

IZGRADNJA MODERNOG HRVATSKOG SUDSTVA 1848-1918.

Prof. dr. sc. Dalibor Čepulo*

UDK 342.33(497.5)"1848-1918"

Izvorni znanstveni rad

Hrvatsko sudstvo se na sjecištu unutarnjih i vanjskih utjecaja (bečko i, naročito, budimpeštansko središte) u razdoblju 1848-1918. preobrazuje od feudalnog u racionalno i moderno sudstvo, ali taj razvoj nema samo uzlazni smjer. Ključno značenje u razvoju imao je politički činitelj. Vanjski činitelji su (izuzimajući razdoblje modernizacije 1849-1859) imali bitno ograničavajući utjecaj. Ipak, hrvatski pravosudni sustav uspostavljen je kao cjelovit i poseban sustav. U radu je ukazano i na razvoj odvjetništva i javnog bilježništva.

Ključne riječi: hrvatsko sudstvo, Kraljevine Hrvatska i Slavonija, autonomija, modernizacija

ZNAČENJE ISTRAŽIVANJA RAZVOJA SUDSTVA

Izdvajanje sudstva kao posebne grane vlasti plod je dugotrajnog razvoja i, vjerojatno, jedna od najznačajnijih odrednica modernih pravnih sustava. U kontinentalnoj Europi sudstvo osobito značenje dobiva pojavom i jačanjem ideje pravne države u 19. stoljeću, a to će još i više - bez obzira na izražene otklone - karakterizirati razvoj u 20. stoljeću. U tom se razvoju sudstvo javlja prvenstveno kao ključni jamac sloboda i prava pojedinaca te kao svojevrsna protuteža izvršnoj vlasti, ali sve više i kao element funkcioniranja moderne kapitalističke privrede.

Od konca 18. stoljeća u europskim se zemljama postupno uobličuju racionalni oblici sudbenog ustroja i sudskih postupaka koji postaju temelj i suvremenih sustava. Ta institucionalna dimenzija prepleće se i s pravno-kulturnom jer

* Dr. sc. Dalibor Čepulo, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb

se sudstvo javlja i kao potencijalno najznačajniji činitelj u procesu izgradnje pravnih vrijednosti i njihova odnosa, normativnih modela i modela pravnog ponašanja. Tu ulogu sudstvo ima napose zbog prirode i značenja pitanja kojima se bavi, počesto nadzorne uloge prema upravi te legitimiteta priskrbljenog načelnom udaljenošću od promjenljivih i iracionalnošću opterećenih ideoloških i političkih usmjerenja. Zbog takvog svojeg položaja sudstvo ima općenito značajnu ulogu kao element društvenih procesa dugog trajanja utječući na oblikovanje dubinskih i trajnih slojeva pravne svijesti odnosno nacionalnih pravnih kultura kao i opće društvene svijesti i kulture. Kako kroz procese društvenog trajanja tradicijski činitelji stvarno bivaju i element suvremenoga stanja, uvid i razumijevanje razvoja sudstva u prošlosti nije samo važno za razumijevanje temeljnih pojmova i pojava u pravu već postaje i značajan element razumijevanja sadašnjega stanja nacionalnih pravnih sustava.

Sve to pridaje posebnu važnost znanstvenim istraživanjima razvoja sudstva kao i izlaganju toga razvoja u pravnom obrazovanju - što je tvrdnja lako provjerljiva uvidima u pravnopovijesnu literaturu i obrazovne programe pravnopovijesnih predmeta u europskim zemljama razvijene pravne tradicije. Zbog toga je na prvi pogled teško objašnjiva činjenica da u hrvatskoj pravnoj povijesti ne postoje sustavni pregledi razvoja sudstva, dok su pojedinačna istraživanja razvoja modernog hrvatskog sudstva jedva prisutna (drugачije je sa srednjovjekovnim razdobljem pa donekle - ne iz istih razloga - i sudstvom partizanskog pokreta u Drugom svjetskom ratu).¹ Posebno je uočljiv izostanak takvih radova za razdoblje od konca 18. stoljeća do 1918, koje je formativno razdoblje modernog sudstva u europskim zemljama, a i u Hrvatskoj. Kao objašnjenje za taj izostanak teško se može potegnuti, inače privlačna, tvrdnja o tradicionalnoj i razumljivoj usmjerenosti hrvatskih pravnih povjesničara na državopravnu dimenziju u nastojanju dokazivanja hrvatskog državopravnog identiteta s obzirom na konstantne opasnosti njegova pretapanja u šire okvire. Štoviše, upravo je sudstvo bilo značajan razlikovni element hrvatske autonomije. Hrvatsko sudstvo je - i to za razliku od izvršne vlasti - od 1862. godine institucionalno uspostavljeno kao cjelovit i potpuno zaokružen sustav bez mogućnosti bilo kakvog utjecaja ili nadzora izvana. Stoga je upravo sudstvo izvrstan odabir za dokazivanje hrvatske posebnosti i istodobne hrvatske pripadnosti srednjoeuropskom

¹ Valja upozoriti da je u monografiji Ivana Beuca *Povijest institucija državne vlasti Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije* (Zagreb, 1985) u sklopu širokog obuhvata institucija vlasti od ranoga srednjeg vijeka do 1918. u sažetom obliku prikazan i razvoj modernog sudstva.

pravno-kulturnom krugu pod čijim se utjecajima ono oblikovalo - doduše, uz određene otklone. Zbog toga mi se čini da je izostanak interesa za sudstvo u hrvatskoj pravno-povijesnoj literaturi prije odraz činjenice da se sudstvo u hrvatskoj pravnoj tradiciji nije uspjelo nametnuti kao značajan, razmjerno neovisan i stoga autonoman činitelj u sustavu vlasti odnosno da u izgradnji hrvatske pravne kulture sudstvo nije odigralo onako značajnu ulogu kakvu je sudstvo imalo u razvijenijim zemljama. Ali, s druge strane, upravo takvo stanje te suvremena važnost sudstva čini nužnim njegovo sustavno istraživanje u zemlji koja je u formativnom razdoblju moderne državnosti i pravnih institucija imala vlastiti cjeloviti sudbeni ustroj i vlastitu cjelovitu pravosudnu tradiciju s još ranijim pretpostavkama.

Ovaj rad nastoji na pregledan, kritički i razmjerno sustavan način prikazati i objasniti glavne odrednice i smjerove izgradnje modernog hrvatskog sudstva sa svrhom da se time popuni praznina u našoj literaturi te postave okvirne pretpostavke za daljnja istraživanja. Rad je ograničen na Kraljevine Hrvatsku i Slavoniju - uključujući i objedinjavanje sudstva Vojne krajine - kako zbog ograničenosti prostora izlaganja, tako i zbog koncepcijskih razloga. S obzirom na kontinuitet državnosti i autonomni položaj Kraljevina Hrvatske i Slavonije, institucije te hrvatske zemlje jedine su činile razmjerno cjelovit i poseban sustav stvoren djelatnošću vlastitog zakonodavnog Sabora. Unatoč nekih posebnosti sudstvo u Dalmaciji, Rijeci, Međimurju i Istri - koje bi valjalo istražiti, napose glede posebnosti te sličnosti i doticaja s pravnim područjem banske Hrvatske - bilo je integralni dio austrijskog odnosno ugarskog pravnog područja.

