zato je u saboru izabran odbor koji je izradio nacrt autonomnog zakona o načinu proglašenja zajedničkih zakona.<sup>17</sup> Mađarska vlada dakako nije vidjela u Hrvatskom saboru zakonodavno tijelo ravnopravno sa »zajedničkim« parlamentom. Tumačila je pojam »proglašenja« zakona u Hrvatskom saboru samo kao čin objave na hrvatskom jeziku zakona koji je stupio na snagu formalnim postupkom nakon njegova prihvaćanja u ugarskom parlamentu. Bedekovićeva potpora želji zastupnika Hrvatskog sabora da se to pitanje regulira autonomnim zakonom nije uspjela kod mađarske vlade pa je on taj prijedlog povukao.<sup>18</sup> Zajednički zakon 12/1870. određuje da važnost zakona počinje petnaestog dana nakon proglašenja u ugarskom parlamentu (poslije kraljeve sankcije), dakle bez obzira na datum proglašenja u Hrvatskom saboru ili objavlivanja u hrvatskom izvorniku. Zakon 67/1881. određuje stupanje na snagu zakona petnaest dana nakon proglašenja u zborniku zajedničkih zakona.<sup>19</sup>

Tada se prvi put pojavilo pitanje koje je trajno bilo predmet nesuglasica. Zbog nejasnoće nagodbe nastali su sporovi o tome da li neka materija pripada zajedničkom ili autonomnom zakonodavstvu. Ovom prilikom bio je to zajednički zakon o potrošarini na vino i meso poslan Hrvatskom saboru na proglašenje. Veći dio zastupnika tvrdio je da je riječ o autonomnom zakonu jer je potrošarina namet u korist općina, a čini se da je postojala bojazan da će državni erar prigrabiti taj prirez. Hrvatsko-slavonski ministar opet je jednom optužen da je prekoračio svoje kompetencije. Prisustvovao je jednoj od saborskih sjednica kao narodni zastupnik, a ne kao ministar, jer kao takav nije bio odgovoran Hrvatskom saboru. Branio je dakako stav da se radi o zajedničkom zakonu.<sup>20</sup>

Tipičan postupak ministarskog vijeća vidi se u vezi s Rauchovom osnovom zakona o štampi u kojoj se predlaže porota (što ju je kasnije proveo Mažuranić). Mađarska vlada ostavila je taj prijedlog ležati. Kada je Bedeković, izlo-

---

dvorske kancelarije, dotada pod upravom hrvatsko-slavonskog ministarstva, prešli su u kompetenciju vlade.

<sup>16</sup> UMP 28. VI, 10. XII 1869.

<sup>17</sup> DS 16. IV, 15. X 1869.

<sup>18</sup> UMP 1. VII, 1. XII 1869.

<sup>19</sup> Dopusnjeni su samo autonomni zakoni o proglašenju autonomnih zakona g. 1870. i 1873. HM 36/1873, br. 2048.

<sup>20</sup> DS 27—30. IV 1870.

žen napadima unionističke opozicije, urgirao odluku kako ne bi njega optužili zbog odgađanja, ministarsko je vijeće izjavilo kako ne želi da taj nacrt bude predmet rasprave u Hrvatskom saboru jer ima loše iskustvo s tiskom u Ugarskoj. Zato je htjelo *status quo* u kaznenom zakonu i zakonu o štampi. Prema nagodbi ministarsko vijeće nije imalo pravo da određuje koji će se zakonski nacrti staviti na dnevni red sabora. O tome je putem predsankcije imao odlučiti kralj. Ministarsko je vijeće zato zaključilo da oba zakona pripadaju doduše autonomnim poslovima i da ono zapravo ne može na njih utjecati. No neka Bedeković »povjerljivo« obavijesti bana o mogućim posljedicama. Ministarsko bi vijeće bilo spremno predložiti spomenute zakonske nacrt kralju samo ako bi ban preuzeo odgovornost (prije svega u vezi s uvođenjem porote).<sup>21</sup> Levin Rauch je sigurno bio posljednji koji bi takvo što uradio! Spomenuti zaključak nije samo važan kao ilustracija metoda ministarskog vijeća. On prije svega pokazuje da kriterij za njezinu kontrolu hrvatske autonomije ne proizlazi samo iz interesa »očuvanja« jedinstva zemalja »ugarske krune«. Kao predstavnica aristokracije, mađarska vlada je i u Ugarskoj držala u pokornosti niže slojeve, »narodnosti« i uglavnom osiguravala poslušnost ugarskog parlamenta. Ona nikako nije mogla dopustiti u Hrvatskoj liberalnije ustanove nego u Ugarskoj. Mađarska vlada doduše nije namjeravala potpuno uskladiti mađarske i hrvatske zakone (koji su potjecali iz neoapsolutizma) u sudstvu a i na drugim područjima. Dopuštala je varijante koje su međutim morale biti u skladu sa pseudoliberalnim uređenjem u Ugarskoj.<sup>22</sup> Zato je liberalizacija ustanova putem autonomnoga zakonodavstva u Hrvatskoj i Slavoniji bila nemoguća.

Do početka 1870. ministarsko vijeće nije meritorno raspravljalo o nacrtima autonomnih zakona. Kontrola se obavljala preko hrvatsko-slavonskog ministra te u dogovoru s resornim ministrima, a ministarsko je vijeće samo primalo na znanje izjave hrvatsko-slavonskog ministra da nacrti nisu u suprotnosti sa zakonitim državnopravnim normama te odobravalo slanje ministrove predstavke vladaru. Međutim, kralj je u tom pogledu sam intervenirao. U ožujku 1870. vratio je hrvatsko-slavonskom ministru zakonske osnove predložene na predsankciju sa zahtjevom da ministarsko vijeće da svoje meritorno mišljenje što je ono tada učinilo.<sup>23</sup>

Već u toku 1869. bilo je prilično jasno što je zapravo hrvatska autonomija. Zato je pripadnik unionističke opozicije Mavro Broz interpelirao vladu zahtije-

<sup>21</sup> UMP 22. VI 1870.

<sup>22</sup> Isto. Iz serije autonomnih zakona što ih je ministarsko vijeće odobrilo za predsankciju, izdvojilo je nacrt o zabrani tjelesne kazne s izjavom da će dopustiti Hrvatskom saboru da raspravlja o toj osnovi tek kada takav zakon primi ugarski parlament. UMP 13. I 1870.

<sup>23</sup> Vjerojatno je Rauch sugerirao vladaru taj postupak. On je, čini se, htio izazvati kraljevo nepovjerenje prema Bedekoviću i postići da zakonske osnove ne stignu do kralja samo s ministrovim primjedbama. To se može naslutiti iz jedne epizode u Hrvatskom saboru. U odgovoru na tvrdnje unionističke opozicije da hrvatsko-slavonski ministar prelazi svoje kompetencije i da je od ministra bez lisnice postao ministrom s lisnicom »i te kako« (Jovan Živković), Petar Horvat, Rauchov glasnogovornik, izjavio je da se prijedlozi hrvatske vlade uvažavaju kod krune i bez ministra. Dao je do znanja da postoje ljudi koji imaju »upliv« na dvoru. U to se može povjerovati s obzirom na autokratski stil Franje Josipa i ulogu »kamarile«. DS 3. V 1870, 823—824.

vajući da se provedu odredbe nagodbe ugovorene radi obrane »državne individualnosti trojedne kraljevine«, jamstva građanskih sloboda i »narodne osebine« ... »proti absorpciji kraljevine Ugarske«. Okrivio je Rauchovu vladu da je odgovorna za kršenje nagodbe što je provodi »središnja« vlada a čini se da su hrvatsko-slavonski zastupnici na ugarskom parlamentu spremali interpelaciju u tom smislu, ali je to spriječeno. U Hrvatskom je saboru štoviše izabran odbor koji je trebao utvrditi koje točke nagodbe se ne ispunjavaju i predložiti saboru određene mjere.<sup>24</sup> O tome se kasnije više nije ništa čulo.

