

ZEMLJOPISNO, POVIJESNO, UPRAVNO I PRAVNO ODREĐENJE ISTOČNE HRVATSKE – KORIJENI SUVREMENOG REGIONALIZMA

Anita Blagojević, dipl. iur.,
asistentica – znanstvena novakinja
Pravni fakultet Sveučilišta u Osijeku

UDK: 323.174(497.5-3Slavonija)
353.3:94(497.5-3Slavonija)
Ur.: 3. rujna 2008.
Pr.: 8. prosinca 2008.
Stručni članak

Temeljno je pitanje postavljeno u radu ima li područje istočne Hrvatske sa zemljopisnog, povijesnog, upravnog, odnosno pravnog aspekta, tradiciju regionalizma. Stoga autorica najprije razrađuje zemljopisno određenje (klimu, vodu, floru, faunu i reljef) odnosnog područja, koje je ujedno bitno za razumijevanje povijesnih procesa. Povijesno određenje istočnog dijela Hrvatske autorica započinje sa sredinom 6. st.; slijedi analiziranje povijesti istočne Hrvatske do današnjih dana. Upravno i pravno određenje odnosnog područja obrađuje se od razdoblja 9. st., budući da se, zbog nedostatka vrela, povijest hrvatske države može pratiti tek od spomenutog razdoblja. Na kraju, autorica zaključuje kako tzv. povijesna regija Slavonija nije rezultat prirodnog, autohtonog uobličavanja prostora, nego je ista rezultat uobličavanja sukladnog političkim polazištima.

Ključne riječi: *regija, regionalizam, istočna Hrvatska, Slavonija, županije.*

1. Uvod

Ideja o regionalizmu modernog je postojanja i nesumnjivo predstavlja jedno od strateških pitanja izgradnje cjelokupne Europe. Pri tomu pod pojmom *regionalizam* podrazumijevamo oblik političkog sustava koji omogućuje i potiče razvitak izvorne kulture i institucija unutar odvojenih područja jurisdikcije te koji uključuje značajnu delegaciju političkih i pravnih nadležnosti sa središnjih na regionalna tijela vlasti.¹ Zastupati regionalizam znači promicati političku, odnosno kulturnu

¹ *Pravni leksikon*, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2006., str. 1392.

autonomiju regija², uz poštivanje i njegovanje njihovih kulturnih, etničkih, jezičnih i inih posebnosti, u skladu sa željama i potrebama građana³.

Neupitno je kako područje srednje Europe ima dugu tradiciju regionalizma, a isto se često navodi i za Hrvatsku, gdje su uvijek postojala značajna kulturna i gospodarska središta, među kojima se izdvaja i područje istočne Hrvatske, sa svojim posebnostima. Ovim se radom nastoji utvrditi ima li područje istočne Hrvatske, sa zemljopisnog, povijesnog, upravnog, odnosno pravnog aspekta, tradiciju regionalizma, proučavanje koje bi nesumnjivo moglo utjecati na daljnju evoluciju regionalizma u Hrvatskoj.

2. *Zemljopisno određenje istočnog dijela Hrvatske*

Regija je termin koji je dugo pripadao upravo zemljopisnoj terminologiji⁴, a tek se u posljednje vrijeme pojam regije proširio i na društvene znanosti⁵. Stoga će se određenje prostora u istočnom dijelu Hrvatske započeti upravo sa zemljopisnom definicijom područja. Klima, vode, flora i fauna, a posebice reljef kao najkarakterističniji element teritorija Hrvatske, bitni su za razumijevanje povijesnih procesa.

U makrozemljopisnom smislu, ovaj je kraj dio velike zemljopisne cjeline jugoistočne i srednje Europe. Istočna hrvatska ravnica dio je velike međugorske podoline, oblikovane između Karpata, Dinarida i Alpa, odnosno dio je Panonske nizine.

U mikrozemljopisnom smislu, područje između Save, Drave i Dunava samo je dio veće cjeline – Panonske nizine, čiji su sjeverni dijelovi u Mađarskoj, a istočni, koji se naziva Slavonija, u Vojvodini. Područje istočne Hrvatske predstavlja područje koje je omeđeno sa sjevera mađarskom granicom, s istoka granicom Srbije, s juga granicom Bosne i Hercegovine, odnosno s njezinim entitetom Republikom Srpskom i Distriktom Brčko, dok se kao zapadne granice uzimaju granice Požeško-slavonske i Virovitičko-podravске županije.⁶ Na ovom se prostoru nalazi 5 županija (Požeško-slavonska, Brodsko-posavska, Osječko-baranjska, Vukovarsko-srijemska i Virovitičko-podravska). Pregled površine

² Regija (lat. *regio* – kraj, pokrajina, predjel, područje) je zemljopisno, povijesno, politički ili na drugi način izdvojeno ili označeno područje jedne ili više zemalja. Anić, V., Goldstein, I., *Rječnik stranih riječi*, Novi Liber, Europapress Holding, Zagreb, 2007., str. 489.

³ Spajčić-Vrkaš, V., Kukoč, M., Bašić, S., *Interdisciplinarni rječnik*, Hrvatsko povjerenstvo za UNESCO, Zagreb, 2001., str. 519.

⁴ Regija je jedinica analize geografa kao što je atom jedinica u fizici.

⁵ Time se željelo ukazati na šire socijalne i teritorijalne vlasti lokalnih zajednica, različite od nacionalne države. Štifanić, M., *Društveno-prostorna identifikacija, regija i regionalizam*, Revija za sociologiju, Vol. XXVII, 1996., str. 57.

⁶ Pri usporedbi današnjih granica Slavonije s onima u srednjem vijeku, dolazi se do zaključka kako je današnja Slavonija, u prostornom smislu, bitno manja od nekadašnje. Naime, srednjovjekovna je Slavonija bila mnogo šira i duža, a obuhvaćala je područje između Sutle i Požeške kotline i između Drave i južno od Save, sa svojim prirodnim središtem u Zagrebu.

odnosnih županija, broja stanovnika i broja stanovnika na kvadratni kilometar površine vidi se u priloženoj tablici.

Područje istočne Hrvatske – županije, površina i stanovništvo (teritorijalni ustroj prema stanju 31. prosinca 2006.)

ŽUPANIJA	POVRŠINA, km ²	BROJ STANOVNIKA	BROJ STANOVNIKA / km ²
Požeško-slavonska	1 823	85 831	47,1
Brodsko-posavska	2 030	176 765	87,1
Osječko-baranjska	4 155	330 506	79,5
Vukovarsko-srijemska	2 454	204 768	83,4
Virovitičko-podravska	2 024	93 389	46,1

Izvor: Državni zavod za statistiku, url: <http://www.dzs.hr>

Na području istočne Hrvatske, površine 12 486 km², obitava 891 259 stanovnika. Ovo je područje, s dolinama Drave, Save i osobito Dunava, od pamtivijeka bilo pogodno i obilato korišteno, zbog izraženoga ravničarskog tipa krajolika, prvenstveno u poljoprivredne svrhe, ali i za stočarstvo, uzgoj šuma te za niz drugih gospodarskih aktivnosti, a sve zahvaljujući zastupljenim prirodnim bogatstvima. Mineralne sirovine, nafta, plin, voda, plovni putovi, prirodni su resursi koji istočnu Hrvatsku svrstavaju u najplodnije područje u Hrvatskoj, pa i šire⁷.

Posebnosti istočne Hrvatske ističu se u odrednicama prirodnih resursa. Klima ovog područja ima karakteristike od umjereno kontinentalne do kontinentalne⁸. Tlo najvećim dijelom spada u najmlađe taložine kvartara uz Dravu i Savu. Izvanredno plodno tlo istočne Hrvatske među najplodnijima je u Europi. Ovo područje karakteriziraju ravnice uz rijeku Savu i Dravu, dok se određena uzvišenja nalaze uz desnu obalu Dunava. Uz rijeku Savu, Dravu i Dunav nalaze se i jako vlažna močvarna tla, od kojih je površinom najveći Kopački rit u Baranji⁹. Uz rijeku Savu, na spačvanskom dijelu, prostiru se poznate hrastove šume. Još jedan značajan resurs predstavljaju vode, koje su značajne, ne samo za razvoj biljnog svijeta, nego i ekološki. Ovo područje obiluje površinskim vodama – tu su rijeke Drava (od Donjeg Miholjca do ušća u Dunav kod Aljmaša), Dunav (od Batine do

⁷ Upravo će iz ovih razloga područje istočne Hrvatske biti razlogom osvajačkih pohoda u prošlosti, i to ne samo onoj dalekoj.

⁸ S tim da su oborine i vlažni dani raspoređeni, u koliko-toliko povoljnom rasporedu, tijekom cijele godine, što je odličan preduvjet za raznoliku poljoprivrednu proizvodnju i uzgoj šuma. Đidara, P., *Prirodni resursi sjeveroistočne Hrvatske u prošlosti i sadašnjosti*, u: *Hrvatska-povijest sjeveroistočnog područja*, Povijesni arhiv u Osijeku, Osijek, 1994., str. 64.

⁹ Kopački rit zauzima prostor – ovisno o vodostaju – između 4 000 i 11 000 ha.

Iloka) i Sava (od Šamca do granice sa Srbijom), ali i neke manje rijeke, kao što su Vuka i Karašica. Navedeno područje također obiluje i podzemnim vodama.

Zahvaljujući geografiji prostora i zastupljenosti navedenih prirodnih resursa, područje istočne Hrvatske ima sve preduvjete za niz gospodarskih aktivnosti: poljoprivrednu proizvodnju, šumarstvo, lovstvo, vodoprivredu, crpljenje nafte i plina, itd.,¹⁰ kao i za razvoj na energetskom, prometnom i napose ekološkom području. Po navedenim je prirodnim darovima područje istočne Hrvatske oduvijek prepoznatljivo i cijenjeno.

3. Povijesno određenje istočnog dijela Hrvatske

Svoje početke većina europskih naroda nalazi u posljednjim stoljećima antike, odnosno u ranom srednjem vijeku. Slična je situacija i s hrvatskim narodom. Istočni je dio Hrvatske u povijesnom, ali i pravnom, državnom, etničkom i kulturnom smislu, sastavni dio Hrvatske od kraja 6. st.,¹¹ kada su ovo područje naselili Hrvati u sklopu velikih seoba naroda¹². Podjelom Rimskog Carstva 395. godine na Istočno i Zapadno (pri čemu je cjelokupan prostor od Drave i Dunava do Jadranskog mora pripao Zapadnom Rimskom Carstvu¹³), u bivše se rimske pokrajine¹⁴ naseljavaju novi narodi. Hrvati su zaposjeli Panonski bazen te prostor na jug do Jadranskog mora¹⁵. Trovrnsni prostor područja koje su naselili Hrvati (mediteranski, panonski i planinski), uvjetovao je i trojni razvoj hrvatske države – u zaleđu Jadranskog mora bila je *planinska Hrvatska* (gdje je bilo središte hrvatske države¹⁶), uz Jadransko se more prostirala *Dalmatinska*

¹⁰ O značaju prirodnih resursa ovog područja govori i činjenica da se na ovom području, već u najstarija vremena javljaju organizirana naselja.

¹¹ Sršan, S., *Povijesni pregled sjeveroistočnog područja Hrvatske*, u: *Hrvatska-povijest sjeveroistočnog područja*, Povijesni arhiv u Osijeku, Osijek, 1994., str. 15.

¹² Od kraja 4. st. prostorom između Drave, Dunava i Save "protutnjali" su različiti narodi i plemenske skupine. Krajem 6. st. na ovo područje stigli su Avari i veće skupine Slavena, a zajedno s njima, kao ratnici, došli su i Hrvati.

¹³ Ova je podjela uskoro postala i podjelom na dva svijeta i dvije civilizacije, koje će se odvojeno razvijati. Mažuran, I., *Prostorna i strateška važnost sjeveroistočne Hrvatske*, u: *Hrvatska – povijest sjeveroistočnog područja*, op. cit. (bilj. 10.), str. 41.

¹⁴ Rimljani su prvu provinciju na budućem hrvatskom teritoriju osnovali u 1. st. pr. Kr., nazvavši je Ilirik (Illyricum) te podijelivši je u dva dijela: Gornji (južni) i Donji (sjeverni) Ilirik. Južna se pokrajina od 27. g. pr. Kr. počinje nazivati Dalmacija. Panonija je bila zasebna provincija, koja će kasnije biti podijeljena na Gornju (Superior), na zapadu i Donju (Inferior) Panoniju, na istoku. Od 297. godine, područje je Panonije organizirano u četiri provincije, na način da su Gornja i Donja Panonija podijeljene na dva dijela.

¹⁵ O tome govore stari antički pisci – Konstantin Porfirogenet, Stjepan Bizantinac, potom crkveni oci, samostanske kronike i Sršan, S., loc. cit.

¹⁶ U zaleđu jadranske obale, koje od mora ograđuje lanac Dinarskih planina (Biokovo, Dinara, Velebit, Velika Kapela, Učka) nalaze se brojna kršna polja i visoravni, poput Like i Krbave te još jedan gorski lanac kojega čine Plješevica, Mala Kapela, Petrova i Zrinska gora. U ovom je zaleđu bilo pravo središte hrvatske države, koje je povremeno obuhvaćalo i morsku obalu, te panonsku nizinu.

Hrvatska, dok se treći dio, *Posavska ili Panonska Hrvatska*, nalazio u porječju velikih rijeka (Save, Drave, Kupe, Une, Bosne i Drine). Od ove su tri prirodne cjeline nastala i tri središta hrvatskoga državnog okupljanja, odnosno tri kraljevine: Hrvatska, Dalmacija i Slavonija.

Početakom 8. st., Hrvati su formirali dvije velike kneževine: jednu, *Panonsku ili Posavsku*, koja se prostirala između rijeka Drave, Save i Dunava i koju su činile Posavina, Podravina, Srijem, sjeverna Bosna, današnja zapadna Slovenija i Mađarska između Drave i Dunava, i drugu, *Dalmatinsku ili Primorsku*, u koju su ulazili čitava hrvatska obala i dio današnje crnogorske, dakle obala od Raše u Istri do Budve, čitavo primorsko zaleđe i preostali dio Bosne i Hercegovine¹⁷.