POSTAVLJANJE TEMELJA MODERNOG HRVATSKOG SUDSTVA: HRVATSKA NASTOJANJA 1848-1849. I REFORME IZVANA 1850-1859.

Položaj banske Hrvatske, koja je prosljedila hrvatsku državopravnu tradiciju s korijenima u ranosrednjovjekovnoj državnosti, bio je u protomodernizacijskom razdoblju druge polovine 18. stoljeća i u razdoblju pred 1848. godinu određen postojanjem vlastite feudalne staleške strukture i zasebnih staleških tijela s vlastitim djelokrugom i odgovarajućim staleškim pravima i privilegijama (*iura municipalia*) te hrvatskim sudjelovanjem u ugarskoj feudalnoj ustavnosti i Ugarskom saboru. Hrvatska je u tom razdoblju - uz jedinstveni staleški Sabor, posebnu egzekutivu na čelu s banom i vlastitim upravno-teritorijalnim ustroj-

stvom s jakim samoupravnim (upravno-sudskim) prerogativama županija i gradova - imala i vlastitu sudbenu strukturu s višom (ali ne i najvišom) sudbenošću, koju je obilježivala feudalna društvena osnova, municipalna priroda nižih sudova uz periodičnu izbornost sudaca u municipijima te objedinjenost sudstva i uprave, ali i nestručnost, samovolja, slabe plaće i korumpiranost sudaca.²

Hrvatski nacionalni pokret, koji se napose uobličava od 1830-ih godina, nije postavljao zahtjeve za izmjenom toga stanja jer se pozornost poklanjala obrani hrvatske autonomije pred ugarskim presezanjima, zbog čega je naglasak stavljan na obranu hrvatskih municipalnih prava i borbu na kulturno-političkom planu³. Značajan iskorak predstavljat će programski dokument *Zahtijevanja*

² Pred 1848. na području Hrvatske postojala je sudbenost Banskog stola u Zagrebu, Gubernija u Rijeci, Distrikturnog sudbenog stola Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije u Zagrebu, županijskih sudbenih stolova (sedriae) u županijama, podžupana, županijskih sudaca, banskog povjerenika u Vinodolu, mjesnih i kotarskih te gradskih poglavarstava, Mjenbenog suda u Karlovcu, Mjenbenog i pomorskog suda u Rijeci, duhovnih sudova, Rudarskog suda u Radoboju, kameralnih ureda (za mitničke poslove), općinskih sudaca i preturijskog suda u Rijeci. Tužilačku službu obnašali su Ravnateljstvo kraljevih parnica (causarum regalium directoratus), magistratualni fiskali u županijama, slobodnim i kraljevskim gradovima, predijalnim stolicama i slobodnom kotaru Turopolje. Do ukidanja feudalizma sudili su i vlastelinski sudovi koji nisu bili nadležni za plemiće. Zajednički kasacijski sud za Ugarsku i Hrvatsku bio je Stol sedmorice kojeg je sjedište bilo u Ugarskoj. Beuc, 1985, 305; Lanović, Mihajlo. *Privatno pravo Tripartita*. Zagreb, 1929, 325, 323-332. Usp. i Gross, Mirjana. *Počeci moderne Hrvatske*. Zagreb, 1985, 100.

³ Municipalno uređenje držalo se, slično kao i u Ugarskoj, temeljem hrvatske državopravne autonomije i jamstvom ustavnosti, posebice s obzirom na pravo županija da remonstracijom otklone primjenu propisa za koje su smatrale da su protivne ustavu ili štetne za županije kao i s obzirom na mogućnost da putem pune egzekutive svih propisa stvarno kontroliraju njihovo ostvarenje u praksi. Za područje cijele županije sudio je županijski sudbeni stol koji je bio prvenstveno sud prizivne nadležnosti za presude vicežupana, plemićkih sudaca i vlastelinskih sudova. Osim velikog župana, kojeg je imenovao kralj, županijske činovnike birala je svake treće godine županijska skupština (sedese resautauratoria) između kandidata koje je iz redova plemstva predlagao veliki župan. Restauraciji nisu bili podvrgnuti prisjednici sudbenog stola i "jurassor" (pomoćnik plemićkim sucima) koje je postavljao veliki župan iz redova plemića sa znatnijim zemljišnim posjedom. I slobodni kraljevski gradovi imali su znatnu upravnu autonomiju s pravom donošenja statuta i izbornim zastupstvom odnosno magistratom s gradskim sucem na čelu, dok su prizive slali tavernikalnom sudu ili kraljevskom personalu. Beuc, 212-221, 314-315; Lanović, 66-67, 71-78, 166-170, 329-331.

naroda iz ožujka 1848. koji je nastojao spojiti liberalni sustav vrijednosti i neke institucije tradicionalnog staleškog sustava. Premda je u tom dokumentu glavna pažnja bila pridana osnovnim državnopravnim pitanjima, ipak su visoko istaknuti bili i slobode i prava pojedinca i odgovarajući ustroj vlasti, a među tim zahtjevima bili su i jednakost pred sudom bez obzira na stalež i vjeru, javnost i usmenost sudskog postupka, uvođenje porotnog suđenja i odgovornost sudaca.⁴ Načelo javnosti suđenja bit će potom istaknuto i u pretežito državno-politički i kulturno-politički intoniranoj programskoj brošuri Ljudevita Vukotinovića⁵.

Međutim, unatoč tome što je donio odluku o ukidanju kmetstva i feudalnih društvenih odnosa, Hrvatski državni sabor 1848. - za razliku od Ugarskog sabora koji je 1848. postavio razmjerno cjelovitu i modernu ustavnu i institucionalnu podlogu mađarske samostalnosti⁶ - nije se u svom kratkotrajnom djelovanju od lipnja do srpnja 1848. pozabavio reformom institucija. Jedina izmjena u hrvatskim institucijama, osim banovog osnivanja Banskog vijeća, bila je ukidanje vlastelinskih sudova, kojih su poslove preuzeli županijski suci.⁷

No, za razliku od Ugarskog sabora, koji pak nije zahvatio u tradicionalni ugarski municipalni sudbeni ustroj, čini se da je u Hrvatskom državnom saboru postojala namjera modernizacije hrvatskog sudstva. To se vidjelo u osnivanju saborskih Odbora za noveliranje građanskog, mjenbenog i kaznenog zakona te sudskog postupka i uređenja sudova i Odbora za uređenje županija od kojih je potonji do siječnja 1849. izradio Osnovu zakona o uređenju županija. Ta je osnova bila utemeljena na stavu o značenju županija za obranu hrvatske ustavnosti, ali i o neodrživosti njihove staleške prirode i uvjerenju da je tradicionalni municipalni ustroj moguće uskladiti s modernim načelima te je pred-

⁴ Tekst *Zahtijevanja naroda* v. u: Šidak, Jaroslav. "Narodna zahtijevanja" od 25. ožujka - program hrvatske Četrdesetosme. U: Šidak Jaroslav. *Studije iz hrvatske povijesti za revolucije 1848-49*. Zagreb, 1979, 33-74, 51-52.