Unionistička opozicija javila se u saboru i izvan njega. Kada je ministarsko vijeće zaključilo da popis stanovništva nije stvar hrvatske autonomije (odjela za unutrašnje poslove) jer je u vezi i sa zemaljskom obranom (domobranstvom) i ekonomskim pitanjima, prosvjedovala je unionistička varaždinska županijska skupština protiv vladine okružnice od 16. XI 1869. o provedbi popisa po nalogu ministara unutrašnjih poslova te poljoprivrede, obrta i trgovine s tvrdnjom da je to stvar hrvatske autonomije. Pri tom su »narinute« popisne tiskanice s mađarsko-hrvatskim, mađarsko-njemačkim i mađarskim tekstom. Županijska je skupština žestoko osudila Rauchovu vladu što dopušta »pogubne težnje naše braće Magjarah napram našem narodu«.<sup>25</sup>

Značajne promjene dogodile su se nakon pada bana Raucha u siječnju 1871. Za bana je postavljen dotadašnji hrvatsko-slavonski ministar Bedeković, Rauchov protivnik, koji je ublažio različite njegove nasilne mjere, obnovio raspuštena gradska zastupstva a i list Narodne stranke mogao je nakon svoje kalvarije u Beču i Krajini ponovno izlaziti u Zagrebu. Za hrvatsko-slavonskog ministra postavljen je grof Petar Pejačević, ali je uglavnom sve poslove vodio bivši zagrebački veliki župan, novi savjetnik u ministarstvu Mirko Bogović, istaknuti pobornik krajnjeg krila unionističke, tj. Rauchove struje. Mađarska vlada naime tada još nije odustala od potpore Rauchovoj kliki, pri čemu su Bogovićeve obavijesti sve do revizije nagodbe imale znatnu ulogu.<sup>26</sup>

U proljeće 1871. unionisti su doživjeli težak poraz na izborima. Postalo je očigledno rasulo Unionističke stranke jer se pokazala nesposobnom da osigura funkciju hrvatske autonomije prema interesima mađarske vlade. Ova je ipak bila sklona povjerovati sugestijama rauchovaca da je narodnjačka većina umjetni proizvod Strossmayerova utjecaja i novca te intervencije iz Beča, Moskve i Praga. Zato je mađarska vlada postigla odgodu zasjedanja Hrvatskog sabora i izazvala »rujanski manifest« Narodne stranke koji oštro osuđuje nagodbu. No prvaci Narodne stranke postali su skloni pregovorima s mađarskom vladom kao što su i umjereni unionisti pojačali svoje pokušaje da se sporazumiju s Narodnom strankom. Kada je Rauchov zaštitnik Andrassy postao u studenom 1871. ministar vanjskih poslova, naslijedio ga je na položaju ministra predsjed-

<sup>24</sup> DS 15. X 1869, 751—753; 3. V 1870, 822.

<sup>25</sup> DS 30. X 1870, 861. Naredbe hrvatsko-slavonskog ministra pisane su do početka 1870. mađarskim i hrvatskim jezikom. Reagirajući na nezadovoljstvo u Hrvatskoj zbog kršenja §§ 57. i 58. nagodbe koji određuju hrvatski službeni jezik organa zajedničkih poslova, ministarsko vijeće je popustilo s izjavom da je mađarski jezik jamčio ministrima autentičnost teksta. UMP 5. II 1870.

<sup>26</sup> Gross Mirjana, Propast starounionističke stranke u svijetlu izvještaja Mirka Bogovića, Zbornik Historijskog instituta JAZU, vol. 1, Zagreb 1954, 223—249.

nika M. Lónyay koji se kolebao između Rauchovih starounionista te već bliskih umjerenih unionista i narodnjaka. Pošao je putem sporazuma s grupom umjerenih unionista i narodnjaka, ali su se pregovori prekinuli.<sup>27</sup> Raspustom Hrvatskog sabora u siječnju 1872. mađarska je vlada pokazala da se želi i dalje oslanjati na starounioniste koji nisu mogli vladati ustavnim načinom. Zato je trebalo nastaviti i pooštriti režim nasilja s namjesnikom banske časti, rauhovcem Antunom Vukanovićem.<sup>28</sup> No Rauch nije mogao preko Bogovića odvratiti mađarsku vladu od sporazuma s opozicijom nakon ponovne pobjede Narodne stranke na izborima u svibnju 1872. Lónyay je tada pokušavao postići fuziju Narodne i Unionističke stranke jer je bilo jasno da se samo tako može provoditi nagodbeni sustav. Još uvijek nije napustio vezu sa starounionistima iako je poslao Vakanovića »na dopust«. S Lónyayevim padom u studenome 1872. prestala je taktika kolebanja mađarske vlade između narodnjaka te umjerenih unionista i rauhovaca. Novo Szlávyjevo ministarstvo pokrenulo je pregovore koji su naposljetku, u jesen 1873, svršili revizijom nagodbe, fuzijom umjerene unionističke struje i Narodne stranke i postavljanjem Ivana Mažuranića za bana.<sup>29</sup>

Kada je Narodna stranka zimi 1871. prihvatila nagodbu i započela neuspješne pregovore s ministrom predsjednikom Lónyayem, izradila je program za reviziju što ga je onda predložio hrvatski kraljevinski odbor svojim elaboratom od 4. studenog 1872. Sastavljajući ga je bio cilj da u nagodbenom sustavu osiguraju osnovne elemente hrvatske državnosti. Da bi istakli Trojednu kraljevinu kao državu, predlagali su da njezin službeni naziv bude *kraljevina Dalmacija, Hrvatska i Slavonija* (a ne kao dotada *kraljevine* u množini). Među različitim financijskim promjenama isticao se zahtjev za financijskom samostalnosti. O zajedničkoj vladi neovisnu zemaljsku odgovornu vladu trebao je voditi »ban ministar zemaljski Dalmacije, Hrvatske i Slavonije« kojega bi imenovala kruna bez protupotpisa ministra predsjednika. Hrvatsko-slavonski ministar ne bi smio utjecati na autonomne poslove a zastupao bi interese Hrvatske i Slavonije u zajedničkim poslovima. Pri tom bi bio odgovoran ugarskom parlamentu kao i ostali ministri (tj. tamo bi ga zastupnici Hrvatske i Slavonije mogli pozvati na odgovornost). Prema motivaciji izvještaja dotadašnji je dominantni položaj hrvatsko-slavonskog ministra učinio »skroz iluzornom« zakonsku odgovornost bana i cijelu autonomiju uopće. Značajno je da je taj elaborat imao dodatak s prijedlogom osnivanja kraljevinskog suda koji bi odlučivao o sporovima između Ugarske te Hrvatske i Slavonije. Prijedlog se inspirirao carevinskim sudom (Reichsgericht) za zemlje zastupane u Carevinskom vijeću. Ustanovljen temeljnim državnim zakonom 1867, taj se sud bavio sporovima kompetencije između sudskih i upravnih organa, između zemaljskih zastupstava i oblasti

<sup>27</sup> Lónyayev izvještaj o tim pregovorima u UMP 8—9. I, 14. I, 3. II 1872.

<sup>28</sup> Vakanovićeva molba, kojom predlaže na kraljevu potvrdu ukidanje vladinih odjela naredbenim putem, svjedoči o tome da je želio neustavnu vlast. Bogović, koji je obavljao poslove umjesto ministra Pejačevića, bio je doduše rauhovac, ali nije htio ići putem ukidanja autonomne vlade a time i nagodbe. Odgovorio je Vakanoviću da ministarsko vijeće sigurno neće pristati na to da se zakon utvrđen od oba zakonodavna faktora ukine naredbenim putem. Nije taj prijedlog uopće proslijedio. HM 32/1873, br. 245.

<sup>29</sup> Spisi u vezi s revizijom u HM 36/1873, br. 1653.



austrijske vlade te između oblasti različitih zemalja. Razumije se da bi takav sud mogao barem u teoriji osigurati pravedniju ocjenu provođenja i kršenja nagodbe.

Ugarski kraljevinski odbor odgovorio je službeno tek 17. lipnja 1873. Zapravo je odbio cijeli elaborat u načelu jer predlaže bitne izmjene zakona utvrđenog između Ugarske i »sdruženih (pridruženih M. G.) zemaljah«. Odbio je gotovo sve prijedloge bez ikakva stvarnog obrazloženja osim gole tvrdnje da se oni protive državnom jedinstvu. Rački je bio u pravu kada je u saboru tvrdio da se tim »obćenitim frazama« može zabraniti svaka autonomija. Ugarski kraljevinski odbor odbacio je dakle naziv »kraljevina« umjesto »kraljevine« (Dalmacija, Hrvatska i Slavonija), naslov »ban-ministar« koji bi pretpostavljao »ideju parlamentarne odgovornosti« što mađarska vlada nije dopuštala jer je smatrala da je hrvatska vlada samo organ posve ovisan o njoj a da sabor nema parlamentarne atribute. Kraljevinski je odbor proglasio pogotovu financijsku samostalnost protivnom državnopravnom odnosu Ugarske i Hrvatske. (Poznato je da je ipak pristao na izmjenu paušalne svote za pokriće autonomnih potreba procentualnom odrednicom.) Izjavio je da se uopće ne želi upustiti u razmatranje o kraljevinskom sudu jer bi to bio organ iznad kralja i zajedničke vlade i da taj zahtjev vrijeđa jedinstvo države i suverenitet krune. Izjava je značajna u svjetlu provođenja nagodbene autonomije. Ministarsko vijeće i zajednički organi imali su pri tom zadaću da ocjenjuju postupke hrvatskih upravnih i zakonodavnih oblasti s gledišta »državne zajednice«, dok su hrvatski organi imali izvršavati sve njihove naloge a da nisu smjeli prosuđivati jesu li oni u skladu s »državnom zajednicom« ili nisu. Prema tome, provođenje nagodbene autonomije ocjenjivali su isključivo oni koji su je i kršili.<sup>30</sup>