Potkraj 8. st., franački vladar Karlo Veliki započinje rat protiv Avara na Podunavlju. Knez Posavske Hrvatske, Vojnomir zajedno s Francima odnosi pobjedu nad Avarima i priznaje vlast tada najmoćnijeg vladara, cara (od 800. godine) Karla. Prvim aachenskim sporazumom iz 803. godine, sklopljenim između Bizantskog i Franačkog Carstva, Francima su prepušteni Primorska Hrvatska i Istra, tako da su se sve hrvatske zemlje našle u Franačkom Carstvu, pod vrhovnom vlašću rimske crkve, a tako i u zapadnom kulturnom krugu. Izvan toga ostali su samo gradovi i otoci (koje je zadržao pod svojom vlašću Bizant, a oko kojih su se ove dvije velesile sukobljavale još nekoliko godina). Na čelo Primorske Hrvatske 810. godine dolazi knez Borna, dok je iste godine na čelo Posavske Hrvatske došao Ljudevit (poslije nazvan Posavskim). Obojica su priznavala vrhovnu vlast Karla Velikog, koji je 812. godine s bizantskim carem Mihailom I sklopio Drugi aachenski sporazum, kojim su Ljudevitova Posavska i Bornina Primorska Hrvatska pripale Francima, a gradovi i otoci Bizantu. Nakon smrti Karla Velikog 814. godine, franačka država i njezina vlast naglo slabe, što iskorištava Ljudevit i podiže, uz pomoć Bizanta, ustanak protiv Franaka (818. – 823. godine).¹⁸ Bio je to prvi oslobodilački pokret u hrvatskoj povijesti,¹⁹ koji je, međutim, rezultirao i prvim međuhrvatskim sukobom.²⁰ Ljudevit je u pomoć pozvao Bornu, no potonji je odlučio podržati Franke, jer su mu oni pomogli u borbi za posjede bizantskih gradova u Dalmaciji. Nakon Ljudevitove smrti²¹ i neuspjeha ustanka, Posavska Hrvatska dolazi pod vlast Bugara. No njihova vladavina nije bila dugog vijeka, budući da su ih Franci potisnuli u istočni dio Srijema.

¹⁷ Kneževine su dobile odnosne nazive po starim rimskim pokrajinama – naime, već 10. god. po Kr. Rimljani su osvojenu ilirsku zemlju trajno podvrgli svojoj vlasti i podijelili je na *Donji* (sjeverni) i *Gornji* (južni) Ilirik. Prvi se kasnije kao provincija (pokrajina) nazvao Panonijom, a drugi Dalmacijom (po plemenu Delmata ili Dalmata).

¹⁸ Ovaj se ustanak obični naziva *Ljudevitovim ustankom*.

¹⁹ Pavličević, D., op. cit. (bilj. 18), str. 42.

²⁰ Slično je bilo i u razdobljima 1809. – 1813., odnosno 1941. – 1945. godine, kada su Hrvati također bili na stranama dviju sila.

²¹ Ostavljen od saveznika, Ljudevit se bio sklonio u Liku, svojem ujaku, koji ga je potajice, iz osвете, ubio. Tako je tragično završio *prvi borac za samostalnu Hrvatsku*. Pavličević, D., op. cit. (bilj. 18), str. 43.

Potkraj 9. st. u Slavoniji je vladao Braslav (880. – 987.), koji je bio samostalni vladar. Kada su 884. godine pred cara Karla III došli vojvoda Braslav i moravski vojvoda Svetopuk, potonji se zaklinjao na vjernost caru i postao njegov vazal (“*homo*”), dok se za Braslava samo navodi kako je “držao kraljevstvo između Drave i Save i bio dodijeljenoj carevoj dvorskoj pratnji”²². Godine 896., franački je car Arnulf, Braslavu, nagrađujući ga za njegovu držanje, dao u feud Donju Panoniju, tako da je u pogledu Donje Panonije Braslav postao carev vazal, što se međutim nije odnosilo i na Slavoniju. U odnosu prema Slavoniji, Braslav je, dakle vladao kao posve samostalan vladar.

U Panonski se bazen koncem 9. st. doseljavaju Mađari, koji su potisnuli franačku vlast i osnovali vlastitu državu, a potom krenuli i u osvajanje hrvatskih područja. U pogledu ovoga dijela povijesti Slavonije, postoje određene nesuglasice, što je jedna od posljedica nepostojanja bilo kakvih vijesti o Slavoniji u ispravama narodnih vladara. Dok određeni autori, primjerice Šišić, Barada, N. Klaić, zastupaju tezu kako je do Tomislava Slavonija bila stalno u tuđoj vlasti, Margetić dokazuje kako je 30-ih godina 9-og stoljeća Dalmatinska Hrvatska pomogla Slavoniji pri osnivanju samostalne hrvatske države, koja je ostala s Dalmatinskom Hrvatskom u prijateljskoj vezi²³. Potonjoj tezi ide u prilog i *De Administratio Imperio (O upravljanju carstvom*, u daljnjem tekstu: DAI), bizantskog pisca Konstantina Porfirogeneta, koje ne navodi niti jedan hrvatski grad, odnosno županiju sjeverno od Velike Kapele. Pouzdane vijesti Tome Arcidakona²⁴ o hrvatskoj (crkvenoj i svjetovnoj) vlasti nad Slavonijom odnose se tek na 1078. godinu, kada je Zvonimir, vazal pape Gregura VII., priključio Slavoniju hrvatskoj državi (povodom borbe pape s Henrikom IV).

Za Kolomana, dolazi do stvaranja hrvatsko-ugarske državne zajednice. Svjesno izbjegavajući naziv *regnum Croatiae*, Arpadovići govore o *provincia, partes maritimae*, istovremeno spominjući Hrvatsku (*Croatia*) kao puki teritorij, a ne *regnum*, sve do sredine 14. st. U pogledu Slavonije, naprotiv, od sredine se 13. st. pojavljuje *regnum Sclavoniae* kao zajednica samoupravnih (zagrebačka i križevačka) i nesamoupravnih (primjerice, Zagorje) županija. Sukladno, tzv. Slavonskom statutu²⁵ iz 1273. godine, *regnum Sclavoniae* objedinjavao je zemljoposjednike i tvrđavne službenike dviju “pravih” županija (zagrebačke i križevačke) i nekoliko manjih “županija”, koje su imale specifičan položaj u

²² Prema: Margetić, L., *Srednjovjekovna Slavonija – jedno od vrela hrvatske državnosti*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 45 (2), 1999., str. 144.

²³ Ibid., str. 137.

²⁴ U XV. poglavlju svoje knjige *Historia Salonitana*, Toma Arcidakon piše, doduše, i o razdoblju X. i XI. st. te navodi kako je kninski biskup bio kraljev biskup koji je slijedio kraljev dvor i bio jedan od dostojanstvenika, pa se njegova vlast protezala do Drave. No, po mišljenju mađarske historiografije, Tomin je opis vlasti Splitske metropolije do Drave tendenciozan i nepouzdan. Margetić, L., *Zagreb i Slavonija*, Izbor studija, Vita graf d.o.o., Zagreb – Rijeka, 2000., str. 73.

²⁵ Godine 1273. u Zagrebu su se sastali plemići i tvrđavni službenici na općem saboru *regnuma* Slavonije, kako bi popisali “prava *regnuma* i banata” i zatražili njihovu potvrdu od predsjedatelja Sabora, bana Matije, što je ovaj i učinio.

odnosu prema državnoj vlasti. Sam pojam *regnum* u ovom kontekstu ne označava, niti kraljevinu, niti kraljevstvo, nego zajednicu županija te bi mu možda naprimjereniji prijevod bio pojam “vladanje”.²⁶ Osnovno je obilježje odnosnog pojma da su u “pravim” županijama sudsku vlast ostvarivali unutar županije predstavnici zemljoposjednika, po četiri sa svojim knezom, na temelju jedinstvenoga pravnog sustava koji je utvrđen 1273. godine spomenutim, tzv. Slavonskim statutom.

Novo poglavlje u povijesti ne samo istočne Slavonije, nego i cijele Hrvatske te cijelog Balkana i jugoistočne Europe, započinje nadiranjem Turaka – Osmanlija, u 14. st. Niti jedna agresija, (a na ovom ih području doista nije nedostajalo), nije bila tako dugotrajna i snažna kao turska. Turci su nizali pobjedu za pobjedom protiv nesložnih i nediscipliniranih balkanskih vojski. Hrvatsko-ugarski kraljevi nastojali su zaustaviti turska osvajanja prema zapadu²⁷ te je u tom cilju Hrvatska podijeljena na tri vojnička tabora: hrvatski – prema moru i Dalmaciji, slavonski – prema Uni i usorski – prema donjoj Slavoniji i južnoj Ugarskoj²⁸. Odnosna je obrambena osnova začetak buduće Vojne krajine. Godine 1463., neposredno poslije pada Bosne, kralj Matijaš Korvin osnovao je, u cilju obrane kraljevstva, Jajačku banovinu i Senjsku kapetaniju za obranu Hrvatske, odnosno Srebreničku banovinu za obranu Slavonije i Ugarske. Na saboru u Brucku na Muri, 1578. godine, dogovoreno je osnivanje određenoga graničnog obrambenog pojasa.²⁹ Kako je upravu na tom prostoru kralj Rudolf predao vojvodi Karlu, to znači da je osnutkom Vojne krajine 1578. godine na hrvatskom zemljištu formiran nov politički teritorij, koji je izuzet iz vlasti bana i Sabora.

Godine 1492., hrvatsko i slavonsko plemstvo odvojenim su ispravama prihvatili ugovor Vladislava II s Maksimilijanom Habsburškim. Vladislav II je prvi vladar koji u svoju titulu – *rex Hungariae, Bosniae, Damatiae, Croatiae, Sclavoniae, Ramae* itd. – unosi i Slavoniju. Poseban je položaj Slavonije Vladislav II priznao i u svojem prvom dekretu, tzv. Većem dekretu – *Decretum maius* iz 1492. godine, kojemu je, nakon 108 članaka, koji se odnose na cjelokupnu državu, pridodano 11 članaka pod skupnim nazivom *Articuli nobilium regni Sclavoniae*. Godinu dana kasnije, kada je Ivaniš izgubio titulu vojvode *regnuma* Slavonije, Vladislav je iz svoje titule izbacio Slavoniju. Za

²⁶ Margetić, L., op. cit. (bilj. 22), str. 138.

²⁷ Još u vrijeme vladavine Žigmunda Luksemburškog oko 1433. – 1434. godine dolazi do zamisli o ustroju obrambenih mjera ugarskog i hrvatskog kraljevstva protiv Turaka. Na kraljev je poziv svaki imućniji plemić i velikaš sa svojim službenicima i podanicima, morao ići u rat, dok je nekoliko siromašnijih plemića moralo opremiti jednog ratnika. Engelsfeld, N., *Povijest hrvatske države i prava. Razdoblje od 18. do 20. stoljeća*, Pravni fakultet, Zagreb, 2002., str. 180.

²⁸ Šišić, F., *Pregled povijesti hrvatskog naroda*, Zagreb, 1962., str. 372.

²⁹ Na saboru u Brucku na Muri dogovoreno je da će odnosni obrambeni pojas biti djelomično financiran iz sredstava prikupljenih u njemačkim zemljama, a djelomično iz sredstava Carevine i staleža Koruške, Štajerske, Kranjske i Gorice, dok će Hrvatska sudjelovati u obrani od Turaka više radom svojih kmetova ne utvrđivanju graničnih utvrda, nego financiranjem vojske.

razliku od prvog dekreta, drugi dekret iz 1495. godine, započinje riječima: “*Nos Vladislavus Dei gratia Ungariae, Boemiae, Croatiae, Ramae*” itd. S druge strane, Vladislav je dobro ocijenio značaj Slavonije za svoju državu te joj je 1496. godine, svečanom poveljom službeno odobrio pravo na grb, koji je Slavonija i prije rabila. Prema Vladislavu, Slavoniju se s pravom naziva “štitom i čak predzidom” države³⁰.

Poraz na Mohačkom polju 1526. godine i pogibija kralja Ludovika³¹ ujedno su označili i gubitak samostalnosti Ugarske te kraj razdoblja zajedničkoga hrvatsko-ugarskog života. Obje su se zemlje podijelile na dva izborna tabora. Na pristaše Ferdinanda Habsburškog, koji se poziva na ugovor iz 1492. godine i koji u svoju titulu stavlja Slavoniju, i na pristaše Ivana Zapoljskog (pomadařenog Hrvata, gospodara Erdelja), kojega je kao svojeg kandidata izabrao Ugarski sabor, a isto je učinio i Slavonski sabor, pod utjecajem bana Krste Frankopana, 6. siječnja 1527. godine. Hrvatski je sabor priznao za kralja 1. siječnja 1527. Ferdinanda, koji je od 1529. godine u svoju titulu uključio i Slavoniju, potvrđujući na taj način kako pravni temelj habsburške vlasti leži u izjavi hrvatsko-slavonskog plemstva iz 1492. godine.³²

Dugotrajna je turska vladavina na području istočne Hrvatske ostavila duboke posljedice. Razorena sela i gradovi, izmijenjeno stanovništvo, samo su neke od njih. No, zahvaljujući svome položaju na glavnoj prometnici između Istambula i Budima, jedan grad, Osijek,³³ doživljava pravi procvat, i to posebice poslije 1566. godine i gradnje poznatoga Sulejmanova mosta. U sveopćem ratu za oslobođenje od turske vlasti, a poslije neuspjele opsade Beča i uništenja spomenutoga Sulejmanovog mosta, Turci su 1687. godine napustili Osijek, kao i Vukovar te cijelo Povučje i Pobosuće i sva naselja do Iloka. U nastavku je ratovanja carska vojska potisnula Turke prema jugu, koji su, nakon sve brojnijih poraza, prisiljeni na sklapanje mira u Srijemskim Karlovcima 1699. godine, zahvaljujući kojemu je cjelokupan prostor između Drave, Dunava i Save, osim manjeg dijela istočnog Srijema, pripao carskoj Austriji. Mirom sklopljenim u Beogradu 1739. godine granica s Osmanlijskim Carstvom se konačno ustalila na Savi do njezinog utoka u Dunav.

Područja Hrvatske oslobođena od turske vlasti krajem 17. st. došla su u sastav Hrvatske, a hrvatsko-ugarska se državna zajednica već ranije nalazila pod vladavinom Habsburgovaca. Kao što je već spomenuto, pogranični prostor uz rijeku Unu, Savu i Dunav izdvojen je u Vojnu krajinu. Granica istočne Hrvatske protezala se do Dunava (Srijemska županija sa sjedištem u Vukovaru). Mjesto prometnog i gospodarskog središta istočne Hrvatske i dalje je zadržao Osijek, koji je istovremeno preuzeo i ulogu upravnog i vojnog sjedišta cijele Slavonije.

³⁰ Margetić, L., op. cit. (bilj. 22), str. 156.

³¹ Pogibijom Ludovika II. na Mohačkom polju izumrla je loza Vladislava II.

³² Margetić, L., op. cit. (bilj. 22), str. 156.

³³ Osijek je predstavljao strateško uporište na kojemu se temeljila prevlast Osmanlijskog carstva – eventualni gubitak Osijeka značio bi Turcima dovođenje u opasnost svoje vladavine u Mađarskoj i neminovno povlačenje sve do Beograda. Mažuran, I., op. cit. (bilj. 12), str. 40.