⁵ Vukotinović, Ljudevit. *Nekoja glavna pitanja našeg vremena*. Zagreb, 1848, 11-14; Horvat, Josip. *Stranke kod Hrvata i njihove ideologije*. Beograd, 1939, 30.

⁶ *Zakonski članci Ugarskog' državnog Sabora godine 1847/8*. Zagreb, 1860. Sažeto o djelatnosti Ugarskog sabora 1848. v. Čepulo, Dalibor. Izgradnja modernih mađarskih političkih i državnopravnih institucija. *Vladavina prava*, 3, 1999, 3-4, 24-25.

⁷ Usp. članak 27 u: Zapisnik sabora trojedne kraljevine Dalmatinske, Hrvatske i Slavonske 5. i sljedećih mjeseca Lipnja i Srpnja danah godine 1848. držanog. U: Kukuljević-Sakcinski, Ivan. *Iura regni Croatiae, Dalmatiae et Slavoniae*, II. Zagreb, 1862, 344-345. Usp. i Gross, 1985, Počeci..., 100.

vidjela zadržavanje municipalnog sudstva, ali i nužnost odvajanja i samostalnosti sudstva i uprave te nužnost jednake zaštite građana pred zakonom.⁸

No, zbivanja započeta 1848. okončana su vladarevim oktroiranjem Ožujskog ustava 1849. što je navijestilo i daljnje poteze u duhu trajne habsburške usmjerenosti na pretvaranje Carstva u snažnu centraliziranu i modernu vojno-birokratsku državu. Međutim, Ožujski ustav značio je i konačni raskid s preživjelim i neučinkovitim feudalnim sustavom, pasiviziranje utjecaja staleža i otvaranje prostora za modernizacijske zahvate unutar apsolutističkog okvira. Ta modernizacija odozgo (a za Hrvatsku i Ugarsku i izvana), trebala je osigurati povoljne institucionalne uvjete za kapitalističko poslovanje i ostvarenje snažne financijske podloge te postizanje upravne i sudske integracije Carstva uz učinkovito upravljanje iz središta.

U tom je sklopu pravosuđe doživjelo značajne izmjene. Oktroirani ustav proglasio je podržavljenje pravosuđa, načelo diobe sudstva i uprave i mogućnost uvođenja porote i državnog odvjetništva. U jedinstvenom ustrojstvu Carstva, sada podijeljenom na krunovine, predviđeno je osnivanje vrhovnog (kasacijskog) suda u Beču, po jednog višeg zemaljskog suda u svakoj krunovini te zemaljskih i kotarskih sudova. Opća načela ustrojstva sudova trebalo je dalje primijeniti na pojedine zemlje u sklopu čega je osnovano i savjetodavno povjerenstvo Ministarstva pravosuđa sa zadaćom izrade propisa za uređenje sudstva te za kadrovsko popunjenje sudova u Hrvatskoj.⁹ Pretvaranje županija u izvršne organe

⁸ O Osnovi o uređenju županija v. Markus, Tomislav. Zakonske osnove odbora Sabora Hrvatske i Banskog vijeća 1849. godine. *Časopis za suvremenu povijest*, 28, 1996, 1-2, 143-145.

⁹ Predsjednik povjerenstva za ustrojenje modernog pravosudnog sudstva u Hrvatskoj bio je Maksimilijan Rušnov, ali je najvažniju ulogu imao Ivan Mažuranić. Povjerenstvo je nastojalo naglasiti posebne hrvatske institucije te je predvidjelo i posebni vrhovni sud za Hrvatsku i Slavoniju koji bi proširio nadležnost na Dalmaciju i Vojnu krajinu te Vojvodinu, a odbilo je prijedlog Ministarstva pravosuđa o uređenju sudstva kao u Austriji ili modernizacijom feudalnog sudstva kao u Ugarskoj te su članovi htjeli da odluku donese Hrvatski sabor. No, ministar pravosuđa Anton von Schmerling predložio je uvođenje provizorija prema državnom ustavu. Reorganizacija je djelomično provedena za Banski stol i zemaljske sudove. Povjerenstvo je bilo nadležno za uređenje sudova, u čemu je imalo velike probleme zbog složenosti prilagodbe feudalnih činovnika novim normama. Mažuranić je pri predlaganju kandidata za Banski stol i druge sudove nastojao izabrati poznavatelje modernih pravnih stečevina ili one koji su otvoreni daljnjem obrazovanju, a isključiti one koji ne poznaju "izvanhrvatski svijet" i "starokonzervativne Hrvate". Mažuranić, Ivan. *Sabrana djela, sv. III. Proza* (prir. Milorad Živančević). Zagreb, 1979, 475-476; Mažuranić, Ivan. *Sabrana djela, sv. IV. Pisma i govori* (prir. Milorad Živančević). Zagreb, 1979, 370, 375-376, 383-384, 388-389; Čepulo, Dalibor. Dioba sudstva i uprave

viših vlasti pratilo je i ukidanje municipalnog sudstva i uvođenje isključivo državnog sudstva, odvajanje sudstva od uprave i poboljšanje postupka. Tada su u Hrvatskoj osnovani kotarski sudovi (57), zemaljski odnosno županijski sudovi (7) i Banski stol kao viši zemaljski sud sa sucima koji su bili državni namještenici. Poseban je slučaj bio s državnim odvjetništvom koje je Zakonom o kaznenom postupku 1850. bilo uvedeno kao dio pravosudnog sustava, ali kao samostalna i od suda odvojena ustanova. Za poslove državnog odvjetništva imenovani su pri Banskom stolu generalni prokurator i njegov zamjenik, kod zemaljskih sudova državni odvjetnici sa zamjenicima, a kod kotarskih zbornih sudova njihovi zamjenici.¹⁰

Godine 1849-1850. u Hrvatsku je kratkotrajno bilo uvedeno i porotno suđenje nakon što je Bansko vijeće na pritisak bana Jelačića i grofa Kulmera iz Beča nevoljko proglasilo Privremeni zakon o štampi koji je bio izrađen prema strogom austrijskom Tiskovnom redu iz 1849. koji je poznao porotno suđenje.¹¹ Zakon su zbog njegove strogosti žestoko kritizirali u zagrebačkom tisku koji je isticao da u Hrvatskoj, za razliku od Austrije, ne postoje kazneni i građanskopravni propisi nužni za primjenu takvog zakona te da nisu utvrđena jamstva za kvalitetan sastav porote.¹² No, već nakon prvog porotnog postupka u veljači 1850. Jelačić je ukinuo i porotu.¹³

u Hrvatskoj 1874. godine. *Hrvatska javna uprava*, 1, 1999, 2, 237; Gross, 1985, Počeci..., 102-104; Živančević, Milorad. *Mažuranić*. Novi Sad - Zagreb, 1988, 96-97.

¹⁰ Raspis Ministarstva pravosuđa od 16. srpnja kojim se obznanjuje razdjeljenje krunovine Hrvatske i Slavonije na sudbene kotare i ustrojenje sudova u njima, a ujedno se ustanovljuju i propisi o području tih sudova. *Deržavo-zakonski list za kraljevine i zemlje zastupane u vieću cesarevinskom*, Beč, 1850, K. 49 od I. VIII. 1850, 1263-1264. Usp. i Beuc, 1985, Počeci..., 263-264, 305, 318; *Priručnik za političku upravnu službu u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji, I*. Napisao, sustavno uredio i protumačio Milan Smrekar. Zagreb, 1899, 14-15.