Ugarski kraljevinski odbor posebno je osudio namjeru hrvatskog odbora da izostavi pasus o hrvatsko-slavonskom ministru kao vezi između kralja i bana. Upravo preko te veze ministarsko je vijeće osiguravalo kontrolu »posestimah zemaljah«. Ne iznenađuje da je kraljevinski odbor pristao na to da se djelokrug hrvatsko-slavonskog ministra »točno i jasno opiše«. Bilo je naime u interesu mađarske vlade da se formalni postupak pri njezinoj kontroli hrvatske autonomije pobliže odredi što u nagodbi nije bio slučaj. Ugarski kraljevinski odbor je sastavio tekst koji je nepromijenjen postao § 5. revizije nagodbe. Hrvatsko-slavonski ministar je imao »bez promiene i bez odvlake« predložiti kralju banove predstavke. Samo u slučaju »dvojbe ... s gledišta državne zajednice ili zajedničkih interesah« utemeljenih nagodbom, koja se »saslušanjem« bana ne bi mogla ukloniti, hrvatsko-slavonski ministar dostavlja kralju »istodobno ali odjeljeno« svoje vlastite primjedbe i one »zajedničke vlade ugarske«.

Taktika ugarskoga kraljevinskog odbora bila je vrlo lukava. Formalno se činilo da se situacija poboljšala jer je taj paragraf jamčio da će banove predstavke stići neizmijenjene do kralja i da će on moći pravedno prosuđiti suprotstavljene želje ministarskog vijeća i bana. Međutim kraljevinski je odbor dobro znao da kralj mora uvijek stati na stranu ministarskog vijeća kada ono tvrdi da određena zakonska osnova ili neka druga molba nije u skladu s interesima

<sup>30</sup> DS 1872—1875 I, 465—486. Prilog sjednici od 3. IX 1873. sa svim dokumentima u vezi s pregovorima kraljevinskih odbora o reviziji.

državne zajednice. U protivnom bi se slučaju izložio prosvjedu mađarske vlade zbog neustavnog ponašanja i kršenja svoje krunidbene zavjernice. Franjo Josip nije smio zbog Hrvatske riskirati sukob s ministarskim vijećem. Zato je uvijek, bez iznimke, postupao prema njegovim željama ili je sam sazivao sjednice kojima je predsjedavao radi pronalazjenja zajedničkog stava.

Vidjeli smo da je ministarsko vijeće kontroliralo hrvatsku autonomiju do revizije bez sigurne prakse, ali se zapravo već iskristalizirao postupak (što ga je 1870. zahtijevao sam vladar) koji je sada utvrđen revizijom nagodbe. Prema § 5. ministarsko je vijeće dobilo pravo da izrazi svoje posebno mišljenje o banovim prijedlozima samo u slučaju kada je smatralo da nisu u skladu s interesima državne zajednice. No da bi to saznalo, najprije je moralo provjeriti jesu li ili nisu banove predstavke u skladu s nagodbom onako kako je ono interpretira. Ministarsko je vijeće dakle i dalje kontroliralo cijelu autonomnu zakonodavnu djelatnost i sve banove postupke koje je kralj trebao odobriti i više od toga. U pravilu nije ga zanimala samo tehnika administriranja u autonomnim poslovima.

Pokušaj izvjestioca hrvatskoga kraljevinskog odbora Jovana Živkovića da prikaže reviziju kao djelomični uspjeh nije bio uvjerljiv. Njegova nada da težište autonomnih poslova više neće biti u Budimpešti i da se hrvatsko-slavonski ministar više neće miješati u hrvatsku autonomiju nije se mogla ispuniti. Vidjeli smo da je tekst paragrafa o hrvatsko-slavonskom ministru sastavio ugarski kraljevinski odbor, zacijelo u interesu »centralizacije i hegemonije mađarske« a ne u korist »samostalnosti i autonomije tako narodne kao i državne trojedne kraljevine«, a ta su se dva suprotna gledišta sukobljavala, prema Račkom, već desetljećima. Sam Rački, koji je pristajao uz reviziju nagodbe kako ju je zamislila Narodna stranka u svom spomenutom elaboratu, potpisao je prijedlog opozicije na čelu s Makancem da sabor ne primi reviziju nagodbe što ju je predložio hrvatski kraljevinski odbor. Prema tom mišljenju odbor nije postigao zakonito jamstvo za hrvatsku autonomiju, popustio je jer su Mađari odbili sve bitne zahtjeve a uzdaje se u dobru volju mađarskih državnika, tj. »jače stranke«, da će postupati drugačije nego dotada. Makanec je načelno odbacio samu nagodbu i dakako reviziju koja nije osigurala kraljevini Dalmaciji, Hrvatskoj i Slavoniji državnu autonomiju nego joj je nametnula nedostojnu i kukavnu pokrajinsku autonomiju. Bio je u pravu tvrdeći da će hrvatski ban i dalje biti službenik ministra predsjednika i da će, ako je čestit, morati ubrzo shvatiti jaz između svoga domoljublja i dužnosti službenika mađarskog ministarstva. Predvidio je da će hrvatsko-slavonski ministar i dalje utjecati na sabor i vladu, da se neće zadovoljiti nevinom ulogom »listonoše hrvatske vlade«, te da će svaki prijedlog bana morati kontrolirati ministarsko vijeće. Rekao je da nitko nije tako naivan da bi povjerovao kako će kralj potvrditi bilo koji banski prijedlog protiv volje ministarskog vijeća. Položaj bana i hrvatsko-slavonskog ministra trajat će, prema Makancu, jednako dugo kao i nagodbeni sustav i sve dok Hrvati pristaju da budu sluge Mađara.<sup>31</sup>

Na temelju § 5. revizije nagodbe svi su se autonomni zakonski nacrti doista našli na službenom dnevnom redu ministarskog vijeća radi kontrole odgovaraju li »državnoj i interesnoj zajednici« Ugarske te Hrvatske i Slavonije, utemelje-

<sup>31</sup> Isto, 448—459.

noj na nagodbi. Pri tom su postojale tri mogućnosti. Ministarsko bi vijeće zaključilo da je neka zakonska osnova ispravna sa spomenutoga gledišta i ovlastila bi hrvatsko-slavonskog ministra da je predstavkom i bez primjedbi predloži vladaru na (pred)sankciju. U drugom slučaju ministarsko se vijeće ne bi složilo s dijelovima zakonske osnove. Tada bi uputilo hrvatsko-slavonskog ministra da dostavi vladaru zakonsku osnovu s primjedbama, tj. s prijedlogom da je vrati na ispravak (banu, kad se radilo o predsankciji i opet banu da je predloži Hrvatskom saboru na ponovnu raspravu kada se radilo o sankciji) ili da je odbije. Treća mogućnost pokazala se najopasnijom. Tada bi ministarsko vijeće odgodilo raspravu o nekoj zakonskoj osnovi, ili bi više puta o njoj raspravljalo jer je bila riječ o njegovim bitnim interesima za osiguranje mađarske hegemonije. U takvim je slučajevima Mažuranić bio pozvan na sjednicu (dakako sudjelovao je samo pri raspravi određene točke dnevnog reda) ili je sam zahtijevao da bude osobno saslušan.

Nacrti autonomnih zakona stizali su u carsku kabinetsku kancelariju s različitim priložima: s banskom predstavkom na njemačkom jeziku, s banovim prijedlogom teksta kraljeve (pred)sankcije, s nacrtom zakona na hrvatskom i u njemačkom ovjerenom prijevodu izrađenom u hrvatskoj vladi. Predstavka hrvatsko-slavonskog ministra na njemačkom jeziku opetuje banov podnesak ili sadrži posebne primjedbe u smislu zaključaka ministarskog vijeća. U tom slučaju on se poziva na § 5. revizije nagodbe. Kada bi ministarsko vijeće odobrilo banovu predstavku bez primjedbi, ministar je i to morao spomenuti. U svakom je slučaju priložen izvadak sa sjednice ministarskog vijeća na kojoj je pala odluka o određenoj zakonskoj osnovi ili molbi. Prema potrebi spisu su dodavani i drugi dokumenti, primjerice: prvobitni nacrt zakona ako se ovaj morao mijenjati, mišljenje resornog ministra. Sve predstavke s dužim tekstom kratili su činovnici kabinetske kancelarije. Skraćene verzije pregledavao je marljivi Franjo Josip (odnosno njegov tajnik) i potpisivao ih ako ga nisu upozorili da ima posebnih problema. Izvornu verziju sa službenom (pred)sankcijom kabinetska bi kancelarija vraćala predlagачima: austrijskim i mađarskim resornim ministrima, a u našem slučaju hrvatsko-slavonskom ministru s nalogom da vladarsku odluku proslijedi banu radi daljeg postupka. Izvorna kraljevska formula (pred)sankcije nalazila se na njemačkoj predstavi hrvatsko-slavonskog ministra. Tehničke je usluge pri tom pružalo mađarsko »pridvorno« ministarstvo preko kojega je mađarska vlada komunicirala s kabinetskom kancelarijom. Taj je ministar bio još jedna osoba koja je mogla intervenirati u hrvatskim poslovima, dakako samo po nalogu ministra predsjednika.<sup>32</sup>