U istočnoj je Hrvatskoj sve do 1848. godine postojao feudalni društveno-ekonomski sustav. Kako je većina hrvatskog plemstva izumrla, bečki je vladar oslobođena područja prodavao ili dodjeljivao uglavnom stranom plemstvu, odnosno visokim časnicima koji su u ratovima zadužili Beč. Primjerice, vukovarski je posjed dobio njemački knez grof Eltz iz Mainza, valpovački posjed barun Prandau iz Beča, južnu Baranju princ Eugen od Savoje itd.

Nakon prestanka feudalizma 1848. godine, u istočnoj Hrvatskoj dolazi novo vrijeme u društveno-ekonomskim odnosima. Razvojačenjem Vojne krajine 1871. godine i pripajanjem Hrvatskoj 1881. godine, opet je uspostavljena cjelokupnost hrvatskih područja, čija je istočna granica dosegala do Dunava. Ovo je vrijeme obilježilo i buđenje nacionalne svijesti, a kulturni je i nacionalni preporod hrvatskog naroda u prvoj polovici 19. st. i u istočnoj Hrvatskoj³⁴ naišao na plodno tlo. Naime, sklapanjem nagodbe između Austrije i Ugarske, odnosno stvaranjem Austro-ugarske 1867. godine, Hrvatska je bila razapeta između Beča i Pešte i dvostruko podjarmljena, što je izazvalo žestoku političku borbu za očuvanje državne i pravne posebnosti Hrvatske. U traženju političkog izlaza iz ove situacije sve se više nameće ideja o stvaranju južnoslavenske države u kojoj bi se našli Hrvati, Srbi (koji su se sredinom 19. st. oslobodili turske vlasti i osnovali svoju državu, Kraljevinu Srbiju, koja je podržavala ovu ideju, videći u njoj oživotvorenje svojih težnji o prodoru prema zapadu, odnosno stvaranju Velike Srbije), Slovenci i ostali južnoslavenski narodi.

Nakon raspada Austro-Ugraske Monarhije, 29. listopada 1918. godine sastao se Hrvatski sabor (u kojemu je glavnu riječ preuzela Hrvatsko-srpska koalicija) i donio povijesnu odluku, kojom se, na temelju hrvatskoga državnog prava, prekidaju svi odnosi između Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije i Kraljevine Ugarske, odnosno Carevine Austrije i proglašava nezavisna država Hrvatska koja pristupa u zajedničku suverenu Državu Slovenaca, Hrvata i Srba, čiji je vrhovni organ vlasti postalo Narodno vijeće³⁵. Predsjedništvo Središnjeg narodnog vijeća u Zagrebu vršilo je dužnost kolektivnog predsjedništva Države SHS, te je imenovalo zajedničku vladu od 11 povjerenika te četiri zemaljske

³⁴ U istočnoj se Hrvatskoj u ovo vrijeme opet izdvaja Osijek, koji od sredine 19. st. doživljava opći gospodarski, ali i kulturni napredak. Sve do kraja 19. i početka 20. st., Osijek je, poslije Zagreba, jedan od najvećih i industrijski najrazvijenijih gradova Hrvatske te snažno kulturno središte.

³⁵ O osnivanju narodnih vijeća prvi se puta javno govorilo na velikoj narodnoj skupštini u Splitu, 2. srpnja 1918. Na preporuku Jugoslavenskog kluba iz Bečkog parlamenta, 17. kolovoza 1918. u Ljubljani dolazi do sastanka svih slovenskih političkih stranaka i političkih organizacija iz Trsta, Istre i Koruške i predstavnika Dalmacije, na kojemu je organiziran Narodni svet, prema čijoj će se organizaciji organizirati opće Narodno vijeće. Dana 5. i 6. listopada 1918., u Zagrebu se osniva Narodno vijeće SHS kao politički predstavnik naroda koji žive na području Monarhije, u koje 8. listopada, nakon dugog oklijevanja, pristupa i vodeća stranka Hrvatskog sabora – Hrvatsko-srpska koalicija. Sukladno pravilniku o radu Narodnog vijeća, Vijeće se sastoji od Plenuma, Središnjeg odbora, koji je u permanentnom zasjedanju, te Predsjedništva. U pravilnik je također ušla odredba da Narodno vijeće ima podržati razmjer stranačke pripadnosti kakva je postojala u Saboru.

(pokrajinske) vlade za Sloveniju, Hrvatsku i Slavoniju, Dalmaciju, Bosnu i Hercegovinu.

Država SHS trajala je do 1. prosinca 1918. godine. Pod pritiskom sila pobjednica u ratu, a uz pomoć jake propagande Kraljevine Srbije i Srba izvan Srbije, 1. prosinca 1918. godine jednostrano je proglašena Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca.³⁶ Naime, prvoprosinački se ugovor sastoji od dva državopravna kata – adrese delegacije Narodnog vijeća Države SHS i proklamacije (izjave) regenta Aleksandra Karađorđevića o ujedinjenju. Čin ujedinjenja izvršili su izaslanstvo Središnjeg odbora Narodnog vijeća SHS i Regent Kraljevine Srbije te je ovaj akt valjalo ratificirati i s jedne, i s druge strane. Kako pitanje ratifikacije Prvoprosinačkog akta od Narodnog vijeća nije nikad postavljeno³⁷, ujedinjenje 1. prosinca 1918. godine s pravnog je gledišta bilo dvojbeno i nedorečeno, no ipak je zaživjelo. Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca postojala je gotovo idućih 25 godina.

Odmah nakon ujedinjenja Države SHS i Kraljevine Srbije, kao jedan od hitnih zadataka nametnulo se donošenje ustava nove države, koji je izglasan na Vidovdan, 28. lipnja 1921. godine. Iako su se glavne hrvatske i slovenske stranke borile za što širu decentralizaciju i iako je odnosni Ustav prihvatio načelo podjele vlasti kao jamstvo osiguranja ravnomjerne podjele vlasti,³⁸ nadležnosti kralja u zakonodavnoj, upravnoj, pa i u sudskoj vlasti, bile su takve da se može govoriti o faktičnom jedinstvu vlasti. U skladu s tim, Hrvatska je izgubila svoju državno-pravnu posebnost i stoljetni Sabor. Slijedili su pokušaji ostvarivanja ideje o podvrgavanju nesrpskih naroda i zemlja u Veliku Srbiju. U tom se cilju vršila i kolonizacija srpskih dobrovoljaca i solunaša u istočnu Hrvatsku. Ubojstvo hrvatskih parlamentaraca (Stjepana Radića, Pavla Radića i Đure Basaričeka) koji su se odupirali kršenju državnih i ljudskih prava u Narodnoj skupštini u Beogradu 1928. godine, predstavlja vrhunac takve srpske politike te povod kralju Aleksandru za raspuštanje parlamenta i uvođenje diktature 1929. godine. Uslijedila je promjena imena države u Kraljevinu Jugoslaviju, 1931. godine. Ustav od 3. rujna 1931. (kojega je donio jednostrano vladar svojim ukazom, bez suradnje Narodne skupštine te se stoga naziva i *oktroiranim ustavom*), sankcionirao je sljedeća temeljna načela: centralističko državno uređenje države; integralno jugoslavenstvo u nacionalnom pitanju; načelo formalne diobe vlasti, uz njezino faktično jedinstvo te vladarev apsolutizam prikriven formalnom ustavnošću³⁹. No, niti ovakav pojačani

³⁶ Kraljevinu Srba, Hrvata i Slovenaca proglasio je prijestolonasljednik Aleksandar Karađorđević – neregularno i nelegitimno, na što je uzalud tada vodeće svjetske zemlje upozoravao Stjepan Radić, vođa najbrojnije Hrvatske seljačke stranke. Proglašenje Kraljevine SHS nije nikada prihvatio ni potvrdio Hrvatski sabor.

³⁷ Engelsfeld, N., op. cit. (bilj. 27), str. 295.

³⁸ U pogledu organizacije državne vlasti, *Vidovdanski ustav* propisuje da zakonodavnu vlast vrši kralj i Narodna skupština zajednički, upravnu vlast vrši kralj preko odgovornih ministara, dok sudsku vlast vrše sudovi.

³⁹ Sirotković, H., Margetić, L., *Povijest država i prava naroda SFR Jugoslavije*, Školska knjiga, Zagreb, 1988., str. 257.

velikosrpski pritisak pod maskom jugoslavenstva nije slomio snagu hrvatskoga naroda. Godine 1939., osnovana je Banovina Hrvatska.⁴⁰ Uredbom o Banovini Hrvatskoj od 26. kolovoza 1939. godine, stvorena je Banovina Hrvatska kao zasebna državno-pravna oblast u koju su uključene: dotadašnja Savska i Primorska banovina, te kotari Dubrovnik, Šid, Ilok, Brčko, Gradačac, Derventa, Travnik i Fojnica⁴¹, s tim da je upravno sjedište cjelokupnog područja bio Zagreb.

Nakon napada fašističkih sila 1941. godine i početka Drugoga svjetskog rata, s političke karte Europe nestala je Kraljevina Jugoslavija, a ubrzo je stvorena Nezavisna Država Hrvatska (NDH)⁴². U sastavu NDH nalazila se i Bosna i Hercegovina, te je istočna granica Hrvatske opet vraćena do Zemuna (kako je bila do 1918. godine). Naime, Bečkim sporazumom Ribbentrop-Ciano od 21. travnja 1941., NDH je teritorijalno obuhvatila Hrvatsku, Slavoniju, Bosnu i Hercegovinu, te dio Dalmacije koji nisu anketirali Talijani.

Daljnji je razvitak vlasti u Jugoslaviji usko povezan sa stvaranjem i djelovanjem Antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Jugoslavije (AVNOJ), koje je bilo vrhovno predstavničko, zakonodavno i izvršno tijelo naroda Jugoslavije u vrijeme narodnooslobodilačke borbe⁴³. Na svojem je drugom zasjedanju, održanom u Jajcu u noći od 29. na 30. studenoga 1943. godine, AVNOJ donio tri odluke koje predstavljaju temelj ustavnosti nove jugoslavenske države i u kojima se ističu temeljna načela nove države, koja će biti savezna i u kojoj će svi narodi imati ista prava⁴⁴. Godine 1944., posebnim se ustavnim odlukama njihovih najviših zemaljskih organa izgrađuje državnost federalnih jedinica. U Hrvatskoj, Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Hrvatske (ZAVNOH), kao vrhovni zakonodavni i izvršni organ, konstituirano je 8.-9. svibnja 1944. godine.

Poslije pobjede nad fašizmom 1945. godine, vlast je u Jugoslaviji preuzela komunistička partija, na čelu s Josipom Brozom Titom. Hrvatska je u ovo vrijeme bila najprije federalna jedinica Demokratske Federativne Jugoslavije, da

⁴⁰ Stvaranju Banovine Hrvatske prethodio je politički sporazum sklopljen 26. kolovoza 1939. godine između tadašnjeg predsjednika jugoslavenske vlade Dragiše Cvetkovića i Vladimira Mačeka, predsjednika HSS-a, o rješenju "hrvatskog pitanja"

⁴¹ Sirotković, H., Margetić, L., op. cit., (bilj. 37), str. 267.

⁴² Dana 10. travnja 1941., ustaške pristaše sila Osovine u Zagrebu su, pod zaštitom njemačke vojske koja je nadirala u Hrvatsku, a u smislu uputa koje su izdali Hitler i Musolini o podjeli Jugoslavije, proglasile, tzv., Nezavisnu Državu Hrvatsku.

⁴³ Osnivačko je zasjedanje AVNOJ-a održano u Bihaću, 26. i 27. studenog 1942. godine.

⁴⁴ Prva odluka – o AVNOJ-u kao vrhovnom zakonodavnom i izvršnom narodnom predstavničkom tijelu Jugoslavije i o Nacionalnom komitetu oslobođenja Jugoslavije kao privremenim organima vrhovne narodne vlasti u Jugoslaviji za vrijeme narodnooslobodilačkog rata – sadrži privremenu organizaciju nove države: ovom su odlukom ustanovljena tri organa nove državne vlasti: plenum AVNOJ-a, njegovo Predsjedništvo i Nacionalni komitet oslobođenja Jugoslavije kao privremena vlada. Drugom odlukom oduzeta su emigrantskoj vladi Kraljevine Jugoslavije sva prava zakonite vlade Jugoslavije te je zabranjen povratak u zemlju kralju Petru. Trećom odlukom se ističu temeljna načela jugoslavenske federacije, u kojoj će svi narodi imati jednaka prava.

bi uskoro promijenila ime u Narodnu Republiku Hrvatsku. U sjeveroistočnoj je Hrvatskoj provedeno novo razgraničenje, tako da je granična crta povučena zapadnije od granice bivše Banovine Hrvatske. Na opustjele posjede pripadnika njemačke narodnosti počinje se naseljavati uglavnom srpsko stanovništvo. Dio hrvatskog teritorija, i to onaj u istočnom Srijemu, koji je stoljećima pripadao Hrvatskoj, Srbija je 1946. godine jednostavno otkinula i pripojila.

Stvarnost Hrvatske, pa tako i njenog istočnog područja, za vrijeme neograničene vlasti Komunističke partije (u čijim su rukama bili i vojska, policija, državna i lokalna uprava, sudstvo, kultura, znanost, školstvo), bila je posve suprotna od onoga što se u ratu, napose 1943. godine, obećavalo. Progoni, zatvaranja, ubojstva, iseljavanja, oduzimanja imovine, praćeni gospodarskim neuspjesima, doveli su do ozbiljne političke krize 1971. godine, koja je za posljedicu imala donošenje Ustava iz 1974. godine,⁴⁵ po kojemu su republike i autonomne pokrajine u Jugoslaviji dobile veću samostalnost. Nakon Titove smrti 1980. godine, iz godine u godinu se produbljivala politička i gospodarska kriza, a zahtjevi za uvođenjem demokracije i reformom cjelokupnog državnog sustava postaju sve izražajni.

Drama bivše Jugoslavije dosegla je vrhunac 1990. godine. Razlaz u Saveznoj skupštini u Beogradu⁴⁶, odnosno raspadanje Saveza komunista Jugoslavije, prepoznati su kao znak raspada SFRJ, koja se počela razilaziti po svojim povijesnim, republičkim i nacionalnim šavovima. U takvim su se okolnostima počele javljati inicijative za stranačkim organiziranjem. Krajem 1989. godine formirane su opozicijske političke stranke Hrvatska socijalno-liberalna stranka i Hrvatska demokratska zajednica⁴⁷, a početkom 1990. godine najavljeni su prvi demokratski izbori. Prvi je izborni krug održan 22. i 23. travnja, a drugi 6. i 7. svibnja 1990.⁴⁸, a novi su Sabor i nova vlast konstituirani 30. svibnja 1990. Dana 19. svibnja 1990. u Hrvatskoj je održan referendum, na koji se odazvalo 83,5% biračkog tijela; od tog je broja čak 93,2% biračkog tijela dalo svoj glas za hrvatsku suverenost. U međuvremenu je Hrvatska bila suočena s pobunom lokalnih Srba, kao i sa srpskim terorističkim napadima na hrvatske gradove i sela. Usljedio je jedan od najznačajnijih događaja hrvatske povijesti: dana 25.