¹¹ Privremeni zakon o štampi v. u *Novine dalmatinsko-hrvatsko-slavonske*, 1849, 15, br. 62. Službeni prijevod na hrvatski patenta od 13. III. 1849. o slobodi tiska i patenta od 14. III. 1849. o postupku u tiskovnim deliktima v. u: *List zakonah i spisah vlade za krunovinu Dalmaciju. Godina 1848*. Zadar, 1849, 193-250. Usp. i Horvat, 1939, 31; Horvat, Josip. *Povijest novinstva Hrvatske*. Zagreb, 1962, 174; Ogorelica, 67, 68; Šidak, Jaroslav. Stranački odnosi u Hrvatskoj prije 1848. U: Šidak, Jaroslav. *Studije iz hrvatske povijesti XIX. stoljeća*. Zagreb, 1973, 312.

¹² Usp. Šulekove napade u *Novinama dalmatinsko-hrvatsko-slavonskim*, 1849, 15, br. 56, br. 61, br. 62. Zakon je oštro kritizirao i Kušlan u *Slavenskom jugu*. Horvat, 1962, 175; Šidak, Jaroslav. Društvo Slavenske lipe na slavenskom Jugu. U: Šidak, Jaroslav. *Studije iz hrvatske povijesti za revolucije 1848-1849*. Zagreb, 1979, 312.

¹³ Gross, 1985, Počeci..., 402; Horvat, 1962, 179.

Reorganizacija sudstva zastala je već početkom 1851, a na teško, pa i kaotično stanje u sudstvu stizale su brojne pritužbe.¹⁴ Međutim, nova upravna i pravosudna organizacija nije dospjela biti u cijelosti prevedena u stvarnost jer je Silvestarski patent 31. prosinca 1851. postavio nov načelni okvir nakon kojeg je 1853. slijedilo novo upravno i pravosudno preustrojstvo koje je obilježavao još veći stupanj centralizacije.¹⁵

Tada su u sklopu jednoobraznog upravno-teritorijalnog ustrojstva osnovani okružja i kotari. Okružja je u Hrvatskoj bilo pet, a ostavljen im je naziv županija, dok su umjesto prijašnjih 20 podžupanija (kotara) formirana 54 kotara.¹⁶ Kotari su sada imali prvostupanjsku upravnu i pravosudnu nadležnost u svim poslovima koji nisu bili u nadležnosti drugih upravnih i pravosudnih organa, dok su županije svedene na ulogu posrednog upravnog organa između Carskog i kraljevskog namjesništva u Zagrebu i kotara. Osnovani su kotari za gradsko područje (gradski kotari) i za izvangradsko područje (vanjski kotari). U njima su tzv. mješoviti kotarski uredi obavljali sudske i upravne poslove, ali u gradskim i vanjskim kotarima s velikim opsegom upravnih poslova kotarski upravni uredi obavljali su samo upravne poslove, dok su u manjim mjestima kotarski uredi imali i sudsku i upravnu funkciju.¹⁷

Sudstvo je tako bilo objedinjeno s upravom u mješovitim kotarskim uredima koji su sudili kao prvostupanjski sudovi, razlučeno je bilo u zbornim sudovima te u drugostupanjskim i trećestupanjskim sudovima, a objedinjeno u Banskom stolu¹⁸. Zbog toga nisu osnovani posebni kotarski sudovi, ali su postojali

¹⁴ Gross, 1985, Počeci..., 104-105.

¹⁵ Uz Cesarski patent od 31. prosinca 1851. (Silvestarski patent) vladar je istodobno izdao i Načela za organičke uredbe u krunovinah cesarevine austrijske kao osnovicu jedinstvene regulative u Carstvu. Oba propisa v. u: *Zemaljsko-zakonski i vladni list za krunovinu Hrvatsku i Slavoniju*, Beč, 1849, 12-20. Reorganizacija uprave izvedena je prema naredbi ministara unutarnjih poslova, pravosuđa i financija od 19. siječnja 1853. izdanoj na osnovi carskog patenta od 14. rujna 1852. Ti su se propisi odnosili na uređenje i djelatnost kotarskih ureda, okružnih vlasti i namjesništva, uređenje sudbenih vlasti, plaće i sistematizaciju i njihovu organizaciju. Smrekar, 14, 16-17, 19. Usp. i Čepulo, 1999, Dioba..., 237.

¹⁶ Županije su bile Zagrebačka sa 14 vanjskih i jednim gradskim kotarom, Varaždinska (13 vanjskih i 3 gradska), Požeška (7 vanjskih i jedan gradski), Osječka (6 vanjskih i jedan gradski) i Riječka (6 vanjskih i 2 gradska). Beuc, 266; Gross, 1985, Počeci..., 84; Smrekar, 19-20.

¹⁷ Beuc, 265-269; Gross, 1985, Počeci..., 84, 91, 94-95; Smrekar, 19-21.

¹⁸ Na čelu Banskog stola bio je ban. Potpredsjednika toga suda, koji je bio stvarni voditelj poslova, imenovao je car. Za potpredsjednika je tada imenovan Maksimilijan Rušnov, ali

gradskodelegirani kotarski sudovi koji su imali isključivo sudsku funkciju u četiri najveća hrvatska grada (Zagreb, Osijek, Varaždin, Rijeka) dijeleći posao s tamošnjim sudištima prvog stupnja, dok su u pet manjih gradova i ostalim kotarima sudili kotarski uredi. Iznad njih su, ovisno o nadležnosti, bili Zemaljski sud u Zagrebu i županijski sudovi u Varaždinu, Rijeci i Osijeku kao sudišta s drugostupanjskom nadležnošću ili prvostupanjskom nadležnošću na osnovi podjele posla s gradskodelegiranim kotarskim sudovima u tim gradovima. Iznad njih bio je i dalje Banski stol u Zagrebu kao viši zemaljski sud za područje Hrvatske, dok je trećestupanjsku nadležnost imao Vrhovni sud u Beču. Postojala je i specijalizirana pomorska, trgovačka i rudarska sudbenost te su kao sudišta prve molbe i kao sudovi u trgovačkim predmetima osnovani Zemaljski sud u Zagrebu te županijski sudovi u Varaždinu, Rijeci i Osijeku, a od njih je sud u Rijeci imao i pomorsku sudbenost kao pomorski sud, dok su sudovi u Zagrebu i Osijeku imali rudarsku sudbenost.¹⁹ Kako je Silvestarski patent izričito ukinuo porotno suđenje, ono nije bilo predviđeno ni u Kaznenom postupniku iz 1852. godine kao ni u iznimno strogom Tiskovnom redu iz 1852.²⁰

Godine 1858. bili su osnovani posebni urbarski sudovi sa zadaćom uređivanja posjedovnih odnosa odnosno sporova između bivše vlastele i njihovih podložnika. Tada su u Hrvatskoj osnovani prvostupanjski urbarski sudovi i Viši urbarski sud u Zagrebu dok je trećestupanjsku nadležnost imao Vrhovni urbarski sud u Beču. No, ta će organizacija biti ukinuta već 1862. kada su ingerencije prvostupanjskih urbarskih sudova povjerene županijskim sudbenim stolovima, dok je poslove višeg urbarskog suda u Zagrebu preuzeo Banski stol, a poslove Vrhovnog urbarskog suda u Beču Stol sedmorice u Zagrebu.²¹