Hrvatska vlada nije, naravno, utjecala na stvaranje i provođenje zajedničkih zakona osim u nekim slučajevima bez kojih neki autonomni zakoni ne bi mogli funkcionirati. Predstavnici vlade pozivani su na različita savjetovanja u vezi s pripremom nekih zakona kao što su pozivani i predstavnici ugarskih

<sup>32</sup> Spisi u HM su na mađarskom, njemačkom i hrvatskom jeziku. Službeni jezik je hrvatski, ali ministrove predstave vladaru su njemačke a korespondencija s ostalim ministrima je mađarska. Čini se da se nacrti autonomnih zakona često nisu prevodili na mađarski nego da se raspravljalo na temelju njemačkih tekstova pripremljenih za kralja. Mažuranić je slao ministrima njemačke dopise. Umjesto često odsutnog Pejačevića, predstavke (što ih je sastavljao Bogović) potpisivao je ministar predsjednik.

županija. Mislim da je to bilo korisno samo zato što bi predstavnik hrvatske vlade mogao upozoriti na eventualno uključivanje elemenata koji pripadaju hrvatskoj autonomiji, u pripremani zakon. Mađarska su ministarstva naime često kršila nagodbu zbog nepoznavanja njezinih odredbi. Ministarski se savjetnici nisu potrudili da se u toku priprema zakonskih nacрта obavijeste o njima.

Bivši državni odvjetnik za neoapsolutizma i dvorski kancelar za Schmerlingova sustava Mažuranić, taj »prvi sin građanskog roda« na banskoj stolici, zacijelo nije imao iluzija o svom položaju. U nastojanju da osigura autonomiju ozačkonjenu nagodbom, našao se na dvostrukom udaru: zastupnikâ opozicije ali i Narodne stranke te javnosti, koji su željeli stvarnu autonomiju u državnom smislu, i mađarske vlade s njezinom interpretacijom nagodbe u korist mađarske prevlasti. Prema mađarskoj vladi Mažuranić je branio hrvatsku autonomiju, ali nije mogao ništa postići i morao se redovno povući. Zamjerkama s hrvatske strane odgovarao je opravdanjem da je nagodbeni sustav, kakav god bio, zakon i da odluke kralja valja bezuvjetno slušati. U svom nastupnom govoru pred Hrvatskim saborom predstavio se kao tvorac zakonskog članka 42/1861. što ga je vladar tada sankcionirao po njegovu savjetu. Pripisao je dakle sebi u zaslugu i nagodbenu autonomiju jer je u tom zakonskom članku utvrđen minimum hrvatske autonomije izražen i u nagodbi. Nije se dakako izjasnio o drugom bitnom dijelu članka 42. preko kojega je nagodba prešla, tj. da je Hrvatska nakon 1848. samostalna i da kao takva želi sklopiti ugovor s Ugarskom ako joj se prizna samostalnost i cjelokupnost.<sup>33</sup>

Kao ban, Mažuranić nije mogao braniti hrvatsku državnost niti interpretirati nagodbu kao ugovor dviju država. Zato je u Hrvatskom saboru odbio prijedlog o posebnom hrvatsko-slavonskom državljanstvu izjavivši da je to pitanje zajedničkih poslova te da Hrvatska nije država »koliko bi ja i želio da bi bila«. <sup>34</sup> Isticao je da je na »odlučnom mjestu« branio zahtjeve adrese Hrvatskog sabora o sjedinjenju civilne Hrvatske i Slavonije s Krajinom kao čovjek koji se osjeća Hrvatom otkada živi.<sup>35</sup> No njegovo formalnopravno tumačenje nagodbe, neprekidno pregovaranje i popuštanje u Budimpešti nužno je, potkraj njegove vladavine, izazvalo optužbu da neodlučno brani hrvatsku autonomiju i da interpretira nagodbeni zakon u smislu mađarskih interesa.<sup>36</sup>

Od 1869. do 1873. mađarska je vlada nasilnim mjerama nametala nagodbeni sustav u klimi žestokog sukoba rauhovaca i progonjene Narodne stranke. Hrvatski sabor nije zasjedao dvije godine i zato sustavna zakonodavna djelatnost nije dolazila u obzir iako su se već tada počeli pripremati reformni zakoni

<sup>33</sup> DS 1872—1875 I, 30. IX 1872, 738—739. Nakon odstupa s banske časti Mažuranić je u svom posljednjem saborskom govoru izjavio da su tvorcii nagodbe bili suviše »meki« kada su prešli preko spomenutog načela zak. članka 42. DS 1884—1887 V, 13. XII 1886, 678—679. Svi Mažuranićevi saborski govori objavljeni su u: Sabrana djela Ivana Mažuranića IV, Pisma, govori, priredio Milorad Živančević, Zagreb 1979.

<sup>34</sup> DS 1875—1878 II, 22. IX 1877, 851.

<sup>35</sup> Isto, 20. I 1878, 1028—1029. Usporedi i njegov posljednji saborski govor kao u bilj. 33.

<sup>36</sup> DS 1878—1881 III, 21. XII 1879, 662.

ostvareni za Mažuranićeve vlade. Bez obzira na nezadovoljstvo beznačajnom revizijom nagodbe, tek je sada postala moguća redovna zakonodavna djelatnost pa se tom prilikom još jasnije morao pokazati pravi značaj nagodbene autonomije. U svojoj okružnici činovništvu novi ban smatra svojom glavnom zadaćom da se ustanove »temeljnog zakona« potpuno i »neprikraćeno« provedu u autonomnim poslovima.<sup>37</sup>

Valja najprije istaknuti da su Mažuranićeve nacrti zakona imali izuzetno značenje jer je riječ o nastavku modernizacije započete za neoapsolutizma.<sup>38</sup> Zakonodavstvo toga tipa već je postojalo u austrijskom dijelu Monarhije a bilo je u toku i u Ugarskoj, štoviše i u razvojačenoj Krajini. Mađarska vlada dakle nije namjeravala sprečavati modernizacijski smjer autonomnoga zakonodavstva. Njezina se glavna briga sastojala u tome da ti zakoni ostanu u okvirima koji osiguravaju mađarsku prevlast.

Već se na sjednici ministarskog vijeća u rujnu 1871. među ostalim našla i osnova zakona o odgovornosti bana. Ministarsko vijeće je tada istaklo važnost toga predmeta i zaključilo da je potrebno posebno razmatranje. Ovaj i drugi zakonski nacrti (primjerice o pučkim školama) nisu se pojavili na dnevnom redu ministarskog vijeća sve do Mažuranićeva banovanja. On je u prosincu 1873. predložio nacrt zakona o odgovornosti hrvatsko-slavonske zemaljske vlade, dakle o odgovornosti bana i triju odjelnih predstojnika Hrvatskom saboru. Ministarsko vijeće je odlučno odbilo taj prijedlog i osnova se morala načelno izmijeniti.<sup>39</sup> Prema zakonu od 10. siječnja 1874. samo su ban i njegov zamjenik odgovorni saboru. Odjelni predstojnici su odgovorni za sudjelovanje pri određenom činu ako se nisu pismeno ogradili. Za svoje vlastite postupke odgovorni su banu, dakle ne saboru. Mažuranić je u saboru istaknuo značenje toga zakona. Ban više nije »feudalni dostojanstvenik«, rekao je, nego odgovorni izvršilac »složne volje« kralja i naroda. Izrazio je ispraznu nadu da više neće biti moguća vlada koja se ne bi držala zakona.<sup>40</sup>

U formalnom smislu zakon o odgovornosti bana doista je napredak u usporedbi s Rauchovim bezakonjem. No, s druge strane, postalo je očigledno da ministarsko vijeće ne dopušta parlamentarnu vladu. Zato je Mažuranić učinio još jedan pokušaj da to postigne. Pitanje odgovornosti odjelnih predstojnika ponovno je bilo na dnevnom redu ministarskog vijeća u vezi s promjenama u zakonu od 20. IV 1869. o ustrojstvu autonomne hrvatsko-slavonske vlade. U toj osnovi ban je predlagao tri paragrafa prema kojima bi i odjelni predstojnici bili odgovorni Hrvatskom saboru i odgovarali na interpelacije. Disciplinske ovlasti bana protezale bi se na njih osim za ona pitanja za koja bi bili izravno odgovorni saboru. Ministarsko vijeće je tada ponovno istaknulo da bi se putem odgovornosti odjelnih predstojnika saboru stvorila odgovorna vlada u parlamentarnom smislu u kojoj bi odjeli prerasli u ministarstva. Zemaljska vlada morala je i dalje ostati »dikasterij«, administrativna ustanova pod upravom njezina najvišeg činovnika odgovornog ministru predsjedniku. Dakle hrvatsko-slavonska vlada nije nipošto na razini ministarstva. Takvo što ministarsko

<sup>37</sup> Mažuranić n. dj. III, 350.