⁴⁵ Ustav koji je izglasan 1974. godine donio je rješenja o kolektivnom predsjedništvu federacije, doživotnoj funkciji predsjednika za Tita, dva doma u Saveznoj skupštini, itd. Prema ovom Ustavu, republike su postale suverene, dok su dvije pokrajine gotovo izjednačene s republikama.

⁴⁶ Konačan se rascjep unutar jugoslavenske federacije dogodio početkom 1990. godine na Četrnaestom kongresu Saveza komunista Jugoslavije, koji je sazvan radi pronalazjenja rješenja za duboku općedruštvenu krizu. Nakon četiri dana bezuspješnih i mučnih natezanja, Kongres su napustile slovenska i hrvatska delegacija, a Bosna i Hercegovina i Makedonija nisu pristale na zahtjev srbijanske i crnogorske delegacije da Kongres jednostavno ustanovi novi kvorum i nastavi s radom.

⁴⁷ Inicijative za osnivanje opozicijskih društava i stranaka počele su potkraj 1988. i početkom 1989. godine u Sloveniji i Hrvatskoj. Iako su se prvi sastanci održali pod prijetnjom policijske intervencije, promjene su bile neminovne i nezaustavljive.

⁴⁸ HDZ je osvojio 42% glasova, a u Saboru je dobio 205 od ukupno 356 mjesta, odnosno 57,6%.

lipnja 1991. Hrvatski je sabor (tada Sabor Republike Hrvatske) na zajedničkoj sjednici svih svojih vijeća donio Ustavnu odluku o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske, jasno naznačivši da tim činom pokreće postupak razdruživanja od drugih republika i zajedničke države SFRJ te postupak za međunarodno priznanje. Na istoj je sjednici Sabor donio i Deklaraciju o proglašenju suverene i samostalne Republike Hrvatske. Zbog međunarodnih pritisaka i uvjerenja da će olakšati vođenje pregovora o razdruživanju, Ustavna odluka o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske nije se odmah primijenila, nego je Brijunskom deklaracijom to odgođeno na tri mjeseca. Moratorij je istekao 8. listopada 1991. godine, kada je Republika Hrvatska definitivno raskinula državnopravne veze s ostalim jugoslavenskim republikama i postala samostalna i neovisna država, koju je u prosincu 1991. godine priznala Njemačka, koju su u siječnju 1992. godine slijedile ostale europske zemlje. Dana 22. prosinca 1990. godine proglašen je novi Ustav Republike Hrvatske, kojim su u ustavnopravnom smislu dovršene liberalnodemokratske reforme.

Što se tiče istočne Hrvatske, valja napomenuti kako je u nametnutom ratu, čiji se vrhunac u stvarnom i simboličkom smislu odigrao u bitci za Vukovar, istočna Hrvatska pretrpjela goleme gubitke, od ljudskih, do onih koji su posljedica teških razaranja sela i gradova, a očituju se (pa i danas) u narušenom gospodarstvu, porušenim kulturnim spomenicima (crkvama, dvorcima, samostanima), itd. Dok je područje zapadne Slavonije oslobođeno od srpskog agresora u munjevitoj akciji "Bljesak", u svibnju 1995., područje je istočne Slavonije, Baranje i zapadnog Srijema, odnosno 4,6% teritorija Hrvatske, nakon potpisivanja Temeljnoga (erdutskog) sporazuma o mirnoj reintegraciji hrvatskog Podunavlja (12. studenog 1995.), vraćeno pod suverenitet Hrvatske 15. siječnja 1998. godine. Ovom su događaju prethodili pregovori vođeni 1995. godine, koji su rezultirali slanjem, uz pristanak Hrvatske, međunarodnih snaga Ujedinjenih naroda u hrvatsko Podunavlje. Navedena je misija, pod nazivom UNTAES (*UN Transitional Administration in Eastern Slavonia, Baranja nad Western Sirmium*, odnosno Prijelazna uprava UN-a za istočnu Slavoniju, Baranju i zapadni Srijem),⁴⁹ imala zadaću da do sredine 1997. godine provede izbore i vrati pod hrvatski suverenitet od pobunjenih Srba okupirane krajeve.

4. Upravno i pravno određenje istočnog dijela Hrvatske

Na područje današnje Hrvatske, Hrvati su dospjeli podijeljeni u nekoliko plemenskih zajednica. Temeljna jedinica društva bilo je pleme, koje se dijelilo na rodove (bratstva), rodovi na zadruge, koje su činile uže obitelji.⁵⁰

⁴⁹ Prijelazna je uprava UN-a za istočnu Slavoniju, Baranju i zapadni Srijem stvorena temeljem Daytonskog sporazuma iz 1995. godine. Počela je s radom 15. siječnja 1996., a svoj je mandat okončala 15. siječnja 1998. godine.

⁵⁰ Pri tomu je svaka od ovih jedinica imala svoje uloge: organizacijsku, obrambenu, teritorijalnu, proizvodnu, duhovne, koje su osiguravali rodonačelnici: naroda – kralj, knez, ban; plemena –

U razdoblju od početka 9. do kraja 12. st., na dijelu hrvatskoga naseobenog prostora razvijala se država patrimonijalnog tipa,⁵¹ čija je temeljna karakteristika bila u tomu što se državna organizacija smatrala u načelu patrimonijem vladara. Sve su funkcije vlasti pripadale prvenstveno vladaru⁵². Iako su podaci o teritorijalnoj organizaciji naselja veoma oskudni, može se zaključiti kako je na državnom teritoriju u razdoblju od 9. do 12. st. karakteristična obrambena organizacija pučanstva. Tako su u Primorju gradovi s obrambenim zidinama, dok se u zaleđu tih gradova nalaze utvrde, od kojih su neke pripadale vladaru, neke pojedinim mogućnicima, a neke naseljima. U prostoru između rijeka Save i Drave također su rijetke naseobine, no i za ovaj su prostor karakteristične utvrde – tako se na području Slavonije spominju kašteli Ljudevita Posavskog (dakle, već u 9. st.).⁵³

Formiranjem države, utvrde koje su pripadale vladaru, njegovom rodu ili plemenu, dobile su posebno značenje – one su postale središta, u kojima je vlast vršio vladar, odnosno netko drugi kome je vladar povjerio vršenje određene funkcije vlasti. Broj vladarevih središta ovisio je o broju pučanstva. Što je pučanstvo bilo gušće naseljeno, to je mreža vladarevih središta bila gušća. Područje i ljudi koji su bili podređeni nekom središtu činili su teritorijalnu upravno-sudsku jedinicu državne vlasti. Kako su se na čelu pojedinih središta nalazili župani, vremenom se ustalio običaj da se područje podređeno županu nazivalo županijom, a od kraja 12. st. komitatom.

U historiografiji postoje različita mišljenja o tomu kada se na prostoru između Drave i Gvozda, odnosno na prostoru srednjovjekovne Slavonije, počinje organizirati županijsko uređenje i na kojim osnovama. Prve vijesti o nazivima županija potječu iz 10. st., a daje nam ih bizantski car Konstantin Porfirogenet, koji u već spomenutom djelu *DAI* spominje kako je u 10. st. zemlja Hrvata podijeljena na jedanaest županija (Livno, Cetina, Imotski, Pliva, Pesenta, Primorje, Bribir, Nona, Knin, Sidraga i Nin⁵⁴). Također je značajno da car tvrdi kako je zemlja podijeljena na županije nakon što su Hrvati pobijedili franačku vojsku i postali samostalni i nezavisni, što to znači da je vladar organizirao županije već u 9. st. Kako car ne spominje teritorij sjeverno od Velike Kapele i Plješevice do Drave, Ivan Beuc tvrdi da do 12. st. nema izvornih podataka o županijskoj organizaciji u Slavoniji.⁵⁵ To ne znači da se može tvrditi kako car nije ništa znao o ovom području – dapače, on tvrdi kako je tim teritorijem upravljao arhont, koji je bio usko povezan s vladarom Hrvatske te mu je slao prijateljska poslanstva, što se

poglavica; roda – glavar; zadruga – starješina; obitelji – otac. Pavličević, D., op. cit. (bilj. 18), str. 78.

⁵¹ Beuc, I., *Povijest institucija državne vlasti Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije*, RO Zrinski, Zagreb, 1985., str. 39.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid., str. 51.

⁵⁴ Pretpostavlja se kako su već tada, u 9. i 10. st., postojale i druge županije (Smiona, Drid, Luka, Bužane, Dežnica, Zagorje, Zastobrinj i Zatinje). Goldstein, I., op. cit. (bilj. 17), str. 102.

⁵⁵ Beuc, I., op. cit. (bilj. 51), str. 52.

može tumačiti i na način da je tadašnja Slavonija bila u sastavu hrvatske države.⁵⁶ Suprotno mišljenje iznosi N. Klaić, koja smatra kako su županije u Ugarskoj stvarane na slavenskoj osnovi i da kralja Ladislava ništa ne sprječava da takav sustav primijeni i u Slavoniji. Prema N. Klaić, proces organiziranja kraljevskih županija započinje upravo s kraljem Ladislavom (kraj 11. st.).⁵⁷ Ipak, ako se usporedi županijski sustav iz južnih dijelova države u 11. st. i onaj iz Slavonije u 12. st., dolazi se do zaključka kako su oni u biti isti, budući da su se oslanjali na utvrde vladara i da su županijama upravljali vladarevi funkcioneri. Dok u 12. st. među njima postoji razlika u tomu što su slavonske županije još uvijek u vlasništvu vladara, dok su južne hrvatske županije uglavnom u rukama nasljednih župana.

U drugoj polovici 11. st. na prostoru sjeverno od Velike Kapele do Drave prostirao se Slavonski dukat. Početke ove teritorijalne jedinice valja tražiti u arhontu kojega spominje Porfirogenet, koji je upravljao odnosnim teritorijem u 10. st. i koji je bio usko povezan s hrvatskim vladarom.

Županije u Kraljevini Dalmacije i Hrvatske u doba lenskog tipa državne vlasti postupno su prestajale biti kraljevske. Razvoj županijskog sustava u srednjovjekovnoj Slavoniji išao je sljedećim tijekom: postojeće stare plemenske župe ugarski su kraljevi (Ladislav i Koloman⁵⁸), krajem 11. i početkom 12. st., počeli su se pomalo pretvarati u veće upravne jedinice – županije. Prva među njima je bila Zagrebačka županija, potom su oformljene Zagorska (Varaždinska) i Križevačka županija te Virovitička, Požeška i Vukov(ar)ska, odnosno prema jugu Gorska, Gorička, Dubička, Sanska i Vrbaska županija⁵⁹. Broj i sastav županija na slavanskom području u odnosnom razdoblju nije bio stalan. S vremenom su nastajale promjene i nestajale pojedine županije. Bile su to najprije organizacije sitnog i srednjeg plemstva, da bi potom pomalo postajale kraljevske županije. Naime, tijekom 12. st. Arpadovići na slavanskom području uvode kraljevske županije, zasnovane na kraljevskim zemljištima, kojima u kraljevo ime, upravljaju kraljevski župani. O funkcijama koje su na svom području, u ime vladara u 12. st., obavljali župani, iz izvornih se podataka ne zna baš mnogo. Može se pretpostaviti kako je i sjeverno, kao i južno od Gvozda, najvažnija bile sudska funkcija župana te kompetencije u vojnoj⁶⁰ i fiskalnoj⁶¹ sferi. Kao pomoćni se organi župana već od 11. st. spominju podžupani (prvi pomoćnici i zamjenici župana), satnici (pretpostavlja se kako su oni pomagali pri utjerivanju financijskih davanja pri hvatanju zločinaca) i pristavi (egzekutivni organi županovih presuda).

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Klaić, N., *Povijest Hrvata u razvijenom srednjem vijeku*, Zagreb, 1976., str. 257.–265.

⁵⁸ Krunidbom Kolomana za kralja Dalmacije i Hrvatske, u Biogradu 1102. godine, dinastija Arpadovića, baštineći prava hrvatskih kraljeva, pod svojom vrhovnom vlašću ujedinjuje sve zemlje u sastavu hrvatske države – Hrvatsku, Dalmaciju, Neretljansku oblast i Slavoniju.

⁵⁹ Pavličević, D., op. cit. (bilj. 18), str. 102.

⁶⁰ Župani proglašavaju vladareve pozive na vojsku te zapovijedaju vojskom i utverdama u kojima stoluju.

⁶¹ Kompetencije župana u fiskalnoj sferi odnose se na prikupljanje poreza, globe i drugih daća i slanje istih u kraljevsku blagajnu.

Nakon sklapanja Hrvatsko-ugarske nagodbe (1102. godine), Arpadovići su svoj naslov *Rax Hungariae* proširili na *Rex Hungariae, Dalmatiae aque Chroatiae*. Slavonija se u svečanoj formuli kraljevskog naslova ne spominje do 1526. godine. Iako su od početka 12. st. Slavonija i Hrvatska bile kontinuirano pod istim vladarom (Arpadovići, Anžuvinci), sve do kraja srednjeg vijeka ova su dva prostora ostala institucionalno odvojena i društveno duboko različita⁶². Na državnom se planu dualizam očitovao u tomu što se Slavonija od 1240. godine nazivala vladanjem (*regnum*), što je Slavonija imala posebnoga bana (oko 1225. – 1476. godine)⁶³ i sabor (oko 1273. godine⁶⁴).

Tijekom 12. te posebice 13. st., neprekinuto traje proces raspadanja kraljevskih županija, odnosno slabljenja kraljevske vlasti. Darovanja zemljišta i prava crkvi, viteškim redovima, plemićima, plemićkim općinama, povlastice slobodnih kraljevskih gradova – tijekom 13. st. dolazi do proglašavanja slobodnih kraljevskih gradova u Slavoniji. Tako 1209. godine, kao prvi u Slavoniji, Varaždin od kralja Andrije II. dobiva slobode izbora suca i neplaćanja danka (osim županu), 1231. godine slične povlastice dobiva Vukova(r), 1234. Virovitica, 1240. Petrinja, itd.⁶⁵ Najveću, po slobodama i pravima, povelju dobilo je trgovište na brdu Gradecu (Griču) pokraj biskupskoga grada Zagreba, 1242. godine, temeljem koje ovo naselje postaje slobodni kraljevski grad na brdu Gradecu (danas Gornji grad u Zagrebu).⁶⁶ Sve navedeno dovodi do toga da će na kraju ovog razdoblja stari sustav potpuno nestati. U takvoj situaciji Anžuvinci sve češće i sve više traže potporu u onim socijalnim slojevima kojima nije odgovaralo ovakvo stanje, odnosno u nižem i srednjem plemstvu i u stanovnicima slobodnih kraljevskih gradova. Tako će prema kraju 13. st. doći do vezivanja nižeg i srednjeg plemstva uz županijska središta i do stvaranja staleških skupština tog plemstva, a također će doći i do pojave plemićkih sudaca iz njihovih redova. Taj je proces bio završen 1291. godine, kada se u jednoj osobi spaja funkcija plemićkog suca i župana. Na ovaj je način izmijenjena i sama uloga župana, koji sada, osim županije, upravlja plemićkim poslovima. Uz župana, pojavljuju se i četiri plemićka suca, koji sude zajedno s njim. Temeljna je karakteristika županija iz razdoblja kraja 13. st. i prve

⁶² *Pravni leksikon*, op. cit. (bilj. 1), str. 1464.