Unutarnji ustroj i poslovanje sudova bili su uređeni Zakonom o nutarnjoj uredbi i o poslovnem redu vlasti sudbenih iz 1853. Prema tom zakonu čelnike sudova i suce imenovao je vladar, a prijedlog za kandidate za suce, temeljem raspisanoga natječaja, podnosio je načelnik odgovarajućeg suda preko hijerarhijski viših sudova i ministra pravosuđa. Ministarstvo pravosuđa i sudovi vodili su i "osobnik" suca koji je bio važan za njegovo napredovanje. Propisana je bila obveza sudaca na nepristrano provođenje zakona i pravde, ali je prije toga bila

je 1858. maknut, vjerojatno zbog nekih neoportunih odluka suda. Gross, 1985, Počeci..., 106-107.

¹⁹ Sažeto o organizaciji sudstva u navedenom razdoblju v. Beuc, 305-306.

²⁰ Gross, 1985, Počeci..., 402; Horvat, 1962, 183; Ogorelica, 70.

²¹ Beuc, 313.

uvrštena odredba o obvezi svih djelatnika na vjernost vladaru i pridržavanje načela vladanja u službi i izvan službe. Stegovne odredbe kao i odredbe o premještajima zbog službenih potreba i o umirovljenjima bile su zajedničke za suce i sudske službenike uz određene specifičnosti koje su važile za suce, ali koje nisu jamčile njihovu neovisnost. Za provođenje stegovnog postupka protiv sudaca bio je nadležan hijerarhijski viši sud odnosno Ministarstvo pravosuđa u slučaju sudaca najvišega suda i predsjednika višega suda, s time da je stegovne odluke o sucima konačno morao potvrditi vladar. Vladar je donosio ili morao potvrditi i odluke ministra pravosuđa o premještajima zbog potreba službe te o umirovljenjima sudaca koje, međutim, nisu bile ničim ograničene. Radilo se o propisu koji je suce doista tretirao kao državne činovnike i u visokoj ih mjeri podvrgavao utjecaju izvršnih organa, a naglasak je stavljao na stegu, a ne na neovisnost. Poseban Građanski sudovnik iz 1853. uređivao je nadležnost građanskih sudova i sadržavao propise o izvršnom, nespornom i stečajnom postupku, dok je ministarskom uredbom iz 1859. bio uređen postupak u sindikatnim parnicama.²²

Zakonom o kaznenom postupku 1853. bio je izmijenjen i sustav državnog odvjetništva jer su nakon prvotne odvojenosti od suda državni tužioc i tada ušli u sastav suda. Tako je pri Banskom stolu u Zagrebu u položaju vijećnika bio državni nadodvjetnik, hijerarhijski podređen ministru pravosuđa (nakon osnivanja Zemaljske vlade 1869. bit će podređen odjelnom predstojniku za pravosuđe Zemaljske vlade), a u sastavu svakog sudišta prvog stupnja (poslije sudbenog stola) po jedan državni odvjetnik hijerarhijski podređen državnom nadodvjetniku.²³

Prijelaz na modernu regulativu, unutar apsolutističkog okvira, obilježiti će i uvođenje Odvjetničkog reda koji je u Hrvatskoj zamijenio Instrukcije za rad odvjetnika iz 1804.²⁴ Dotadašnji feudalni "fiškali" bili su uglavnom posve nestručni savjetnici stranaka. Pratio ih je glas da enormnim naplatama i na druge načine varaju stranke. To je stanje okončao Odvjetnički red koji je u

²² *Gradjanski sudovnik od 16. veljače 1853. i Zakon o poslovnom redu sudbenih vlasti od 3. svibnja 1853. Uredio Adolfo Rušnov.* Zagreb, 1885. Usp. i Čupović, Dragutin. *Predavanja iz građanskoga parbenoga postupnika (opći i posebni dio).* Zagreb (s.a.), 46 i d. (*passim*); Zuglia, Srećko. *Građanski parnički postupak u Hrvatskoj i Slavoniji. Predavanja.* Zagreb (s.a.), 18 i d. (*passim*).

²³ Beuc, 318-319.

²⁴ O Instrukcijama za rad odvjetnika v. Herkov, Zlatko. Upute za rad odvjetnika iz godine 1804. *Odvjetnik*, 18, 1968, 9, 38 i d.

Hrvatsku uveden carskim patentom 1852. te stupio na snagu 1. siječnja 1853. Kandidati za odvjetništvo morali su imati austrijsko državljanstvo, a kasnije ugarsko državljanstvo i hrvatsku zavičajnu pripadnost.²⁵ No, među uvjetima za obavljanje odvjetništva bio je i završen pravni fakultet (doktorat prava), a odvjetnički ispit mogao se polagati nakon tri godine prakse, dok su osobe koje su bile zatečene u odvjetničkom zvanju trebale pred sudom pristupiti provjeri poznavanja važećeg zakonodavstva. Posljedica tih odredbi bit će smanjenje broja odvjetnika, a te će odredbe obilježiti početak modernog i stručnog odvjetništva u Hrvatskoj, iako su zbog malog broja osoba sa stečenim doktoratom prava u početku za odvjetnike primane i osobe s apsolviranim pravnim fakultetom.²⁶ Odvjetnike je za područje nadležnosti Banskog stola imenovao ministar pravosuđa na temelju natječaja - koji je po dopuštenju ministra pravosuđa raspisivao Banski stol - i uz mišljenje odvjetničkog odbora i teritorijalno nadležnog prvostupanjskog suda. Ministar pravosuđa utvrđivao je, uz mišljenje Banskog stola i odvjetničkih odbora, i *numerus clausus* odvjetnika za pojedino područje. Odvjetnički odbori trebali su biti formirani za područje zemaljskog suda s članovima koje je imenovao ministar pravosuđa, a njihov djelokrug obuhvaćao je savjetodavnu djelatnost (dodjela mjesta odvjetnicima, imenovanje odvjetničkih članova ispitnih komisija za odvjetništvo, izmjene propisa o sudovanju i odvjetništvu), prijavljivanje odvjetnika zbog stegovnih povreda nadležnim sudovima te obnašanje stegovnih ovlasti nad odvjetničkim pripravnicima. U građanskim predmetima odvjetnici nisu imali slobodu ugovaranja nagrade, već su morali od suda tražiti da im je odmjeri. Odvjetnički odbori u praksi nisu zaživjeli, pa je Zemaljska vlada 1872. godine osnovala odvjetničke odbore u Zagrebu (za područje zagrebačke, varaždinske, križevačke, riječke i bjelovarske

²⁵ Smrekar, 740, bilj. 2. Usp. i Gross, Mirjana - Szabo, Agneza. *Prema hrvatskome građanskom društvu*. Zagreb, 1992, 377.