<sup>38</sup> Gross Mirjana, Počeci moderne Hrvatske, Neoapsolutizam u civilnoj Hrvatskoj i Slavoniji 1850—1860, Zagreb 1985.

<sup>39</sup> UMP 19. XI 1871; 17. XII 1873. HM 36/1873, br. 2176; 37/1874, br. 19.

<sup>40</sup> DS 1872—1875 I, 12. I 1874, br. 1076.

vijeće nije dopuštalo jer bi to ugrozilo jedinstvo mađarske države a hrvatska bi strana imala opravdanje za tvrdnju da je hrvatska vlada u ravnopravnom odnosu s mađarskom vladom i za isticanje hrvatske državnosti. Zato su spomenuti paragrafi izbačeni iz osnove o organizaciji vlade. Mažuranić je kasnije objašnjavao položaj odjelnih predstojnika u vladi koja nije »kolegijalna« nego »personalna« jer ban rukovodi svim odjelima i oni ne mogu samostalno postupati (kao ministarstva parlamentarne vlade).<sup>41</sup>

U vezi s osnovom o organizaciji autonomne vlade, ministarsko je vijeće jasno izreklo svoj stav o položaju bana a i hrvatsko-slavonskog ministra. Mažuranić je htio da kraljevske odluke kontrasignira isključivo ban a ne samo ministar (kako je određeno po zakonu iz 1869). Sjetimo se da je to isto želio već i Rauch. Ministarsko je vijeće tu promjenu postupka odlučno odbilo pozivajući se na § 44. nagodbe prema kojem je hrvatsko-slavonski ministar veza između kralja i hrvatsko-slavonske vlade. Nužnost njegove kontrasignature u »strogo« autonomnim poslovima ima, prema zaključku ministarskog vijeća, »doista praktično značenje«. Hrvatsko-slavonski ministar je po § 5. revizije nagodbe odgovoran ministru predsjedniku da u banskim predstavkama nema ništa što bi štetilo »državnoj zajednici i zajedničkim interesima« Ugarske te Hrvatske i Slavonije. Zato je njegova kontrasignatura izraz njegove zadaće nadzora u tom pogledu. Drugim riječima, hrvatsko-slavonski ministar je prije svega kontrolni organ mađarske vlade nad hrvatskom autonomijom a ne zastupnik interesa hrvatske autonomije u zajedničkim poslovima.

Ministarsko vijeće odbilo je i zakonski nacrt o uređenju političke uprave. Mažuranić je predlagao izmjenu dotadašnje podjele županija uz ukidanje ustanove velikih župana. Ministarsko vijeće doduše priznaje pravo autonomnoga zakonodavstva da samostalno uredi unutrašnju upravu, ali smatra da je ovaj nacrt o organizaciji i podjeli upravnih područja u suprotnosti s § 66. nagodbenog zakona u kojem je zajednička legislativa utvrdila podjelu upravnih područja a isto to uradila je i u § 9. revidirane nagodbe stvaranjem Bjelovarske županije iz dijela Krajine. Ukidanje položaja velikih župana utjecalo bi na gornju i donju kuću ugarskog parlamenta i na Hrvatski sabor jer su veliki župani članovi tih zakonodavnih tijela. Ministarsko vijeće je zato jednoglasno odlučilo predložiti kralju da odbije potvrdu toga nacrta. Ban je na istoj sjednici izjavio da nabranjanje hrvatsko-slavonskih županija u § 66. nagodbe, odnosno u § 9. revizije nema svrhu da odredi upravnu podjelu nego da osigura teritorij koji nesumnjivo pripada Hrvatskoj i Slavoniji. To je zanimljiv primjer kako se pojedine odredbe nagodbe pretvaraju u vlastitu suprotnost. Pokušaj da se nagodbom zajamči teritorijalna cjelokupnost Hrvatske i Slavonije (sjetimo se da je mađarska strana prije nagodbe htjela priključiti slavonske županije Ugarskoj a Hrvatsko primorje Rijeci, tj. Ugarskoj) izrodio se u nekakvu jednom zauvijek danu administrativnu podjelu koja je onemogućavala poboljšanje uprave. Dakako, ministarsko vijeće nije moglo pristati na ukidanje ustanove velikih župana jer su oni bili važno sredstvo manipulacije u njegovim rukama. Mažuranić nije poricao opravdanost formalnopravnih primjedbi u vezi s velikim županima. Nije mu preostalo ništa drugo nego da povuče spomenute

<sup>41</sup> UMP 31. VII 1874; DS 1875—1878 II, 6. XI 1876, 663—664.

zakonske osnove.<sup>42</sup> Na jednoj od idućih sjednica ministarskog vijeća izvijestio je ministar Pejačević da mu je ban dostavio zakonsku osnovu o političkoj upravi u kojoj je ostala ustanova velikih župana i dotadašnja raspodjela županija. Zato prema Pejačeviću otpada razlog da se ministarsko vijeće dalje mišlja u unutrašnju upravu Hrvatske i Slavonije. Usprkos tome on je predlagao da se taj nacrt ne uzme u postupak prije priključenja Krajine. Ministarsko vijeće je izrazilo zabrinutost što izmijenjeni zakonski nacrt napušta tradicionalni upravni sustav koji se temelji na županijskoj samoupravi pa bi se uprava u Hrvatskoj i Slavoniji mogla razvijati u suprotnom pravcu od one u Ugarskoj. Prema ocjeni ministarskog vijeća tim se zakonom uvodi centralizacija koja daje banu suviše veliku moć. No s obzirom na to da su u zakonskoj osnovi prihvaćene primjedbe ministarskog vijeća na koje ono ima pravo, zaključak je glasio da hrvatsko-slavonski ministar smije predložiti kralju zakonski nacrt bez primjedbi.<sup>43</sup> S tim zakonom ministarsko vijeće nije ništa riskiralo. Njegova kontrola bila je osigurana mogućnošću intervencije putem velikih župana i preko poslušnog bana.

Među zakonima koji su izazivali sukob bana i mađarske vlade treba spomenuti još i izborni zakon protiv kojeg je ministarsko vijeće prosvjedovalo »s gledišta državne zajednice i zajedničkih interesa« Ugarske te Hrvatske i Slavonije u vezi s dva bitna pitanja. Najprije ono nije htjelo dopustiti da Rijeka bira zastupnike u Hrvatski sabor i željelo je *status quo* do konačnog uređenja riječkog pitanja koje se prema § 66. nagodbe (»krpice«) može mijenjati samo putem kraljevinskih odbora. Do tih pregovora dakako nije došlo i Rijeka je ostala faktički uključena u Ugarsku. Ministarsko vijeće nije također htjelo dopustiti da pravo glasa za Hrvatski sabor ima samo onaj tko stanuje u Hrvatskoj i Slavoniji jer bi mnogi posjednici velikih imanja koji žive u Ugarskoj ostali bez prava glasa. U mađarskom zakonu nije bilo ograničenja za veleposjednike koji stanuju u Hrvatskoj pa bi se, prema mišljenju ministarskog vijeća, te odredbe u hrvatskom izbornom zakonu protivile reciprocitetu i državnoj zajednici. Kao i velike župane, mađarska je vlada trebala i veleposjednike za svoje intervencije u izborima. Mažuranić je odgovorio da je ta osnova potekla iz saborske inicijative, a da se hrvatska vlada držala u tom pitanju rezervirano. No kada je nacrt izglasan, smatrala je da ga može predložiti za sankciju. Taj nacrt naime počiva na istim načelima kao i izborni zakon iz godine 1870. Bitna je razlika samo u tome što je zemaljska vlada po starom zakonu proizvoljno određivala izborne okruge, dok bi oni sada bili utvrđeni zakonom. Po izbornom zakonu iz 1870. Rijeka šalje dva zastupnika u Hrvatski sabor i ban nije imao razloga da zahtijeva da se to ispusti. Načelom da pravo glasa ima samo stanovnik Hrvatske i Slavonije htjela se, prema banu, spriječiti mogućnost da »narodnosni agitatori« koji ne žive u Hrvatskoj i Slavoniji budu izabrani u sabor. Može se pretpostaviti da je pravi razlog ipak bio u želji da se uklone

<sup>42</sup> UMP 31. VII 1874.