⁶³ Nakon što su Arpadovići preuzeli vlast, u Slavoniju je iz Ugarske stiglo ugarsko plemstvo, koje je od kralja dobilo zemlju. No, kako je Slavonija od Ugarske bila odijeljena teritorijalno i organizacijski, u Slavoniji je postavljen ban koji je upravljao ovim područjem u kraljevo ime.

⁶⁴ Na području vladanja Slavonijom godine 1273. servijenti kralja (nobili) i službenici kraljevih utvrda (*jobbationes castrorum*) predali su banu na skupštini pismeno formulirana prava, moleći da ih ban primjenjuje kod suđenja i vršenja svojih banskih prava te da se ban pobrine da se tih pravila pridržavaju i suci. Ban je potvrdio odnosna pravila te je čak izdao ispravu o potvrdi prava predloženih na skupštini. Odnosna su prava poslije potvrđena, i to 1278., 1279., 1320., 1331., 1334. i 1343. godine. Beuc, I., op. cit. (bilj. 51), str. 107.

⁶⁵ Budući da se, zahvaljujući Hrvatima, Bela IV: riješio tatarske opasnosti, isti je od 1242. godine podijelio brojne privilegije gradovima po Slavoniji.

⁶⁶ Tako su građani Gradeca bili izuzeti od samovolje okolnih feudalaca ili biskupa. Bili su izravno pod kraljevom zaštitom, a imali su pravo birati svoga suca i upravu te se slobodno politički i gospodarski razvijati.

polovice 14. st. da su to sada plemićke zajednice, bez jasne teritorijalne određenosti. Uz nastavak procesa odumiranja starih kraljevskih županija, osnove za novu županijsku organizaciju utvrđene su 1325. godine, kada su svi stanovnici slavonskog Banata vraćeni pod jurisdikciju bana, što je bio važan korak prema postupnom oslobađanju slavonskih plemića od velikaške vlasti.

Na području vladanja Slavonijom krajem 12. i tijekom 13. st. još uvijek se sačuvao određeni broj utvrda u vlasništvu kralja. U cilju osuvremenjivanja svoje vojske i stvaranja vjernih vojnika i konjanika, kralj je, (iako je tim činom postupno ukidao svoju organizaciju vlasti) pribjegao oslobađanju znatnog broja ratnika od obveze vršenja *servicia* i od osobne potčinjenosti županu. Kako bi osigurao svoje *servijente*, odnosno nobile od župana, kralj je izdao nekoliko zakonskih dekreta, kojima je cilj bio sačuvanje njihove vjernosti. Tako je već Zlatnom bulom iz 1222. godine kralj pokušao zaštititi svoje *servijente* na način da je županima zabranio suditi u posjedu *servijenata* (dopustio im je suditi samo u pitanjima novca i desetine).⁶⁷ Jamstva prava *servijentima* kralj je potvrdio i svojim dekretima iz 1231⁶⁸. i 1267.⁶⁹ godine. Budući da odredbe kraljevih dekreta nisu bile redovito poštivane, što se posebice odnosi na sudski postupak, nego su nobili bili izloženi nasilju moćnih župana, godine 1273. ban Slavonije dao je pravo nobilema da sami sebi sude u svojim sporovima, pri čemu će se sud sastojati od župana, četiri nobila i dva jobagiona.⁷⁰ Izraz suci nobili, u smislu kraljevog dekreta iz 1291. godine, prema kojemu se suđenje ne može obaviti bez četiri suca nobila, javlja se tek sredinom 14. st.⁷¹, što se može tumačiti na način da se tek sada ugasio sustav kraljevskih županija. Dok je župana postavljao kralj, osiguravajući na taj način svoj utjecaj, suce nobile birali su sami nobili na svojim skupštinama, koje se pojavljuju sredinom 14. st. (*congregationes generales comitatus*). U skladu s tim, u odnosnom razdoblju može se govoriti o postojanju tri tijela: župan, suci nobili i skupština, čija je nadležnost bila ograničena na sudovanje, dok će se u 15. st. ista proširiti na ekonomske i vojne poslove. U početku su skupštine činili nobili, ali i jobagioni utvrda, koji, međutim od sredine 15. st. gube tu povlasticu, tako da se od tada skupštine

⁶⁷ U načelu, *servijentima* je sudio sam kralj, odnosno suci koji su zamjenjivali njegovu osobu.

⁶⁸ Kraljevim dekretom iz 1231. godine utvrđena je obaveza biskupa da ekskomuniciraju svakoga kraljevog funkcionera (ili koga drugog) koji ne bi postupio u sudskom postupku protiv *servijenata*, na temelju mjesne i stvarne nadležnosti.

⁶⁹ Kraljevim dekretom iz 1267. godine kralj se ponovno obvezao na poštivanje svih prava *servijenata*, s tim da su ovim dekretom po prvi puta *servientes regis* izričito poistovječeni s nobiles.

⁷⁰ Banov privilegij iz 1273. godine prihvatio je u osnovi i kralj, koji je 1291. donio dekret kojim je propisano da niti jedan župan ne može suditi bez četiri suca nobila, čime je ostvaren temelj za osnivanje posebnog sudišta nobila. Istim je dekretom određeno da se župan i četiri suca nobila trebaju priključiti palatinu, ako bi ovaj sudio okolne nobile (isto je vrijedilo i za bana). Beuc, I., op. cit. (bilj. 51), str. 123.

⁷¹ Tamo gdje su postojale kraljevske županije, župani su samostalno sudili još u prvoj polovici 14. st., kada se već, nalaze primjeri zajedničkog suđenja župana i nobila, ali ne s četiri nobila, nego sa svim nobilema određenog kraja.

počinju nazivati *universitas nobilium*. Kralj je sazivao prve skupštine te je sačuvao naziv županije (*comitatus*). Međutim, ove nove županije nisu imale sve do 15. st. nikakvu sličnost s prijašnjim kraljevskim županijama. One su predstavljale novu organizaciju vlasti kralja, u kojoj je kralj uspio zadržati svoj utjecaj i nadzor nad regionalnom teritorijalnom organizacijom vlasti.⁷²

Na području Slavonije postojao je još jedan vid organizacije vlasti – zajednice ovlaštenika (nabila i slobodnih osoba), koje su najčešće bile vezane uz županije ili bana u važnijim sudskim procesima. Odnosne su zajednice nastajale na nekoliko načina: od pojedinca (rodonačenika) egzimiranog od vlasti župana s vremenom se razvila zadružna obitelj ovlaštenika, a od ove s vremenom rodovska ili plemenska zajednica ovlaštenika; od egzimiranog roda s vremenom se razvila plemenska ili seoska zajednica ovlaštenika, s vlastitom sudbenošću ili cijeli niz sela bio obuhvaćen kraljevim privilegijem u pogledu vlastitog sudovanja.

Krajem 13. i na početku 14. st. u Hrvatskoj su postajale moćne feudalne obitelji, s tim da su tri takve obitelji bile dominantne: Šubići Bribirski u južnoj Hrvatskoj, Krčki ili Frankopani u sjeverozapadnoj Hrvatskoj te Babonići (Babonegi) u Slavoniji. Ove obitelji više nije zadovoljavala dotadašnja podjela vlasti. U isto vrijeme, značajan sudionik u vlasti postaje i Crkva. Od kraja 13. st. tako su u Kraljevstvu Hrvatske i Dalmacije nositelji državne vlasti bili crkveni i svjetovni plemići na svojim vlastelinstvima, županije na području županija te slobodni kraljevski gradovi i dalmatinski gradovi. Kralj je bio samo jedan od nositelja državne vlasti. Svaka županija ima svoj središnji grad-utvrdu, svoga župana, podžupana; svaki grad ima svoga kapetana; svaki kraljevski grad ima svoga kaštelana. U pravnom je pogledu Hrvatska, kao kraljevina, bila posebna političko-teritorijalna jedinica, na čelu koje je kralj, dok u njegovo ime samostalna vlada herceg (*dux*), koji stoluje u Zagrebu, Kninu, Zadru i Bihaću te koji saziva sabore koji zasjedaju: za Slavoniju u Zagrebu, Križevcima, Koprivnici, Krapini i Čazmi, a za Hrvatsku u Kninu, Ninu i Bihaću. Ovo je i vrijeme kada se javljaju prvi grbovi, kao simboli velikih obitelji, gradova, odnosno kraljevina. I dok je prvi grb Dalmacije (tri leopardske glave) pronađen na jednom pečatu iz 1406. godine, a prvi se hrvatski grb s pet crvenih i pet srebrnih kocki pojavljuje u drugoj polovici 15. st. i onda 1525. godine, grb Slavonije, s kunom u bijegu između dviju šestokrakih zvijezda, javlja se na prvim slavonskim novcima u 13. st., dok ga je za javnu uporabu odobrio kralj Vladislav II. Jagelović 1496. godine.

Od kraja 14. st., pa za duga stoljeća u budućnost, tijek će hrvatske povijesti uvelike biti određen dolaskom Osmanlija. Hrvatski je teritorij, zahvaljujući mletačkom zaposjednušću Dalmacije i osmanskim osvajanjem unutrašnjosti, podijeljen. Do kraja 16. st. hrvatske zemlje u političkom pogledu čine dvije povijesne cjeline: Kraljevina Dalmacija i Hrvatska i Kraljevina Slavonija, no od

⁷² Beuc, I., op. cit. (bilj. 51), str. 124.

tada se tretiraju kao trojna cjelina: Kraljevina Dalmacija, Hrvatska i Slavonija,⁷³ a takvo stanje ostaje sve do 1918. godine. Slavonija je svoju titulu imala od 1529. godine.⁷⁴ Potkraj 16. st., nakon što su Turci otkinuli Slavoniji Srijem te područje do linije Sisak – Čazma – Pitomača, u Slavoniji su ostale samo još zagrebačka, križevačka i varaždinska županija. Takvo znatno smanjivanje teritorija rezultiralo je 1558. godine spajanjem područja vladanja Hrvatskom i Slavonijom, koje su se, dakle nadvladale stoljetnu podvojenost u vrijeme svoje najveće nemoći (uz napomenu da su kraljevi i nadalje nosili naslov kralja Hrvatske, Dalmacije i Slavonije).

U vrijeme kada su hrvatski staleži i redovi za svoga vladara izabrali Ferdinanda Habsburškog, 1527. godine, županije su u svojoj osnovi bile plemićke zajednice (*universitas nobilium*). U razdoblju od 1527. do 1848. godine, županije su prošle tri organizacijska razdoblja.⁷⁵

U prvom su razdoblju, od 1527. do 1761. godine, županije – zagrebačka, križevačka i varaždinska kao jedini ostaci Hrvatsko-slavonskog kraljevstva nakon Mohačke bitke, ne uzimajući pri tomu u obzir slavonske županije, koje su ponovno bile u sastavu državnog teritorija od 1745. godine – predstavljale administrativno sudske teritorijalne i plemićke zajednice. Županije su više bile sudske teritorijalne jedinice, nego upravne i nisu djelovale samostalno prema kralju i zajedničkom Hrvatsko-ugarskom saboru. U upravnu djelatnost županija spadali su briga za očuvanje poretka i mira, razrez poreza, obavještanja pučanstva o propisima i odredbama Sabora te briga da se oni poštuju i izvršavaju.⁷⁶ U nadležnost velikih župana, koji su bili na čelu županije (te čija je funkcija u varaždinskoj županiji bila nasljedna i pripadala je najstarijem punoljetnom članu obitelji Erdodi, dok je velikog župana u zagrebačkoj i križevačkoj županiji imenovao ban,⁷⁷ s tim da je imenovao vicebana, jer je s tom funkcijom bilo povezano pravo vršiti funkciju velikog župana u obje odnosne županije) i županijskih funkcionera spadalo je vršenje njihovih sudskih funkcija. Radi rješavanja određenih problema u županijama, kralj je slao u iste delegacije. Županije nisu bile neposredno predstavljene u Saboru⁷⁸, naredbe županijama mogli su izdati samo ban i staleži i redovi na temelju svoje vlasti. Teritorij županije dijelio se u kotare (*processus*), a kotari su se dalje dijelili u distrikte (*districtum*). Na teritoriju cijele županije djelovao je županijski sudbeni stol, na čijem se čelu nalazio veliki župan (viceban), zajednički za zagrebačku i križevačku, a posebni za varaždinsku županiju.

⁷³ Pri tome, područje Slavonije obuhvaća područje između rijeke Drave i Save, područje Hrvatske – područje između Save i Velebita, a područje Dalmacije – područje uz more od Labina do rijeke Bojane na jugu.

⁷⁴ Kraljevsku je titulu Slavoniji upisao Ferdinand I.

⁷⁵ Beuc, I., op. cit. (bilj. 51), str. 212.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Navedeno je pravo ban izgubio 1715. godine, kada je to pravo vraćeno kralju temeljem zakona čl. 123. zajedničkog sabora iz 1715. godine.

⁷⁸ Županije nisu slale svoje delegate u Sabor, nego je Sabor izabirao alegate iz svoje sredine, tako da isti nisu predstavljali u Saboru županije, nego državu u cjelini.