²⁶ O provođenju odredbi o stručnosti odvjetnika u praksi usp. Gross, 1985, Počeci..., 107-108. Carskim rješenjem od 25. IV. 1867. bilo je iznimno dopušteno da hrvatsko-slavonski pripadnici u tim kraljevinama mogu obavljati odvjetničko zvanje i bez stečenog doktorata prava, što je očito bila prilagodba činjenici da Pravoslavna akademija u Zagrebu nije bila u statusu fakulteta i nije podjeljivala akademske naslove. No, naredbom Zemaljske vlade iz 1880. ta je pogodnost ukinuta za studente Pravoslavne akademije koji u vrijeme otvaranja Sveučilišta u Zagrebu (a time i Pravnog fakulteta s pravom podjeljivanja doktorata) još nisu bili završili studij. Tako je nakon otvaranja Pravnog fakulteta i u Hrvatskoj za odvjetničko zvanje bio potreban doktorat. *Odvjetnički red od 24. srpnja 1852*. Uredio dr. Stjepan Posilović. Zagreb, 1904, 1, 6.

županije) i u Osijeku (požeška, virovitička i srijemska županija) i pozvala ih da predlože eventualno potrebne izmjene Odvjetničkoga reda. Nakon utjelovljenja Vojne krajine Hrvatskoj 1882. teritorijalna nadležnost tih odbora proširena je i na novo područje. Stegovna nadležnost nad odvjetnicima ostvarivala se pred redovnim sudovima, a kazne su išle od novčanih kazni do utrnuća odvjetništva, pri čemu je teže kazne mogao izreći samo Banski stol.²⁷ Tako je Odvjetničkim redom došlo do značajnog pomaka u organizaciji odvjetništva u Hrvatskoj, napose glede stručnosti, ali taj propis ni po čemu nije jamčio strukovnu autonomiju odvjetničke profesije, već je organizaciju odvjetništva i unutarnji strukovni i stegovni red posve stavljao u ruke državne vlasti, ostavljajući odvjetnicima tek prostor za predlaganje i davanje mišljenja ili sudjelovanje. S tim će odredbama Odvjetnički red iz 1852. postati zastarjelim, ali unatoč ozbiljnom pokušaju donošenja novog odvjetničkog reda 1875. i nekim kasnijim nastojanjima, neće biti zamijenjen ni do raspada države 1918.

Ipak, i unatoč tome odvjetništvo u Hrvatskoj doživjelo je solidan razvoj koji nije u cijelosti slijedilo i javno bilježništvo. Ono je, kao moderna služba, u Hrvatsku bilo uvedeno carskim patentom od 7. veljače 1858, koji je u Hrvatskoj stupio na snagu 1. studenoga 1859, a do tada su pravne dokumente sastavljali različiti nestručni pisari. Tim je patentom u sve zemlje Carstva protegnut austrijski Bilježnički red od 21. svibnja 1855. Uz posjedovanje državljanstva za obavljanje bilježništva bili su postavljeni i uvjeti dobi (24 godine), kršćanske vjere (taj će se uvjet mijenjati s kasnijim stjecanjem punopravnosti pojedinih vjera), poznavanja jezika sredine u kojoj se obavlja služba, a kandidati su morali položiti odvjetnički ili bilježnički ispit. Bilježnici su na temelju naloga mogli djelovati kao sudbeni povjerenici u ostavinskim i skrbničkim predmetima koji nisu uključivali donošenje sudskih odluka te u poslovima procjene i sudbenih dražbi. Bilježnici su mogli obavljati i odvjetničku službu u selima i u gradovima u kojima nije bilo zemaljskog suda. Nagradu su dobivali temeljem tarife koju je propisao Bilježnički red. Bilježnike je imenovao ministar pravosuđa (poslije ban) temeljem natječaja koji je raspisivala bilježnička komora i prosljeđivao teritorijalno nadležni sud, ali ako nije bilo potrebe za natječajem, mjesto se

²⁷ Nakon osnivanja Zemaljske vlade 1868. nadležnosti ministra pravosuđa preuzeo je predstojnik Odjela za pravosuđe, dok se imenovanja na slobodna odvjetnička mjesta više nisu provodila temeljem natječaja. *Odvjetnički red*, op. cit., §§ 31-32, 39-63. Podzakonske propise Zemaljske vlade iz 1872. v. u: *Odvjetnički red*, op. cit., 11-12, 33-35. Usp. i Bayer, Vladimir. Opći povijesni razvoj advokature u krajevima koji danas tvore SR Hrvatsku. *Odvjetnik*, 18, 1968, 9, 53-55.

moglo popuniti i bez natječaja. U mjestu prvostupanjskog suda trebalo je urediti bilježnički arhiv. Zakon je propisao da se osnuju bilježničke komore kojih je nadležnost obuhvaćala savjetodavnu nadležnost glede ustroja i unapređenja bilježničke djelatnosti i popunjavanja bilježničkih mjesta te davanje prijedloga sudovima za pokretanje postupaka u slučaju povreda kaznenih propisa. No, bilježničke komore nisu osnovane, već su njihove nadležnosti preuzeli sudbeni stolovi - koje je Banski stol okružnicom od 17. srpnja 1878. upozorio na sustavno nevršenje obveze skrbi o javnom bilježništvu. Pravo upravljanja bilježništvom imali su prvostupanjski i viši sudovi i ministar pravosuđa, uključujući i nadležnost nad bilježničkim komorama i arhivima kao i stegovnu nadležnost.²⁸ Prvotni broj od 15 bilježničkih mjesta postupno se znatno povećao, ali u pravnoj struci i društvenom životu bilježnici nisu ostvarili onu ulogu koju su imali odvjetnici, čemu je vjerojatno pridonijela i činjenica da nisu osnovane bilježničke komore.

Nakon Privremenog građanskog postupnika za Ugarsku i Hrvatsku iz 1850. u te je zemlje, a potom i u ostale dijelove Carstva, 1852. eksperimentalno bio uveden Redoviti građanski postupak koji je tek ponešto ograničavao stranačku dispoziciju i pojačavao ulogu suca u usporedbi s prilično uspješnim Jozefinskim postupovnim redom iz 1781. i zapadnogaličkim procesom iz 1796. prema kojima je bio izrađen. Taj propis, koji će ostati glavno vrelo hrvatskog parničnog postupka, uređivao je postupak u presudnom i izvršnom stadiju i neke posebne vrste postupka (uzazovne i bračne parnice, postupke pred obraničkim sudovima i u smetanju posjeda - potonji će biti značajnije noveliran 1890). U razdoblju 1850-1859. uvedeni su i drugi građanskopostupovni propisi,²⁹ a napose je korisno bilo uvođenje Izvanparbenog postupnika od 9. kolovoza 1854.³⁰ Godine 1852. u Hrvatsku je uveden i moderni austrijski Opći građanski zakon, što je zacijelo bio najznačajniji i najpozitivniji reformski zahvat. U kaznenom pravu najznačajnije je bilo uvođenje strogog i razmjerno konzervativnog austrijskog

²⁸ Cesarski patent od 7. veljače 1858. kojim je u Hrvatsku uveden austrijski Bilježnički red od 21. svibnja 1855. *Propisi o neparbenim pravnim poslovima*, Zagreb, 1900, 247-333, *passim*.