<sup>43</sup> UMP 19. IX 1874; HM 41/1874, br. 1350. Zakon je delikatan za mađarsku vladu jer je u Ugarskoj tradicionalno postojao sukob između »municipalista«, pobornika široke županijske samouprave, i »centralista«, koji su željeli snažnu središnju vladu. U skladu s procesom modernizacije počeli su prevladavati ovi drugi pa je Tiszina vlada mogla provesti »centralistički« zakon o upravnoj organizaciji.

oni koji bi glasovali po direktivi mađarske vlade. Mažuranić je dalje rekao da ne insistira na potvrdi toga zakonskog nacrtu iako bi to »s političkoga gledišta« bilo poželjno. (Uskrata kraljeve sankcije izazvala bi veliko uzbuđenje.) Izrazio je spremnost da potakne ponovnu raspravu u saboru prema naredbama mađarske vlade. Ministarsko je vijeće odbacilo Mažuranićev odgovor i zaključilo je da će predložiti vladaru uskratu potvrde. Tako se i dogodilo.

Sada je Mažuranić već imao dovoljno iskustva s natezanjem oko pojedinih zakonskih osnova. Zato je htio da, prije nego što predloži saboru izmijenjeni zakonski nacrt, bude siguran da se ministarsko vijeće s njime slaže. Očigledno nije želio da eventualno ponovno odbijanje nacrtu izglasanog u saboru izazove još veće uzbuđenje, a to znači i otpor protiv njega osobno. Ministarsko vijeće je i ovaj put odbilo odredbu o Rijeci na kojoj je ban insistirao. Naposljetku su dakako morali biti prihvaćeni zahtjevi i formulacije pojedinih paragrafa kako ih je naredilo ministarsko vijeće.<sup>44</sup>

U suprotnosti sa značajem nagodbene autonomije, Mažuranić se dakle poslužio taktikom dogovora s ministarskim vijećem prije nego što bi uputio svoje predstavlke na formalni postupak za kraljevu potvrdu. To se moglo prikriti pred hrvatskom javnosti, za razliku od odbijanja kraljevske sankcije a nije ništa mijenjalo na stvari jer je ministarsko vijeće uvijek provelo svoje gledište uz poneki sitniji ustupak. To se dogodilo i na kraju saborskog perioda 1872—1875. Ban je predložio na kraljevsku potvrdu dva reskripta (banu i saboru). U nacrtu kraljeve poruke upućene saboru (koja je po sadržaju važan državni spis) ministarsko vijeće je zahtijevalo izmjenu formulacije o reviziji nagodbe. Smatralo je da se ta činjenica pripisuje isključivo Hrvatskom saboru. Zapovjedilo je novi tekst u kojem je riječ samo o »sudjelovanju« Hrvatskog sabora pri toj reviziji.<sup>45</sup>

Ban je ministarskom vijeću predložio i tekst dvaju reskripata u vezi s otvaranjem novoga sabora. Ministri su prije svega htjeli spriječiti da se formalno neriješeno pitanje Rijeke stavi na dnevni red Hrvatskog sabora. Dopuslili su samo vladarevu izjavu da bi mu bilo drago kada bi se riječko pitanje, ako to zakonodavna tijela i riječka delegacija smatraju potrebnim, konačno riješilo. To je jedan od primjera licemjernog postupka ministarskog vijeća a s njime i Franje Josipa. Oni se drže slova zakona, ali se trude da se ono ne provede u život. Jasno je da niti parlament niti riječka delegacija ne dopuštaju promjenu »provizorija« kojim je Rijeka faktički pridružena Ugarskoj. U vezi s teritorijalnim integritetom Hrvatske, ministarsko vijeće je zabranilo izjave o sjedinjenju s Dalmacijom ili o njegovoj pripremi te o priključenju Krajine u roku od tri godine. Dopustilo je jedino da reskript obeća sjedinjenje uprave

<sup>44</sup> UMP 2. V, 26. V, 7. VI 1875, br. 366. Izborni zakon od 6. VII 1875. određuje da grad Rijeka s kotarom bira »ubuduće« dva zastupnika u Hrvatski sabor i da sam odredi hoće li imati jedan ili dva izborna kotara. Drugim riječima, Rijeka uopće ne šalje predstavnike u Hrvatski sabor! Budućnost je ovisila o konačnom sporazumu o Rijeci do kojega dakako nije došlo. Istodobno utvrđen je djelokrug riječkoga guvernera kao oblasti podređene mađarskoj vladi. UMP 28. VII 1875. Prema spomenutom zakonu, pravo glasa ima svatko tko je rođen u Hrvatskoj i Slavoniji ili primljen u savez neke općine, dakle bez obzira na mjesto stanovanja.

<sup>45</sup> UMP 29. V 1875.



civilne Hrvatske i Slavonije te Krajine bez roka. Ban je priznao opravdanost tih primjedbi! Obećao je da će nacrt reskripta u tom smislu stilizirati.<sup>46</sup>

Razumije se da prema nagodbi postoje zajednički i autonomni zakoni, no u praksi našle su se brojne pravne materije koje sadrže i zajedničke i autonomne elemente. U mnogim autonomnim zakonima, posebno iz resora unutrašnjih poslova, trebalo je utvrditi i neke financijske propise. Budući da su financijski poslovi »zajednički«, to po zakonu nije bilo moguće. Za vrijeme traženja rješenja u posebnim naredbama ministra financija ili u zakonima ugarskog parlamenta, bitni privredni predmeti ostali su ležati. To je slučaj sa zakonskim osnovama o zadrugama i o ubrzanju uređenja urbarijalnih odnosa. Hrvatski sabor prihvatio je zakonske nacрте još 1869, ali ih hrvatsko-slavonski ministar nije smio slati na vladarsku potvrdu jer su uključivali financijske poslove. Što se tiče zakonske osnove o zadrugama, ministar financija je pristao da predloži ugarskom parlamentu dva kratka zakonska nacрта s odredbama iz kompetencije zajedničkih organa. Tako je nastao, po općem mišljenju, izuzetno loš zakon o zadrugama od 12. XII 1870. Odmah je bilo jasno da ga treba mijenjati, ali je uz velike poteškoće novi zakon potvrđen tek 3. III 1874.<sup>47</sup> Međutim zakon o razrješenju urbarijalnih odnosa koji dopunjuje patente iz 1853. i 1857. nije dobio sankciju jer je obuhvaćao državno jamstvo za otkup izvanselišnih zemljišta, utjerivanje duga pomoću financijskih oblasti, popust državnog poreza i oslobođenje otkupnih poslova od biljegovine i pristojbi. Ministar financija nije to htio uzeti u postupak jer su tada i u Ugarskoj postojala u tom pogledu neka otvorena pitanja. Mažuranić je dao izraditi novu osnovu i predložio ju je ministru financija s molbom da pristane na jamstvo države.<sup>48</sup> Nacrt je konačno stigao na dnevni red sjednice ministarskog vijeća s banovom molbom da predloži ugarskom parlamentu zakonski nacrt o financijskoj strani urbarijalnih pitanja što ih je trebalo riješiti. Bitna je bila garancija države pri otkupu izvanselišnih zemljišta koja je zakonski vrijedila u Ugarskoj. Ministar financija Kálmán Széll izjavio je da prema nagodbi ne može postojati posebno jamstvo Hrvatske u financijskim pitanjima. (Načelno stvar nije samo u tome što su financijski poslovi izdvojeni iz hrvatske autonomije. Hrvatska i Slavonija kao »pokrajina« ne može davati državno jamstvo.) Uvažavajući razlike između ugarskog i hrvatskog zakona (jer patentni o zemljišnom rasterećenju od 2. III 1853. nisu bili jednaki) ministar je predložio ministarskom vijeću da odobri jamstvo države pod uvjetom da troškove bezuvjetno snosi autonomna uprava a nikako ugarski državni erar. No još je bilo nepravilno pa je autonomna osnova o rasterećenju izvanselišnih zemalja (krčevina, gornih i činjenih zemalja), uz ispuštanje svih financijskih odredbi, dobila dozvolu ministarskog vijeća tek četiri mjeseca nakon prve sjednice. (Sankcionirana je 10. I. 1876.)<sup>49</sup> Osim toga zakona koji je bitan za kapitalističku proizvodnju u poljoprivredi, bilo je više drugih zakonskih osnova sa sličnim problemima. U nekim slučajevima ministar-

<sup>46</sup> Isto.

<sup>47</sup> UMP 8. VII 1870; 18. VIII 1872; HM 38/1874, br. 290.

<sup>48</sup> Mažuranić je priredio još tri nacрта koja su također ostala ležati: o komasaciji zemljišta, o segregaciji pašnjaka i šuma te o otkupu i regulaciji regalnih prava. DS 1872—1875 I, 12. VI 1875, 2000.