U razdoblju od 1761. do 1848. godine, zagrebačka, križevačka i varaždinska županija bile su na isti način organizirane kao i virovitička, požeška i srijemska županija, tri slavonske županije koje su 1745. godine integrirane u hrvatski državni prostor. Ovo je vrijeme kada je došlo do promjene značaja županija i njihove moći. Dok sudske funkcije županija nisu promijenile niti sadržaj, niti oblik, županije su dobile na području samouprave široke kompetencije. Na tom je području s jedne strane stajao veliki župan, a s druge plemstvo sakupljeno u županijskoj skupštini.⁷⁹ Između njih je stajao županijski magistrat.⁸⁰ Veliki župan (*supremus comes*)⁸¹ bio je vrhovni upravitelj i rukovoditelj svih županijskih poslova. Pod njegovim je vodstvom bio županijski magistrat, kojega su činili dva vicežupana (*vicecomes ordinarius* i *vicecomes substitutus*),⁸² plemićki suci (*judices nobilium iudium*), podsuci (*vicejudices nobilium*),⁸³ notari, ubirači poreza, odnosno podređeno županijsko činovništvo. Uprava županijske samouprave zahvaćala je vojne, upravno-financijske i pravosudne poslove. Nove županije posjedovale su jedno značajno pravo, a to je pravo kontroliranja kralja i njegovih organa u pogledu toga jesu li njegove odredbe i naredbe u skladu s pravima staleža i redova, plemstva, odnosno poretka uopće. U slučaju povrede takvoga prava, županije su se koristile pravom remonstracije, odnosno izvješćivale su kralja o toj povredi. Ako kralj ne bi izmijenio svoju odluku, županije bi odložile primjenu sporne naredbe do neodređenog vremena te bi čak vršile i određene represalije.⁸⁴

U trećem razdoblju, od 1785. do 1790. godine, županije su djelovale kao vladareve najniže teritorijalne upravne organizacijske jedinice u zemlji. Godine 1785., kralj je područje Ugarske i Hrvatske, ne gledajući na njihove granice,

⁷⁹ Županijska je skupština bila opće ili velika (*congregatio generalis*) i posebna ili mala (*congregatio particularis*). U velikim su se skupštinama sastajali sva četiri staleža (prelati, velikaši i plemići u punom broju, te slobodni kraljevski gradovi i privilegirani distrikti po predstavnicima), dok su se u malim skupštinama sastajali samo županijski funkcioneri, prisjednici i oni plemići i drugi ovlaštenici koji su prebivali u okolini ili koji su bili najodličniji po položaju.

⁸⁰ Županijski su magistrat činili županijski funkcioneri, koje je birala skupština.

⁸¹ Veliki župan nije smio biti stranac, nego je morao potjecati baš iz županije kojoj je bio na čelu. Morao je biti punoljetan (a iznimno, ako je čast bila nasljedna, mogao je biti i maloljetan, no u tom je slučaju morao postaviti administratora koji je do punoljetnosti velikog župana vladao županijom); bio je dužan stalno prebivati u svojoj županiji; predsjedao je županijskim skupštinama, svim sudskim vijećanjima u svojoj županiji, te je bio predstavnik županije u Saboru i u zajedničkom Hrvatsko-ugarskom saboru; prije stupanja na dužnost, morao je položiti prisegu vjernosti kralju ili njegovom zastupniku.

⁸² Vicežupani su gotovo stalno zamjenjivali velike župane, koji su često bili odsutni (zbog nazočenja sjednicama Sabora); vicežupan ordinarius zamjenjivao je velikog župana u županijskim i sudskim poslovima, dok je vicežupan supstitutor zamjenjivao velikog župana u upravnim poslovima.

⁸³ Svaki je županijski kotar imao dva ili više plemićkih sudaca i podsudaca, koji su objavljivali općinama naredbe i naloge županije, odnosno Hrvatskoga kraljevskog vijeća (kasnije Ugarskoga namjesničkog vijeća) i sabora te koji su pazili na red i mir u kotaru i u zakonom određenim slučajevima, uz pomoć jednog pomoćnika (*jurassor*) izricali presude i dijelili pravdu. Beuc, I., op. cit. (bilj. 51), str. 217.

⁸⁴ Primjerice, županije ne bi davale ubirati porez u korist kralja, iako je to Sabor već bio zaključio.

podijelio na 10 okružja (*circulus*), pri čemu je svako okružje bio sastavljeno od nekoliko županija. Slavonske su županije, zajedno s baranjskom, činile jedan okrug sa sjedištem u Pečuhu. Svi su okruzi bili podčinjeni Ugarskom namjesničkom vijeću. U odnosnom su razdoblju suspendirane županijske skupštine, a ban je postao samo posrednikom između kralja i Ugarskoga namjesničkog vijeća i županija. Veliki župani, koje je imenovao kralj, postali su izvršni organi viših upravnih organa. Nalazili su se na čelu županijskih ureda, koji su bili podređeni okružnim predstojnicima, odnosno kraljevim komisarima, koje je također imenovao kralj. Vicežupana imenovao je predstojnik okružja. Banu i županijama oduzete su sudske kompetencije, a Hrvatsko-slavonski i Hrvatsko-ugarski sabori nisu se više sazivali.

Kao što je već spomenuto, u Slavoniji su 1745. godine obnovljene slavonske županije⁸⁵: požeška, sa sjedištem u Požegi, virovitička, sa sjedištem u Osijeku i srijemska, sa sjedištem u Vukovaru. Županije su obavljale dijelom vojne⁸⁶, dijelom upravnofinancijske⁸⁷ te dijelom pravosudne⁸⁸ poslove. Sve do 1848. godine, veliki je župan (*supremus comes*), kojega postavljaju ban i Sabor, odnosno od 1715. kralj, bio vrhovni upravitelj i temeljni nositelj svih županijskih poslova⁸⁹. Uz velikoga župana, postojala su dva vicežupana: *vicežupan ordinarius*, zamjenik župana u županijskim i sudskim poslovima te *vicežupan supstitutor*, zamjenik župana u upravnim poslovima. Upravne je i financijske poslove županije obavljala županijska skupština (velika i mala), sastavljena od plemića te predstavnika slobodnih kraljevskih gradova i privilegiranih distrikata. Svoje su predstavnike slavonske županije slale u Sabor, a od 1751. godine i u Ugarski sabor, na kojemu predstavnici ostalih hrvatskih županija nisu bili neposredno predstavljeni, nego su ih predstavljali saborski poslanici.

U vremenu od 1737. do 1751. godine, preuređuje se Vojna krajina, ukidanjem kapetanija i osnivanjem pukovnija. Od osvojenja Slavonije do 1737. godine. Slavonijom je upravljalo Dvorsko ratno vijeće u Beču, u zajednici s Dvorskom komorom, koja je u Osijeku imala svoju jedinicu pod nazivom Viši direktorij. Godine 1737., osnovana je pokrajinska uprava, pod nazivom Zemaljska deputacija, na čelu koje je bio šef generalata, a koja je vodila političke, upravne, policijske i pravosudne poslove, dok su vojni poslovi bili u nadležnosti

⁸⁵ Obnovu slavonskih županija započela je 1. travnja 1745. godine carica Marija Terezija. Kako su se zagrebačka, križevačka i varaždinska županija sredinom 18. st. u pogledu organizacije i nadležnosti, te sudske i upravne vlasti, razlikovale od obnovljenih slavonskih županija, carica Marija Terezija započela je proces reforme županijskog sustava radi usklađivanja njihove organizacije, djelovanja i nadležnosti.

⁸⁶ Temeljni sadržaj vojnih poslova županija činile su razne akcije u vezi s pozivanjem na oružje i obranu. Vrbošić, J., op. cit. (bilj. 79), str. 50.

⁸⁷ Primjerice: ubiranje daća, reguliranje mitnica, mostova, carinarnica, putova, mjera itd.

⁸⁸ Sudbene je poslove u županiji obavljao županijski sudbeni stol (kao apelacijsko i kazneno sudište), potom vicežupani i plemićki suci (u građanskom i kaznenom postupku).

⁸⁹ Nadležnosti velikog župana, kao glavaru županije, bile su da u ime kralja upravlja svim upravnim, sudskim i vojnim poslovima (djelomično neposredno, djelomično posredno, preko svojih zamjenika).

generalkomande, a gospodarski u nadležnosti Komore. Krajem 1744. godine Slavonija je podijeljena na područje provincijala (gdje se osnovane virovitička, požeška i sremska županija) i Vojne krajine, a već tri godine kasnije brodska, gradiška i petrovaradinska pukovnija činile su Slavonsku vojnu krajinu.

Zakonom Hrvatskog sabora od 5. veljače 1886. godine ukinuto je područje s vlastitom upravom na području razvojačene Vojne krajine, te je na cijelom prostoru bivše Vojne krajine uređena jedinstvena upravna podjela, koja se temeljila na županijama, kotarima unutar županija, te općinama unutar kotareva⁹⁰. Županije su dobile novu nadležnost, koja je bila podijeljena na županijsku skupštinu, upravni odbor, velikog župana i županijsku oblast, kao organizacijsku jedinicu županije na čelu koje je bio podžupan.

U razdoblju od 1870. do 1918. godine županijska je uprava doživjela tri bitne promjene.

Razdoblje od 1870. do 1874. godine obilježilo je sužavanje nadležnosti županija – županije nisu više bile posebni i samostalni upravni organi, nego je od samouprave županija sačuvan samo oblik.⁹¹ Preokret u razvoju županija bio je rezultat političkih polazišta odnosnog vremena. Naime, on je bio nužan u politici bečkog dvora u doba kada je promadžarska manjina ugovorila Nagodbu. Na ovaj je način kralj sačuvao svoj utjecaj ne samo u zakonodavstvu, izbornim zakonom, nego i u izvršnoj vlasti, a županija je postala instrument vladara i vladajuće grupe u Hrvatskoj (unionista). Za vrijeme odnosnog razdoblja, uprava u županijama bila je spojena sa sudstvom. Svoje je upravne funkcije županija vršila županijskom skupštinom (dok je ona zasjedala), odnosno upravljajućim odborom (između zasjedanja županijske skupštine). Izvršni organ županije bio je županijski magistrat. Osnovne su poslove županije činili: nadzor nad kotarima i općinama, posrednička uloga između kotara i općina te Zemaljske vlade, uprava županijskom imovinom i dodijeljenim im zakladama, gradnja crkvi, škola, javnih zgrada i drugi poslovi uprave koji nisu bili zadržani Vladi ili kotaru. Županije, kojih je bilo sedam, bile su podijeljene na kotare.⁹² Na području kotara, upravni je prvostupanijski organi bila kotarska oblast (kotarski ured), dok je na čelu kotara stajao kotarski sudac odgovoran velikom županu.

U razdoblju od 1875. do 1886. godine, županije su bile isključivo upravni organi, te su oblik samouprave zadržale samo u postojanju županijske skupštine, nadležne za rješavanje samo sporova nekih predmeta vlastitog djelokruga više općina ili podžupanija. U ovom je razdoblju županijsku upravu vršilo 20 podžupanija⁹³, na čelu kojih se nalazio podžupan. Veliki se župan nalazio na čelu sjedišta županija, kojih je bilo osam. I županije, i podžupanije, imale su

⁹⁰ Beuc, I., op. cit. (bilj. 51), str. 246.

⁹¹ Ibid., str. 290.

⁹² Nadležnost kotara odnosila se na: vršenje državnog redarstva, izdavanje oružanih listova, izdavanje propusnica, izdavanje dozvola kazališnih i sličnih predstava, nadzor nad općinama, poslove poljodjelstva, šumarstva, lova, održavanje cesta, mostova, i dr.

⁹³ Primjerice, Požešku su županije činile tri podžupanije (Osijek, Đakovo i Virovitica), a Srijemsku dvije (Vukovar i Ruma).

svoje skupštine, s tim da su podžupanijske skupštine imale nešto širu nadležnost od županijskih.⁹⁴ Najvećim su dijelom djelokrug županije i podžupanije vršili podžupanijski uredi “podžupanija”, u čiji su djelokrug spadali svi poslovi koje im je povjerila Zemaljska vlada, te poslovi koji su do tada spadali u nadležnost kotarskih ureda i županija, ukoliko nisu dani u nadležnost novoj županijskoj ili podžupanijskim skupštinama.

Ponovno je djelovanje županija kao samoupravnih organa karakteristično za razdoblje od 1887. do 1918. godine, kada je podjela na županije (kojih je tada bilo osam) na podžupanije zamijenjena onom na kotare, s tim da su kotari bili znatno manja područja. Poslove samouprave županija je vršila županijskom skupštinom,⁹⁵ čiji je djelokrug obuhvaćao: donošenje statuta, pravo raspravljati predmete javnog interesa, pravo obraćati se Saboru peticijama, rješavanje sporova između općina, rješavanje sporova među nižim upravnim organima zbog nadležnosti, uprava županijskom imovinom i dr. Znatna je upravna ovlaštenja imao i upravni odbor županije, koji je imao trojaki djelokrug: poslove autonomne uprave, porezne poslove i disciplinske poslove. Protiv zaključaka županijske skupštine te protiv rješenja upravnog odbora donesenog u prvom stupnju, stranci je pripadalo pravo utoka Zemaljskoj vladi. Najšira je upravna ovlaštenja u županiji imala kraljevska županijska oblast, u čiju je nadležnost pripadala sva javna uprava ako ista nije pripadala Vladi, županijskoj skupštini, upravnom odboru županije ili kotarskim oblastima⁹⁶. Na čelu županije nalazio se veliki župan, koji je bio pouzdanik Vlade, te koji je vršio nadzor nad samoupravom i političkom upravom županije i kotara. Na čelu županijske oblasti bio je podžupan, koji je bio podređen velikom županu i njemu odgovoran za rad oblasti. Upravne su funkcije u kotaru vršile kotarske oblasti⁹⁷, ukoliko iste nisu pripadale županiji ili drugom organu uprave.

U relativno kratkom razdoblju, u Hrvatskoj je, dakle izveden veliki broj promjena glede upravno-političke organizacije. Iako je svaka promjena imala svoje specifične ciljeve, valja napomenuti kako je svaka preobrazba institucionalnoga sustava državne uprave uvelike bila određena političkim polazištima, odnosno odgovarajućim državnim unutarnjim i vanjskim čimbenicima. Naime, tijekom gotovo čitave svoje povijesti, županije su igrale bitnu ulogu u očuvanju hrvatske državnosti i autonomnog položaja, a kako su iste činjenice bili svjesni i u

⁹⁴ Podžupanijske su skupštine rješavale pitanje: mreže i arondiranja općina, izdavanje dozvola za otuđivanje općinske imovine, nabavu pokretnina i nekretnina, uzimanje zajma, odobravanje općinskih nameta i dr.

⁹⁵ Zanimljivo je kako se pri popunjavanju odnosne skupštine primjenjivao sustav popunjavanja članstva skupštine bez izbora – 50% (polovica članstva koja se odnosila na najjače oporezovane i činovništvo), odnosno izborima – druga polovica članstva.

⁹⁶ Posebno je nadležnost kraljevske županijske oblasti obuhvaćala: održavanje javnog reda i mira, brigu o izvršavanju zakonskih propisa, rješavanje u prvom stupnju svih pitanja koja su nastala između općina te općina i kotara, kao i između kotara, izdavanje listova za kućarine i dr.

⁹⁷ Kotarske su oblasti bile nadležne za: brigu oko izvršenja zakonskih propisa, održavanje javnog reda i mira, uzdržavanje cesta, mostova, kanala, rukovođenje poslovima agrikulture, poslove zadružnih dioba, nadzor nad granicama kotara i dr.