²⁹ Jozefinski postupak iz 1781. važio je do 1850, iako je 1791. Ugarski sabor donio zaključak o izradi novog postupovnog reda. Od 1850. do 1859. reguliran je i postupak u mjenbenim stvarima, postupak osiguranja, postupak otkazivanja zakupa i najma, mandatni postupak, postupak u sindikatnim parnicama, postupak u nespornim stvarima. Čupović, Dragutin. *Predavanja iz građanskoga parbenoga postupnika (opći i posebni dio)*. Zagreb (s.a.), 32-33; Zuglia, 18, 21.

³⁰ Izvanparbeni postupnik od 9. kolovoza 1854. v. u: *Propisi o neparbenim pravnim poslovima*, op. cit., 2-160.

Kaznenog zakona o zločinima, prijestupima i prekršajima 1852. godine koji je u Hrvatskoj zamijenio dotada važeće različite propise i običajno pravo. Austrijski Kazneni postupak od 29. srpnja 1853. uveden u Hrvatsku 1854. - nazadniji od austrijskog provizornog Kaznenopostupovnog reda iz 1850. u odnosu na kojeg je ograničio njime uvedena načela akuzatornosti i javnosti - zamijenio je u Hrvatskoj običajno pravo i apsolutističke naredbe iz 1850.³¹

Tako je razdoblje apsolutizma u Hrvatskoj bilo obilježeno opsežnim i temeljnim reformama pravosuđa, ali se ono sretalo i s velikim i teško rješivim problemima, od kojih je glavni bio nedostatak osoblja i niska stručnost, što nije riješeno ni premještajima iz drugih krajeva Carstva.³² Ipak, stavljanje izvan snage zastarjelog municipalnog sudskog i upravnog sustava i uvođenje racionalnih načela u ustroj i poslovanje sudova bili su iznimnoga značenja za modernizaciju cjelokupnog pravnog sustava.

Modernizacija sudstva i uprave provedena u razdoblju apsolutizma, i unatoč vlastitim ograničenjima i autoritarnoj političkoj podlozi na kojoj je ležala, bila je ključni pomak prema racionalizaciji prava odnosno kidanju s nasljeđem feudalnog prava i prijelaz na načela modernog pravnog uređenja.

NASTOJANJA ZA USPOSTAVOM MODERNOG AUTONOMNOG SUDSTVA: ZAKONODAVNA DJELATNOST HRVATSKIH SABORA 1861-1867. I OSNIVANJE STOLA SEDMORICE 1862.

Propast apsolutizma i povrat djelomične ustavnosti Listopadskom diplomom 1860. postavili su na red uređenje odnosa u cjelokupnom Carstvu, u čemu su

³¹ Bayer, Vladimir. Stogodišnjica donošenja hrvatskog Zakonika o krivičnom postupku iz 1875. god. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 26, 1976, 1, 6-7; Bayer, Vladimir. *Kazneno procesno pravo - odabrana poglavlja, II. (prir. prof. dr. Davor Krapac)*. Zagreb, 1995, 151-152; Čulinović, Ferdo. *Državnopravna historija jugoslavenskih zemalja, I.* Zagreb, 1961, 141-149, 155-156; Ogorelica, 68-73.

³² Prema izvješću Ministarstva pravosuđa, zbog teškog stanja u hrvatskom pravosuđu bilo je nužno dovesti namještenike iz drugih krunovina. Zbog slabog odziva najveći dio namještenika došao je službenim premještajem te njihova kvaliteta i motivacija nisu bili na zavidnoj razini. Sam ministar Nádasdy jedino je rješenje vidio u intenzivnijem obrazovanju u samoj Hrvatskoj. Suprotno od uobičajenog mišljenja, to izvješće pokazuje da ni u jednoj drugoj krunovini nije bilo tako malo stranih namještenika kao u Hrvatskoj. Gross, 1985, Počeci..., 110.

Ugarska i Hrvatska tražile priliku za ostvarenje samostalnosti odnosno autonomije kao okvira koji bi jamčio zaštitu od izvanjske prevlasti i ujedno uspostavio pretpostavke za samostalni unutarnji razvoj.

Ugarski liberali, ali i županije i sudovi, tražili su tada povrat ustavnih zakona iz 1848. za koje su smatrali da nisu nikada ni prestali važiti.³³ Za razliku od toga hrvatski narodnjaci u svom se nadovezivanju na 1848. nisu mogli osloniti na hrvatsku modernu i cjelovitu ustavnu i pravnu podlogu - jer ona 1848. nije ni bila postavljena. Istodobno, u Hrvatskoj (kao i u Ugarskoj) apsolutističko razdoblje doživljeno je na traumatičan i nediferenciran način u kojem su se novi zakoni pokazivali kao izvanjski uvjetovani i nametnuti. Stoga su se i pozitivni učinci modernizacije gubili u tamnim bojama centralizma i političke i kulturne represije, čak i onda kada se priznavala učinkovitost nekih od reformi. Zbog svega toga u Hrvatskoj je težnja za samostalnošću značila ponajprije jasno definiranje ustavnog temelja i potom uspostavljanje racionalnih pravnih institucija na drugačijoj osnovi.

Tako je došlo do usmjerenja hrvatskih modernizacijskih snaga na reformske zahvate koji bi bili zasnovani na modernizaciji staleških oblika municipalnog ustrojstva kao stabilnim i potvrđenim osloncima samostalnog razvoja supripadnog nacionalnom duhu. O tome je postojalo odgovarajuće uvjerenje među hrvatskom političkom elitom te se smatralo da se time hrvatska prošlost spaja s budućnošću i istodobno usklađuje s tijekom razvoja u Zapadnoj Europi zasnovanim na modernim racionalnim načelima.

Navedeno usmjerenje svoje je prve pravne izdanke dobilo u Naputku o uređenju županija, slobodnih kraljevskih gradova, slobodnih kotara, povlaštenih trgovišta i seoskih općina koji je donijela Banska konferencija, sazvana radi pripreme sazivanja Hrvatskog sabora. Tim naputkom, koji je stupio na snagu nakon što ga je kralj potvrdio u siječnju 1861, u Hrvatsku je vraćen municipalni upravni ustroj. No, unatoč namjeri municipalizacije sudstva, posebna osnova o sudovima nije izrađena zbog složenosti tog pitanja i nedostatka vremena, već je to pitanje riješeno u Naputku načelnim odredbama o sudstvu. Tim odredbama preuzet je zatečeni ustroj sudstva, ali je sudstvo sada trebalo biti djelomično spregnuto s upravom i vezano uz županijske skupštine. Tako je podžupan

³³ Svi županijski odbori u Ugarskoj za osnovu svoje djelatnosti proglasili su zakone iz 1848, odbijali su platiti "austrijske" poreze, a mađarski suci nisu htjeli primjenjivati propise donesene za apsolutizma. Godine 1860. u Ugarskoj (ne i u Hrvatskoj i Slavoniji) prestao se primjenjivati OGZ, a u primjenu je vraćen Tripartit. Gross - Szabo, 119.

po funkciji trebao biti predsjednik županijskog sudbenog stola, prisjednike sudova do odgovarajućeg je zakonskog uređenja trebala birati županijska skupština (odbačen je bio prijedlog iz nacrtu da prisjednike "jednom za svagda" imenuje veliki župan), dok je ostalo osoblje birano na tradicionalni način putem restauracija.³⁴ Međutim, u stvarnosti sudstvo je ostalo jednako organizirano kao i do tada (tj. prema apsolutističkoj organizaciji iz 1854), što je 1862. i formalno potvrđeno jednom naredbom Dvorske kancelarije.³⁵