<sup>49</sup> UMP 10. VIII; 30. XII 1875.

sko je vijeće povlačilo već sankcionirane zakone jer su nepažnjom obuhvaćali pitanja iz ingerencije hrvatske autonomije ili ban nije htio proglasiti »zajednički« zakon koji nije odgovarao nagodbi. Svako se pitanje posebno rješavalo a ponekad je onda uzeta u postupak autonomna osnova usklađena s potvrđenim ugarskim zakonom.<sup>50</sup>

Ban je preko hrvatsko-slavonskog ministra iznosio »prigovore« zbog vrijeđanja nagodbe a ponekad ih je u ministarskom vijeću osobno izlagao. Primjere, prosvjedovao je protiv zajedničkog zakona o općinskom nametu za smještaj vojske jer općinska pitanja pripadaju autonomnim poslovima. Ministarsko je vijeće pristalo na izmjenu te osnove.<sup>51</sup> Ozbiljnija je bila naredba ministra za promet Péchyja o mađarskom jeziku na željeznici uz otpuštanje nekih hrvatskih službenika. Mažuranić je dakako tvrdio da je riječ o kršenju više točaka nagodbe a posebno § 57. koji određuje hrvatski službeni jezik za organe zajedničke vlade. Ministar je odgovorio da se mađarski službeni jezik i prije upotrebljavao na željeznici i da su spomenuti činovnici otpušteni zbog nesposobnosti a ne zato što su Hrvati. Najvažnije je pri tom da je Péchy odbio § 57. kao opravdanje za hrvatski službeni jezik na željeznicama (kao ustanovi »zajedničkog« ministarstva). Rekao je da se namještenici željeznice ne mogu smatrati činovnicima zajedničke vlade. Prema njegovoj su izjavi državne željeznice podvrgnute istom postupku kao pruge svakog drugog privatnog dioničkog društva. Osim toga, na kratkim prugama državnih željeznica u Hrvatskoj i Slavoniji mora se upotrebljavati isti jezik kao u upravi cijelog željezničkog pogona. Ministarsko je vijeće primilo tu izjavu do znanja. Riječ je o opravdanju potpune mađarizacije željeznica koje je, uz određene izmjene, vrijedilo do 1918.<sup>52</sup>

Sličan primjer kršenja nagodbe pojavio se pri imenovanju senjsko-modruškog biskupa jer religiozni poslovi pripadaju hrvatskoj autonomiji. Kako je senjsko-modruška dijeceza obuhvaćala i Rijeku i protezala se »na mađarski teritorij koji ne pripada Hrvatskoj«, ministarsko je vijeće zahtijevalo da predstavku kralju o osobi novoga biskupa predloži ministar predsjednik a ne ban. Naposljetku banu je ipak dopušteno da (u dogovoru s ministrom predsjedni-

<sup>50</sup> Primjer je zakon o sprečavanju goveđe kuge. UMP 2. XI; 11. XII 1875.

<sup>51</sup> UMP 2. V 1875. Neprilika je bilo i s uređenjem zemaljskog statističkog ureda. Ministar za poljoprivredu, obrt i trgovinu uporno je htio protegnuti statistički zakon iz 1870. i na Hrvatsku i Slavoniju. Ovdje se javlja slučaj kršenja ne samo nagodbe nego i autonomnih zakona. Prema zakonu o ustrojstvu zemaljske vlade iz 1869. njezinoj kompetenciji pripadaju i statistički poslovi. Prelaženje preko pojedinih odredbi autonomnih zakona moguće je u načelu i s obzirom na mišljenje mađarske vlade prema kojem autonomni zakoni nisu na istoj razini kao »zajednički« zakoni i posebni ugarski zakoni i moraju se ovim posljednjima potpuno prilagoditi. U pojedinim slučajevima ministri su odlučivali je li stvar tako važna da je nužno kršiti nagodbu te prelaziti preko autonomnih zakona odnosno zahtijevati da se oni mijenjaju ili se ne isplati izazivati sukob s banom i povećavati ionako veliku mržnju javnosti protiv mađarske vlade. U pitanju statističkog ureda, mađarska je vlada nakon višemjesečnog spora ipak prihvatila banovo mišljenje da se radi o poslu hrvatske autonomije i dopustila je autonomni zakon (sankcioniran 18. II 1875). HM 41/1874, br. 1301; 43/1875, br. 234.

<sup>52</sup> UMP 2. V 1875.

kom i zagrebačkim nadbiskupom) predloži novoga biskupa.<sup>53</sup> Mnogo je opasnije bilo kršenje nagodbe u vezi sa srpsko-pravoslavnom crkveno-školskom autonomijom. Ministarsko je vijeće zabranilo autonomni zakon koji bi izrazio banovu ingerenciju u tim poslovima. Pravo odlučivanja prisvojio je isključivo ministar predsjednik. To se teško odrazilo na odnose hrvatske i srpske politike, već pomučene Mažuranićevom školskom reformom.<sup>54</sup>

Ne treba posebno naglasiti da je najveće poteškoće i sukobe izazivalo financijsko pitanje. Pri svakom votiranju budžeta potkraj godine, pri svakom obračunu odigravale su se prave drame. Prema § 15. nagodbe za unutrašnje potrebe Hrvatske i Slavonije utvrđen je paušal od 2 200 000 forinti. Vidjeli smo da je hrvatski kraljevinski odbor za reviziju nagodbe zahtijevao financijsku samostalnost, tj. autonomnu upravu financija i državnih dobara s time da zemlja plaća državnoj blagajni redovne svote za zajedničke poslove. Kada bi se »oddružila« financijska uprava, ističe elaborat, prestale bi tužbe da Ugarska ima veću korist od Hrvatske i Slavonije nego što je određeno, a s druge strane ne bi više bilo razloga za izazivanje hrvatske osjetljivosti tvrdnjama da Ugarska materijalno podupire Hrvatsku i Slavoniju koja ne može živjeti od vlastite porezne snage. Kraljevinski odbor kaže da financijska samostalnost ne vrijeđa načelo državnog zajedništva te da, naprotiv, stvara temelj za trajnu, prijateljsku suradnju. No Ugarski kraljevinski odbor tvrdio je da je zajednički porezni i financijski sustav jedno od glavnih načela državne zajednice stvorene nagodbom i da bi je financijska samostalnost Hrvatske i Slavonije oslabila. Dakako da ugarski kraljevinski odbor nije mogao prihvatiti želje hrvatskog odbora jer bi financijska samostalnost pogodovala stvarnoj autonomiji i otežavala punu kontrolu mađarske vlade. Prema ugarskom kraljevinskom odboru, zajedničke su financije i jamstvo za financiranje poslova zajedničkih cijeloj monarhiji a korisne su Hrvatskoj i Slavoniji jer se prema proračunu 1869—1871. pokazalo da ona nije mogla dati odgovarajuću kvotu za zajedničke poslove monarhije. (Ugarski kraljevinski odbor je odbio izmjenu financijske obveze Hrvatske i Slavonije prema zajedničkim poslovima monarhije.) Smatrajući doduše da dotadašnji paušal ne vrijeđa »narodnu samosviest«, kraljevinski je odbor radi umirenja javnosti u Hrvatskoj pristao da joj umjesto paušala dodijeli 45% njezinih prihoda. Odričući se paušala, kaže elaborat, Ugarska pristaje na veliku materijalnu žrtvu u korist »združenih zemaljah« jer se odriče svote koja je dotada nadmašivala paušal a to znači da Hrvatska i Slavonija sada prinosi manje za zajedničke terete.<sup>55</sup>

Paragrafom 3. revidirane nagodbe financiranje autonomne uprave pokriva se s 45% izravnih i neizravnih poreza i drugih javnih dohodaka Hrvatske i Slavonije. Te su poslove obavljali organi ministarstva financija gdje se izrađivao obračun što ga je nakon toga kontroliralo državno računovodstvo. Zatim bi ministarsko vijeće odobrilo da se taj obračun predloži ugarskom parlamentu

<sup>53</sup> UMP 11. XII 1875; 24. I 1876.

<sup>54</sup> Vladar je to pitanje smatrao toliko važnim da je sazvao sjednicu ministarskog vijeća kojoj je predsjedao. Nevoljko je podržao ministre protiv bana. Isto je uradio i u pitanju pretvaranja žandarmerije u Hrvatskoj i Slavoniji u »mađarsku kraljevsku« ustanovu pod mađarskim grbom. UMP 18, 20. X 1876.