Beču i Pešti, koji su imali drugačije planove glede Hrvatske, promjene izvršene u županijskom ustroju u mnogim su svojim odrednicama bile usmjerene na sprječavanje hrvatske državnosti. Takve će promjene s istim ili sličnim ciljevima obilježiti i daljnji razvoj županijskog sustava u Hrvatskoj. Od propasti Austro-Ugarske, Hrvatska je bila u sastavu jugoslavenske državne zajednice, odnosno državnog saveza. U tom su razdoblju upravno-teritorijalne promjene također brojne i razmjerno česte, a upravo su te promjene bile i mehanizam za provedbu nekih dalekosežnijih ciljeva, među kojima je svakako i sprječavanje hrvatske državnosti.

Nakon raspada Austro-Ugarske Monarhije i stvaranja nove državne zajednice, Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1918. godine, donošenjem Ustava iz 1921. godine⁹⁸ napušta se tradicija hrvatskih županija, umjesto kojih se uvode 33 oblasti⁹⁹. Hrvatska je bila podijeljena na šest oblasti: Osječku, Srijemsku¹⁰⁰, Zagrebačku, Primorsko-krajišku, Splitsku i Dubrovačku. Teritoriji navedenih šest oblasti formiranih Zakonom o oblasnoj i sreskoj samoupravi,¹⁰¹ gotovo su se posve poklapali s teritorijem Hrvatske, Slavonije i Dalmacije, iako se pri uspostavi oblasti nisu poštitvale povijesne granice. Naime, iako šest hrvatskih oblasti uzetih zajedno nisu bile u suprotnosti s granicama sastavnih dijelova iz 1918. godine, samo uspostavljanje oblasti kao temeljne jedinice imalo je za cilj negaciju upravo tih sastavnih dijelova. Hrvatsko je područje bilo raskomadano u šest do tada nepoznatih cjelina. Sukladno Zakonu o oblasnoj i sreskoj samoupravi, kojemu je osnova bio Vidovdanski ustav, oblasti su pravne osobe i prema javnom i prema privatnom pravu, u čiju nadležnost ulaze: javni radovi i izrada građevinskih propisa, odnosno građenje lokalnih željeznica, kanala, pristaništa, mostova, cesta, reguliranje potoka i bujica, unaprjeđivanje oblasnih privrednih interesa, odnosno ratarstva, stočarstva, vinogradarstva, voćarstva, šumarstva, itd., pomaganje obrta, industrije i zadrugarstva, briga o narodnom zdravlju, socijalna skrb na svom području, i dr. Potpunu ingerenciju nad policijom, sudstvom, vojskom, središnjom upravom, prosvjetom, šumama, rudama, velikim rijekama i nekim drugim područjima, država je zadržala za sebe. Iako se sadržajno i teritorijalno rad oblasti nešto razlikuje od rada starih županija, svi su poslovi županije zastupljeni u radu oblasti te ne iznenađuje da je središnja vlast uskoro nakon konstituiranja oblasnih skupština i oblasnih odbora shvatila opasnost koja joj je prijetila od djelovanja samouprava u Hrvatskoj, te je istu nastojala svim sredstvima spriječiti.¹⁰²

⁹⁸ Kraljevina SHS proglašena je 1. prosinca 1918. godine, no njezine granice prema susjedima utvrđene su tek 1919. i 1920., dok je prvi upravno-teritorijalni ustroj ozakonjen tek 1922. god.

⁹⁹ Oblasti su se dalje dijelile na okruge, kotare i općine.

¹⁰⁰ Srijemska je oblast obuhvaćala kotareve bivše Srijemske županije, dok se Osječka oblast teritorijalno nadovezivala na Srijemsku dalje prema zapadu Hrvatske.

¹⁰¹ Zakon o oblasnoj i sreskoj samoupravi izglasan je u Narodnoj skupštini 21. ožujka 1922. godine.

¹⁰² Primjerice, kao predsjednik Oblasnog odbora Oblasne skupštine zagrebačke oblasti, Stjepan Radić je prepoznao kako se oblasti mogu organizirati na način da djeluju protivno

Korjenita je reforma upravno- teritorijalnog ustroja uslijedila nakon što je 6. siječnja 1929. godine proglašena diktatura, a u listopadu iste godine kralj proglasio Zakon o nazivu i podjeli Kraljevine na upravna područja. Oblasti su ukinute te je izvršena podjela na 9 banovina, koje su dobile nazive prema rijekama (osim Primorske); dvije su banovine – Savska i Primorska – obuhvaćale hrvatsko područje. Ovakva podjela, međutim, nije imala niti zemljopisno, niti etničko, niti ekonomsko opravdanje, nego se njome opet svjesno htjelo poništiti kontinuitet povijesnih i nacionalnih pokrajina i njihovih granica. Banovski je ustroj jasno naznačio konture Velike Srbije (primjerice, od 9 banovina, 6 je imalo pravoslavnu većinu pučanstva). Većina se teritorija današnje Hrvatske nalazila u dvije banovine: Savskoj (sa središtem u Zagrebu) i Primorskoj (sa središtem u Splitu). Dunavska je banovina (sa središtem u Novom Sadu) obuhvaćala i Vinkovce, Vukovar, Ilok i Baranju, dok su dijelovi istočne Slavonije i Srijema pridodani Drinskoj banovini. Na nižoj razini, banovine su se sastojale od kotara, a kotari iz općina. Na čelu banovske vlasti nalazi se ban, odgovoran kralju i Saboru.

Savska su i Primorska banovina okosnica Banovine Hrvatske, osnovane 1939. godine.¹⁰³ Unutar Banovine Hrvatske našli su se kotari Vukovar, Županja, Vinkovci, Ilok i Šid, dok je preostalih pet kotara pripalo Dunavskoj Banovini.

Za vrijeme Drugoga svjetskog rata, novoustrojena Nezavisna Država Hrvatska upravu je organizirala na način da je teritorij, sukladno Zakonskoj odredbi o velikim župama od 10. lipnja 1941. godine, podijeljen na 22 velike župe¹⁰⁴ i grad Zagreb, te na 142 upravna kotara, 18 kotarskih ispostava, 31 grad i 1000 općine. Na području su istočne Hrvatske u to vrijeme postojale sljedeće velike župe: Baranja (sa sjedištem u Osijeku, a koja je imala 7 upravnih kotareva, 72 općine i 2 grada), Livac-Zapolje (sa sjedištem u Novoj Gradiški, s 8 upravnih kotareva, 82 općine i 1 gradom), Vuka (sa sjedištem u Vukovaru, s 10 upravnih kotareva, 156 općina i 7 gradova), Posavje (sa sjedištem u Brodu, sa 6 upravnih kotareva, 3 kotarske ispostave, 64 općine i 1 gradom)¹⁰⁵. Na području koje su osvojili partizani ustrojeni su narodnooslobodilački odbori – seoski i gradski, općinski, kotarski i okružni. Ovakav je četverostupanjski ustroj odbora bio na snazi u cijeloj Hrvatskoj do 1946. godine.

procesu centralizacije te se ne kršeći pri tomu jugoslavensko zakonodavstvo, borio za što širu samoupravu.

¹⁰³ Uz Savsku i Primorsku banovinu, teritorij Banovine Hrvatske obuhvaćao je kotareve: Dubrovnik, Šid, Ilok, Brčko, Gradačac, Derventu, Travnik i Fojnicu sa Zagrebom kao upravnim središtem.

¹⁰⁴ Riječ je o sljedećim velikim župama i njihovim središtima: Baranja (Osijek), Bilogora (Bjelovar), Bribir i Sidraga (Knin), Cetina (Omiš), Dubrava (Dubrovnik), Gora (Petrinja), Hum (Mostar), Krbava i Pset (Bihać), Lašva i Glaž (Travnik), Lika i Gacka (Gospić), Livac i Zapolje (N. Gradiška), Modruš (Ogulin), Pliva i Rama (Jajce), Pokupje (Karlovac), Posavje (Slavonski Brod), Prigorje (Zagreb), Sanja i Luka (Banja Luka), Usora i Soli (Tuzla), Vinodol i Podgorje (Senj), Vrhbosna (Sarajevo), Vuka (Vukovar) i Zagorje (Varaždin).

¹⁰⁵ Vrbošić, J., op. cit. (bilj. 52), str. 60.

Nakon Drugoga svjetskog rata, prvi je službeni upravno-teritorijalni ustroj ozakonjen 1947. godine: sukladno Zakonu o administrativno-teritorijalnoj podjeli Narodne Republike Hrvatske, ustanovljeno je više jedinica različitih hijerarhijskih razina, odnosno ustrojeni su kotari (kojih je bilo 81), gradovi s gradskim rajonima, gradska naselja i mjesni narodni odbori. Temeljem propisa iz 1949. godine (Zakon o administrativno-teritorijalnoj podjeli NR Hrvatske) u Hrvatskoj se formira ustroj oblasti – Dalmacija, Bjelovar, Karlovac, Osijek, Rijeka i Zagreb – te kotarevi (i gradovi) i mjesni narodni odbori. Oblasna su središta bila Split, Karlovac, Rijeka, Zagreb, Bjelovar i Osijek. Osječka je oblast odgovarala uobičajenom poimanju Slavonije s Baranjom i zapadnim Srijemom.

Sljedeća je promjena uslijedila 1952. godine, donošenjem Zakona o podjeli NR Hrvatske na kotare, gradove i općine. Hrvatska je podijeljena na 58 kotara, 7 gradova, 60 gradskih općina i 637 općina.

Zakonom o području kotara i općina u Narodnoj Republici Hrvatskoj iz 1955. godine cijela je Hrvatska podijeljena na općine (299) i kotare (27). Dva najistočnija kotara imala su svoja sjedišta u Vinkovcima i Osijeku.

Godine 1962., Zakonom o područjima općina i kotara u NR Hrvatskoj, uspostavljeno je 9 kotara i 111 općina. Kotar Osijek obuhvaćao je cijelu Slavoniju s Baranjom. Pet godina kasnije, Ustavnim zakonom o promjeni Ustava SR Hrvatske, ukinuti su kotarevi, tako da u narednom razdoblju, sve do 1974. godine, nije bilo većih prostornih i upravnih jedinica od općina, dok su na nižoj razini uvedene mjesne zajednice.

Društvenim planom razvoja 1966. – 1970. godine u Hrvatskoj je izvršena podjela na četiri makroregije: Slavonsku, Srednjohrvatsku (koju je obuhvaćala Zagrebačku, Zagorsko-međimursku i Bilogorsko-podravsku regiju), Primorsko-ličku (s Kvarnersko-goranskom i Ličkom regijom) te Dalmatinsku.

Godine 1974., tzv. društvenim dogovorima osnovane su nove upravno-teritorijalne jedinice prvoga hijerarhijskog reda – zajednice općina.

Upravno-teritorijalni ustroj Hrvatske nakon Drugoga svjetskog rata može se, dakle okarakterizirati nestalnim. Mnoštvo različitih koncepcija ukazuju kako je upravno-teritorijalni ustroj, zapravo, bio sredstvo za provedbu nekih dalekosežnih ciljeva, ponajprije onih usmjerenih ostvarenju velikosrpskih ciljeva, odnosno usmjerenih sprječavanju hrvatske državnosti.

Novi je upravno-teritorijalni ustroj zacrtan *Ustavom Republike Hrvatske*, donesenim 1990. godine, koji je definirao županije kao jedinice lokalne samouprave i uprave, drugim riječima, županija je kao teritorijalna jedinica imala specifičan položaj – ona je istodobno bila jedinica lokalne samouprave drugog stupnja i najniži dio državne uprave¹⁰⁶. Kao jedinici lokalne samouprave, županiji je u okviru samoupravnog djelokruga, sukladno *Zakonu o lokalnoj samoupravi i upravi*¹⁰⁷, bilo određeno: usklađivanje interesa i poduzimanje aktivnosti radi

¹⁰⁶ Stoga je županija bila ustrojena u dva zasebna dijela: poslove lokalne samouprave obavljali su skupština (predstavničko tijelo), poglavarstvo (izvršno tijelo) i samoupravni odjeli (neposredni izvršitelji), dok su poslovi državne uprave bili u nadležnosti županijskih ureda.

¹⁰⁷ *Zakon o lokalnoj samoupravi u upravi*, čl. 15., NN br. 90/92.

ravnomjernog gospodarskog i društvenog razvitka općina i gradova u sastavu županije i županije kao cjeline; usklađivanje stajališta općina i gradova o pitanjima o kojima odlučuju tijela državne vlasti u Republici Hrvatskoj, odnosno usklađivanje uređivanja pitanja zajedničkog interesa o kojima odlučuju tijela općina i gradova u sastavu županije; određivanje uvjeta uređenja i zaštite prostora županije (ako zakonom nije drugačije određeno); usklađivanje razvitka i mreže odgojnih, prosvjetnih, kulturnih, zdravstvenih, socijalnih, komunalnih i drugih institucija kao i objekata infrastrukture važnih za područje županije kao cjeline (ako zakonom nije drugačije određeno); obavljanje poslova koje iz svoga samoupravnog djelokruga na nju eventualno prenesu općine ili gradovi; osnivanje javne ustanove i druge pravne osobe, u skladu sa zakonom, radi ostvarivanja zajedničkih ciljeva općina, gradova i županije kao cjeline te uređivanje i drugih pitanja zajedničkog interesa za općine, gradove i županiju kao cjelinu, u skladu sa zakonom. Za obavljanje poslova državne uprave na području županija ustrojili su se županijski uredi, kao posebna tijela državne uprave¹⁰⁸. Na čelu županije bio je župan (na čelu njezinog samoupravnog i upravnog dijela), čiji je samoupravni djelokrug bio zastupati županiju, biti nositeljem izvršne vlasti u županiji i predsjednikom njezinog izvršnog tijela, odnosno poglavarstva.

Shvaćajući da se u Hrvatskoj na određeni način pitanju regija i regionalizacije pristupalo ideološki, izmjenama *Ustava Republike Hrvatske* iz 2000. i 2001. godine regionalnoj je samoupravi dana ustavna snaga.¹⁰⁹ Jedinice lokalne samouprave su općine (koje su *Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*¹¹⁰ definirane kao jedinice lokalne samouprave koje se osnivaju, u pravilu, za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva) i gradovi¹¹¹ (definirani *Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* kao jedinice lokalne samouprave, u kojima je sjedište županije te svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu, s tim da se iznimno, gdje za to postoje posebni razlozi – povijesni, gospodarski, geoprometni – gradom može utvrditi i mjesto koje ne zadovoljava navedene uvjete), koji obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, i to osobito poslove koji se odnose na: uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu

¹⁰⁸ Županijski su uredi bili nadležni za obavljanje upravnih i drugih stručnih poslova, a osobito za: neposredno provođenje zakona i drugih propisa te osiguravanje njihove provedbe; rješavanje u upravnim stvarima u prvom stupnju, ako to posebnim zakonom nije stavljeno u nadležnost nekim drugim organima, a u upravnim stvarima drugog stupnja kada se radi o poslovima državne uprave koji su prenijeti tijelima jedinica lokalne samouprave i uprave; provođenje upravnih, odnosno inspekcijskih poslova te praćenje stanja u upravnim područjima za koje su ustrojeni. *Zakon o sustavu državne uprave*, čl. 52., NN br. 75/93.