<sup>55</sup> DS 1875—1878 I, 478—481.

koji bi ga prihvatio, a Hrvatski sabor bi se o tome samo obavijestio preko bana koji nije imao uvid u izvore toga obračuna. Ministar financija bi određivao svotu koja je navodno iznosila 45% hrvatsko-slavonskog prihoda i njome je Hrvatski sabor mogao raspolagati. Ponekad je ministar financija naknadno tvrdio da je svota određena za autonomne poslove prema naknadnom obračunu prevelika pa je Hrvatska i Slavonija tako postala dužnik državnog erara. Isto tako je ministar financija obavještavao bana o svoti zaostalog poreza (porijeklo koje se nije moglo ispitati) i zahtijevao je da se ona utjera. (Prema § 24. nagodbe autonomne su oblasti morale pomagati zajedničkim financijskim organima pri utjerivanju poreza. Hrvatski sabor nije mogao votirati budžet prije prihvaćenog obračuna u ugarskom parlamentu jer nije znao kojom svotom raspolaze. Ministarsko vijeće je gotovo redovno tvrdilo da je svota što ju je votirao Hrvatski sabor previsoka, ali nije predlagalo odbijanje sankcije jer bi to izazvalo veliko uzbuđenje a i funkcija vlade bila bi privremeno onemogućena. Zato su kraljeve sankcije budžeta najčešće pratile opomene za štednju, a hrvatska je vlada morala trošiti manje sredstava nego što ih je predvidio budžet.<sup>56</sup> Prema tome nije moglo biti govora ni o najnužnijim investicijama za razvoj privrede a proizvoljnost u financijskom obračunu izazivala je opću nesigurnost u upravi i trošenju sredstava.

Nije dakle slučaj da je Mažuranić upravo u vezi s autonomnim budžetom, a pod pritiskom poslaničkih optužbi protiv mađarske vlade, zamolio preko hrvatsko-slavonskog ministra njezinu izjavu da li je voljna »držati se sveto« nagodbe. Odgovor je bio da će to mađarska vlada uraditi kao i dosada! (Ta izjava doista nije pobuđivala nadu za budućnost.) No uz to je priznala da je nagodba umnogome nejasna i da zato mogu postojati različita mišljenja, ali će ona nastojati naći rješenja korisna za obje zemlje.<sup>57</sup> Mađarska vlada nije mogla priznati da se ne drži nekih točaka nagodbe a osim toga su joj nejasnoće u tekstu doista dopuštale da provede svoje namjere protiv interesa Hrvatske i Slavonije a da formalno nije morala kršiti nagodbu jer je taj »temeljni državni zakon« maksimalno osiguravao njezine interese.

U posljednjim godinama Mažuranićeva banovanja stvari su se još pogoršale zbog oštrog smjera ministra predsjednika Kálmána Tisze, zbog sukoba u pripremanju sjedinjenja Krajine i civilne Hrvatske i Slavonije, zbog bosansko-hercegovačkog ustanka i okupacije te zbog razmirica mađarske i austrijske vlade oko obnove financijske nagodbe.

U svakom slučaju valja ocjenjivati uvjetovanost, značaj i djelatnost političkih stranaka te ritam modernizacijskih procesa u Hrvatskoj i Slavoniji kao posljedicu uskoga okvira hrvatske »pokrajinske« autonomije što ga je dopuštala mađarska vlada kako ne bi ugrozila sigurnost »jedinstvene mađarske države«. Mažuranićeva vlada svakako nije mogla nastaviti s reformnom djelatnosti nakon što je provela najnužnije zakone pod uvjetom da ih prilagodi zahtjevima ministarskog vijeća, a modernizacijske snage nisu se uspjele poslužiti tom kontroliranom i usmjeravanom autonomijom.

<sup>56</sup> Primjerice: UMP 18. IX; 23. XII 1876; HM 36/1873, br. 1783.

<sup>57</sup> DS 1875—1878 II, 728.

### Zusammenfassung

## DIE UNGARISCHE REGIERUNG UND DIE KROATISCHE AUTONOMIE IN DEN ERSTEN JAHREN NACH DEM AUSGLEICH

Mirjana Gross

Die Unklarheiten und einige Unterschiede im ungarischen u. kroatischen Text des ungarisch-kroatischen Ausgleichs ermöglichten, ähnlich wie beim österreichisch-ungarischen Ausgleich, schroff entgegengesetzte Interpretationen. Die ungarische Regierung fasste die kroatische Autonomie als Konzession der »Nebenländer« auf, deren Gesetzgebung und politische Verwaltung unter ihrer Kontrolle stehen müsse um die Einheit des ungarischen Staates zu gewährleisten. Im Gegensatz dazu wurde dieselbe Autonomie kroatischerseits als staatliche Autonomie beurteilt wobei Ungarn eigentlich ein föderativer Staat wäre. Das Wunschziel der Ideologie des kroatischen Staatsrechtes äusserte sich in den Versuchen eine genügend breite Autonomie zu erlangen um es der Elite zu ermöglichen die Modernisierungsprozesse selbst zu steuern. Die Verfasserin zeigt auf Grund der ungarischen Ministerrats-Protokolle wie diese beiden Tendenzen aufeinanderprallten wobei natürlich immer die ungarische Regierung als Siegerin aus dem Kampf hervorging, unter anderem auch darum weil sie ausnahmslos vom König unterstützt wurde. Der kroatisch-slavonische Minister, Mitglied des Ministerrats, war der ungarischen Regierung gegenüber für die Kontrolle der kroatischen Autonomie verantwortlich, während er aus kroatischer Sicht der Vertreter der kroatischen Autonomie bei der Ausübung der »gemeinsamen« Angelegenheiten hätte sein sollen. Alle vom Banus unterbreiteten autonomen Gesetzentwürfe mussten, bevor sie zur Vorsanktion oder Sanktion gelangten, vom ungarischen Ministerrat bewilligt oder mit Anmerkungen versehen werden in denen die Aenderung bestimmter Punkte des Entwurfes oder gar die Verweigerung der Sanktion vom König erbeten und immer nach diesen Wünschen gelöst wurde.

Im Aufsatz wird die Methode und die Taktik der ungarischen Regierung gegenüber wichtigen autonomen Gesetzen untersucht, besonders während der Reformen des Banus Mažuranić 1874/5. Der Ministerrat war bestrebt die völlige Abhängigkeit der kroatischen Autonomie zu gewährleisten und sicherzustellen dass die kroatisch-slavonische Regierung nur als »Dikasterium« nicht aber als parlamentarische Regierung tätig werde, bzw. dass der Banus nur Angestellter des Ministerpräsidenten bleibe. Die Verfasserin untersucht auch die Probleme die dadurch entstanden dass alle finanziellen und fast alle wirtschaftlichen Angelegenheiten zur Kompetenz der »gemeinsamen« Regierung und des Parlaments gehörten. Daher entstanden grosse Schwierigkeiten bei der Festlegung des Budgets für die autonomen Angelegenheiten (die Einsicht in die Quellen der Abrechnung wurde dem Banus nicht erlaubt) und bei den wichtigsten Gesetzen zur Förderung einer marktbezogenen Landwirtschaft. Der Streit darüber ob eine bestimmte rechtliche Materie den »gemeinsamen« oder den autonomen Angelegenheiten gehöre war immer auf der Tagesordnung. Die ungarische Regierung kontrollierte auch ob die autonomen Gesetzentwürfe nicht von den ungarischen Gesetzen abwichen oder gar liberale Tendenzen enthielten welche ihr auch in Ungarn nicht genehm waren. Obwohl der Ausgleich und dessen Revision (1873) die Interessen der ungarischen Regierung wahrte, fühlte sie sich genötigt mehrere Punkte des Ausgleiches, die ihr nicht mehr passten, zu umgehen. Die Verfasserin stellt fest dass sich die Modernisierungskräfte Kroatiens und Slavoniens der so kontrollierten und auf den kleinsten Umfang herabgedrückten »provinziellen« Autonomie nicht bedienen konnten.

H I S T O R I J S K I  
Z B O R N I K

IZDAVAČ: Savez povijesnih društava Hrvatske

REDAKCIJSKI ODBOR

Mirjana GROSS, Zagreb  
Ivan KAMPUŠ, Zagreb  
Tomislav RAUKAR, Zagreb  
Petar STRČIĆ, Zagreb

---

Bernard STULLI, Zagreb

---

GLAVNI I ODGOVORNI UREDNIK

Ivan KAMPUŠ

LEKTOR

i

KOREKTOR

Branko ERDELJAC

Adresa uredništva:

Savez povijesnih društava Hrvatske  
Zagreb, Filozofski fakultet, Ul. Đure Salaja 3

Časopis izlazi jednom godišnje

Pretplate i narudžbe šaljite na adresu:

Savez povijesnih društava Hrvatske, Zagreb, Krčka 1

Cijena ovog broja iznosi 1000 din.

Izdavanje časopisa sufinancira

Samoupravna interesna zajednica za znanstveni rad SRH — VII.  
Tisak Štamparskog zavoda »Ognjen Prica« u Zagrebu — svibanj 1986.