¹⁰⁹ Ustav Republike Hrvatske, čl. 132., glasi: “*Građanima se jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu*”. *Ustav Republike Hrvatske*, Novi Informator, Zagreb, 2006.

¹¹⁰ *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, NN br. 33/01., 129/05.

¹¹¹ Uz napomenu da se zakonom mogu ustanoviti i druge jedinice.

zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, zaštitu potrošača, zaštitu i unaprjeđenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu. Jedinice regionalne samouprave su županije, čije se područje određuje zakonom, a koje su *Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* definirane kao jedinice područne (regionalne) samouprave čije područje predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu. Ustavotvorac je otvorio mogućnost dobivanja položaja županije zakonom za grad Zagreb. Ostali veći gradovi mogu zakonom dobiti ovlasti županije. Jedinice regionalne samouprave obavljaju poslove od regionalnog značaja i to osobito poslove koji se odnose na: školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova. Područje Republike Hrvatske podijeljeno je na 20 županija i grad Zagreb, 127 gradova i 429 općine.

Iako je nakon osamostaljenja Republika Hrvatska naslijedila neravnomjeran regionalni razvitak, a Domovinski je rat samo povećao disproporcije pojedinih područja, problem regionalizma nije se ozbiljno shvaćao gotovo cijelo jedno desetljeće. Prvi je značajniji dokument, pod nazivom *Koncepcija regionalnog gospodarskog razvitka Republike Hrvatske*, donijet 1999. godine. Dvije godine kasnije, kao dio *Strategije razvitka Republike Hrvatske "Hrvatska u 21. stoljeću"*, usvojen je dokument *Načela regionalnog razvitka Republike Hrvatske*, u kojemu se posebna važnost daje ulaganjima u infrastrukturu i poticanju razvoja planinskih, pograničnih i otočnih područja. Od tada se pitanju regionalizma ipak posvećuje malo više pozornosti, čemu u prilog ide i ustrojavanje posebnog ministarstva posvećenog poslovima planiranja, provođenja i koordinacije aktivnosti regionalne razvojne politike: Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva.¹¹²

5. Zaključak

Problem regionalizacije Hrvatske ima svoju dugu povijest. Povijesno gledano, naše, tzv. *povijesne regije*, među kojima je i Slavonija, nisu rezultat prirodnog, autohtonog procesa uobličavanja prostora, dakle uobličavanja sukladno društvenim gibanjima i društvenim potrebama. Iako su promjene teritorijalnog ustrojstva Hrvatske bile veoma česte, rađene su s različitih, najčešće političkih polazišta, što je na kraju rezultiralo i nepostojanošću regionalnog ustrojstva. Politički je regionalizam djelomično proizlazio i iz zemljopisnih (klima, vode, flora, fauna, reljef) i gospodarskih okolnosti, kao i iz povijesnih utjecaja.

Što se tiče područja istočne Hrvatske, geografija prostora bitno je utjecala na stvaranje specifičnosti ovoga područja – zahvaljujući geografiji i bogatstvu prirodnih resursa, ovo je područje, koje ima sve preduvjete za niz gospodarskih

¹¹² *Zakon i izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu središnjih državnih tijela*, NN br. 5/08.

aktivnosti (od poljoprivredne proizvodnje, preko šumarstva, lovstva, vodoprivrede, sve do razvoja na energetskom, prometnom i ekološkom području), oduvijek prepoznatljivo i cijanjeno.

Istočni je dio Hrvatske sastavni dio Hrvatske u povijesnom, pravnom, državnom, etničkom i kulturološkom smislu od kraja 6. st., no povijesne su prilike često rezultirale pripajanjem dijelova Hrvatske, pa tako i njezinoga istočnog dijela, raznim tuđinskim upravama, što je danas prepoznatljivo u ostacima različitih europskih kultura (u govoru, književnosti, umjetnosti, arhitekturi, itd.). Još je od srednjeg vijeka, područje istočne Hrvatske, za koje se dugo vremena ustalio naziv Slavonija, institucionalno odvojeno, ali i društveno duboko različito, od ostatka Hrvatske – tako se Slavonija od 1240. godine nazivala vladanjem (*regnum*), imala je zasebnoga bana (oko 1225. – 1476.) i zasebni sabor (od 1273.). Prvi se grb Slavonije, s kunom u bijegu između dviju šestokrakih zvijezda, javlja na prvim slavonskim novcima u 13. st. Sve do kraja 16. st. hrvatske zemlje u političkom pogledu čine dvije povijesne cjeline: Kraljevinu Dalmaciju i Hrvatsku i Kraljevinu Slavoniju, a od tada se tretiraju kao trojna cjelina: Kraljevina Dalmacija, Hrvatska i Slavonija te takvo stanje ostaje sve do 1918. godine Slavonija je svoju titulu imala od 1529. godine

Tradicionalno podijeljena na županije, koje su maksimum svojih ovlaštenja dosegle u 18. st., Slavonija kao povijesna pokrajina na određeni način gubi svoje posebnosti nakon rušenja feudalizma, čemu su doprinijeli procesi nacionalne integracije i homogenizacije.

Upravno-teritorijalni ustroj Hrvatske karakterizira veliki broj promjena. Iako je svaka promjena imala svoje specifične ciljeve, svaka je preobrazba institucionalnog sustava državne uprave uvelike bile određena političkim polazištima, odnosno odgovarajućim državnim unutarnjim i vanjskim čimbenicima. Tijekom čitave svoje povijesti, županije su igrale bitnu ulogu u očuvanju hrvatske državnosti i autonomnog položaja, a kako su iste činjenice bili svjesni ne samo u Beču, Pešti, potom u Beogradu, koji su imali drugačije planove glede Hrvatske, promjene upravno-teritorijalnog ustroja u mnogim su svojim odrednicama bile usmjerene na sprječavanje hrvatske državnosti i provedbu nekih dalekosežnih ciljeva (primjerice, ostvarenje velikosrpskih ciljeva).

Nakon osamostaljenja, Hrvatska je naslijedila neravnomjeran regionalni razvitak, a Domovinski je rat samo povećao disproporcije pojedinih područja. Problem regionalizma nije se shvaćao doista kao problem, sve do 1999. godine, kada je donesen prvi značajniji dokument, pod nazivom *Koncepcija regionalnog gospodarskog razvitka Republike Hrvatske*, odnosno do 2001. godine kada je Vlada Republike Hrvatske usvojila dokument, pod nazivom *Načela razvitka Republike Hrvatske*. Iako je pitanje regionalizacije Hrvatske očigledno opterećeno prošlim vremenima, za nadati se je da će se na temelju povijesnih iskustava ipak pronaći prava rješenja po pitanju regionalizma i regionalne politike.

Literatura

1. Anić, V., Goldstein, I., *Rječnik stranih riječi*, Novi Liber, Europapress Holding, Zagreb, 2007.
2. Beuc, I., *Povijest institucija državne vlasti Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije*, RO Zrinski, Zagreb, 1985.
3. Beuc, I., *Povijest institucija državne vlasti u Hrvatskoj (1527-1945)*, Arhiv Hrvatske, Zagreb, 1969.
4. Borković, I., *Pravni status tzv. slobodnih kraljevskih gradova u Hrvatskoj*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 29/1-2, 1992.
5. Borković, I., *Razvoj, organizacija i položaj državne uprave u Jugoslaviji*, Split, 1965.
6. Budak, N., *Hrvatska i Slavonija u ranome srednjem vijeku*, Leykam international, Zagreb, 2007.
7. Đulabić, V., *Regionalizam i regionalna samouprava*, Hrvatska javna uprava, br. 6, 2006.
8. Engelsfeld, N., *Povijest hrvatske države i prava. Razdoblje od 18. do 20. stoljeća*, Pravni fakultet, Zagreb, 2002.
9. Goldstein, G., Moačanin i dr., *Hrvatske županije kroz stoljeća*, Školska knjiga, Zagreb, 1996.
10. Goldstein, I., *Povijest, 21. knjiga: Hrvatska povijest*, Europapress Holding, Zagreb, 2008.
11. *Hrvatska-povijest sjeveroistočnog područja*, Povijesni arhiv u Osijeku, Osijek, 1994.
12. Klaić, N., *Povijest Hrvata u razvijenom srednjem vijeku*, Zagreb, 1976.
13. Krizman, B., *Raspad Austro-Ugarske i stvaranje jugoslavenske države*, Školska knjiga, Zagreb, 1977.
14. *Lokalna samouprava – hrvatska i nizozemska iskustva. Lokaal bestuur – Ervaringen in Kroatie en Nederland*, Hrvatski institut za lokalnu samoupravu, Osijek, 2001.
15. Margetić, L., Apostolova Maršalevski M., *Hrvatsko srednjovjekovno pravo*, Vrela s komentarom, Narodne novine, Zagreb, 1999.
16. Margetić, L., *Iz ranije hrvatske povijesti*, Odabrane studije, Književni krug, Split, 1997.
17. Margetić, L., *Srednjovjekovna Slavonija – jedno od vrela hrvatske državnosti*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 45 (2), 1999.
18. Margetić, L., *Zagreb i Slavonija*, Izbor studija, Vita graf d.o.o., Zagreb – Rijeka, 2000.
19. Pavličević, D., *Povijest Hrvatske*, Naklada Pavičić, Zagreb, 2000.
20. Pilar, I., *Politički zemljopis hrvatskih zemalja*, Zagreb, 1985.
21. *Pravni leksikon*, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2007.
22. *Regija-činilac integralnog razvoja*, Simpozij, Sveučilište u Osijeku, Universitat Augsburg, Osijek, 1985.
23. *Regija-snaga razvoja*, Simpozij, Sveučilište u Osijeku, Osijek, 1989.
24. Sirotković, H., Margetić, L., *Povijest država i prava naroda SFR Jugoslavije*, Školska knjiga, Zagreb, 1988.

25. Spajić-Vrkaš, V., Kukoč, M., Bašić, S., *Interdisciplinarni rječnik*, Hrvatsko povjerenstvo za UNESCO, Zagreb, 2001.
26. Sršan, S., *Povijest Osijeka*, Povijesni arhiv u Osijeku, Osijek, 1996.
27. Šišić, F., *Pregled povijesti hrvatskog naroda*, Zagreb, 1962.
28. Štifanić, M., *Društveno-prostorna identifikacija, regija i regionalizam*, Revija za sociologiju, Vol. XXVII., 1996., str. 53-60.
29. Vrbošić, J., *Povijesni pregled razvitka županijske uprave i samouprave u Hrvatskoj*, Društvena istraživanja, Br. 1, Godina 1, 1992., str. 55-68.
30. *Ustav Republike Hrvatske*, Novi Informator, Zagreb, 2006.
31. *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, NN br. 33/01., 129/05.
32. *Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi*, NN br. 90/92.
33. *Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj*, NN br. 86/06.
34. *Zakon o sustavu državne uprave*, NN br. 75/93.
35. *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu središnjih državnih tijela*, NN br. 5/08.

Internet: Državni zavod za statistiku, url: <http://www.dzs.hr>

Summary

GEOGRAPHICAL, HISTORICAL, ADMINISTRATIVE AND LEGAL DETERMINATION OF THE EASTERN CROATIA – THE ROOTS OF MODERN REGIONALISM

The main issue raised in this article is whether the region of Eastern Croatia has had a regionalist tradition from the geographical, historical, administrative and legal aspects. Therefore, first of all, the author analyses the geographical determination of the said area (climate, water, flora, fauna and relief) which is also important for understanding the historical processes. The author discusses the historical determination starting from the sixth century. She continues analysing the history of Eastern Croatia until present days. Administrative and legal determination of the said area have been considered from the ninth century due to the fact that Croatian state history can only be analysed from that period because of a lack of historical sources. At the end, the author concludes that so called Slavonia region has not been a result of natural, autochthonic formation of a region, rather it has resulted from shaping according to the political starting points.

Key words: *region, regionalism, Eastern Croatia, Slavonia, counties.*

Zusammenfassung

**GEOGRAPHISCHE, HISTORISCHE, VERWALTUNGSMÄSSIGE
UND JURISTISCHE DISPOSITION OSTKROATIENS
– WURZELN DES ZEITGEMÄSSEN REGIONALISMUS**

In der Arbeit wird die grundlegende Frage gestellt ob das Gebiet Ostkroatiens vom geographischen, historischen, verwaltungsmäßigen bzw. juristischen Aspekt aus eine Tradition des Regionalismus hat. Deshalb bearbeitet die Autorin zuerst die geographische Disposition (Klima, Wasser, Flora, Fauna und Relief) bzw. den Bereich, der ebenfalls wichtig für das Verständnis historischer Prozesse ist. Die historische Disposition des östlichen Teils Kroatiens beginnt die Autorin mit dem 6. Jh. und analysiert im Folgenden die Geschichte Ostkroatiens bis zum heutigen Tage. Die verwaltungsmäßige und juristische Disposition des entsprechenden Gebietes wird ab dem 9. Jh. bearbeitet, da wegen fehlender Quellen die Geschichte des kroatischen Staates erst ab diesem erwähnten Zeitalter verfolgt werden kann. Die Autorin kommt am Ende zu dem Schluss, dass die sogenannte historische Region Slawonien nicht das Resultat einer natürlichen autochthonen Gestaltung des Raumes ist, sondern Resultat einer Gestaltung in Übereinstimmung mit politischen Ausgangspunkten.

Schlüsselwörter: Region, Regionalismus, Ostkroatien, Slawonien, Landkreise.

Sommario

**LA CONNOTAZIONE GEOGRAFICA, STORICA,
AMMINISTRATIVA E GIURIDICA DELLA CROAZIA
ORIENTALE – RADICI DEL REGIONALISMO
CONTEMPORANEO**

La questione fondamentale proposta nel lavoro è se il territorio della Croazia orientale sotto il profilo geografico, storico, amministrativo e giuridico abbia una tradizione regionalista. Per questo, l'autrice, innanzitutto, valuta le caratteristiche geografiche (clima, acqua, flora, fauna, e rilievi) del territorio in questione, il che è rilevante per la comprensione dei processi storici. L'autrice analizza la connotazione storica della parte orientale della Croazia a partire dal VI secolo; segue l'esame della storia della Croazia orientale sino ai giorni nostri. La connotazione amministrativa e giuridica viene presa in considerazione a partire dal XIX secolo, dal momento che, stante la mancanza di fonti, la storia dello Stato croato può essere seguita appena a partire dal periodo indicato. Infine, l'autrice conclude che la c.d. regione storica della Slavonia non è il risultato di una conformazione territoriale naturale ed autoctona, bensì essa è il risultato della conformazione agli orientamenti politici.

Parole chiave: regione, regionalismo, Croazia orientale, Slavonia, contee.