Značajna pažnja sudstvu bit će posvećena na Saboru 1861. u sklopu intenzivne zakonodavne djelatnosti usmjerene na uspostavljanje moderne institucionalne podloge hrvatske autonomije.³⁶ Rezultati zakonodavnog rada Sabora i njegovih odbora odražavali su prevladavajuće nastojanje da se u municipalne oblike uliju moderna načela. No, s obzirom na raspuštanje Sabora već 9. rujna 1861. tek je manji dio prijedloga dospio biti razmotren, a posljedica intenzivnog i žurnog rada na zakonskim prijedlozima iz cijelog niza područja bila je njihova nerazrađenost, međusobna neusklađenost te ozbiljne pravnotehničke i druge manjkavosti.³⁷

Na Saboru je - s težnjom da se osigura zadržavanje municipalnog ustroja uprave - uz određene izmjene prihvaćen Naputak Banske konferencije. No, iz njega je bilo potpuno isključeno sudstvo, razlog čemu je bilo načelno nesuglasje o tome da li uvesti ili ne autonomne županijske sudove ("sedrije"). Smatralo se, naime, da s njihovim ustrojem ne bi bilo moguće uskladiti zakone uvedene

³⁴ Naputak o uređenju županija, slobodnih kraljevskih gradova, slobodnih kotara, povlaštenih trgovišta i seoskih općina prihvaćen na Banskoj konferenciji 1861. *Spisi saborski sabora kraljevinah Dalmacije, Hrvatske i Slavonije od god. 1861, I*. Uredili i izdali Bar. Dragojlo Kušlan i Dr. Mirko Šuhaj. Zagreb, 1862 (dalje: SS 1861, I), xxv-xxxi. Usp. i glede uređenja sudstva osjetno izmijenjeni oblik "Naputka" koji je dobio kraljevsku potvrdu u: *Sbornik zakonah i naredabah valjanah za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1863*, Zagreb, 1881. (dalje: SZ 1863), 277-287. Usp. i Čulinović, Ferdo. *Sabor Hrvatske od 1861. Rad Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti*, knj. 347, Zagreb, 1967, 103; Polić, Martin. *Parlamentarna povijest kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije sa bilješkama iz političkog, kulturnog i društvenoga života, I*, Zagreb, 1899, 14; Vrbanić, Fran. *Rad hrvatskoga zakonarstva na polju uprave od godine 1861. do najnovijega vremena, I*, Zagreb, 1889, 52.

³⁵ Usp. naredbu Dvorske kancelarije od 16. rujna 1862. SZ 1863, 506-508.

³⁶ *Spisi saborski sabora kraljevinah Dalmacije, Hrvatske i Slavonije od god. 1861, IV*. Uredili i izdali Bar. Dragojlo Kušlan i Dr. Mirko Šuhaj. Zagreb, 1862. (dalje: SS, 1861, IV), 262-264; Čulinović, 1967, 125 i d.

³⁷ I sami sastavljači Saborskih spisa 1861. istaknuli su manjkavosti predloženih osnova. SS 1861, IV, 262.

u razdoblju apsolutizma (npr. OGZ), dok se uvođenje “ugarskog” Tripartita činilo previše smjelim i opasnim i unatoč oduševljenju za “konstituciju”. Zbog toga je saborski Naputak sadržavao tek napomenu da će o uređenju sudstva biti donesen poseban zakon - koji je doista bio u pripremi, ali nije došao do Sabora.³⁸

Sudstvo se na Saboru pojavilo najprije u zahtjevu Sabora vladaru da se do punog ustrojenja pravosudnog sustava ustavnim putem uredi Banski stol te da se osnuje Stol sedmorice kao vrhovni sud Kraljevina, pri čemu se Sabor pozvao na nekadašnju pravosudnu autonomiju Kraljevina te na činjenicu da se svi postupci u Hrvatskoj već vode i rješavaju na hrvatskom jeziku.³⁹ Međutim, glavni je zahtjev na Saboru i u županijama bio povrat županijskih sudbenih stolova kao jezgre municipalnog sustava, iz županija su dolazili i prosvjedi protiv kraljevskih sudova.⁴⁰ Stoga se Sabor založio za trenutačno ukidanje postojećih kraljevskih sudbenih stolova i urbarskih sudova te trenutačno oživotvorenje županijske autonomije u sudstvu i upravi i uvođenje županijskih sudbenih stolova na osnovi municipalnog prava, uz uvažavanje postojećih okolnosti.⁴¹ Postojeći ustroj Banskog stola priznat je pak samo kao privremeni.⁴² Ujedno je izabran Sudstveni odbor koji je trebao pregledati sve zakone donesene ustavnim putem te, uzimajući u obzir zaključke ugarske Pridvorne sudske konferencije, izraditi prijedloge o sudskom ustroju i poslovanju.⁴³ Premda rezultati rada toga odbora nisu dospjeli do saborske procedure, ipak se iz nacрта građanskopravne i kaznenopravne osnove koju je izradio vidi da su bili predviđeni mjesni (općinski) sudovi, kotarski sudovi, županijski sudbeni stolovi, Banski

³⁸ SS 1861. I, 73-79 (Zak. čl. LXXXI:1861). Usp. i Gross - Szabo, 143; Vrbančić, 37.

³⁹ SS 1861. I, 42-43.

⁴⁰ *Spisi saborski sabora kraljevinah Dalmacije, Hrvatske i Slavonije od god. 1861, III*. Uredili i izdali Bar. Dragojlo Kušlan i Dr. Mirko Šuhaj. Zagreb, 1862. (dalje: SS 1861. III), 90. I iz županija su dolazili dramatični prijedlozi za povrat županijskih sudova u kojima se upozoravalo da bez municipalne sudbenosti nema ni municipalnog sustava, da su kraljevski sudovi strano tijelo (“država u državi”) preko kojih se provode izvanjski interesi te da su skupi. SS 1861, III, 66, 90, 121, 151 i dr; SS 1861. IV, 263.

⁴¹ Zak. čl. LXXX:1861. SS 1861. I, 72.

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

⁴³ Odbor nije bio zadovoljan odgovarajućim ugarskim zakonima koje je pregledao, a nakon rasprave o tome da li uzeti za osnovu hrvatsko-ugarske zakone ili austrijsko-njemačke koji su važili cijelo posljednje desetljeće, odlučeno je da se iz jednih i drugih uzima ono što je najbolje za Hrvatsku. Zak. čl. LXXX:1861. SS 1861. I, 72; SS 1861. IV, 264.

stol i Senat Banskog stola kao sud s vrhovnom nadležnošću i ukidnim ovlastima te preuzimanje ustroja državnog odvjetništva.⁴⁴ Osnova je predviđala porotno suđenje u kaznenim postupcima u županijskim i kotarskim sudovima. Bitno obilježje predviđenoga sustava bila je municipalna priroda jer da su suce trebale birati skupštine municipija odnosno Sabor⁴⁵, a sudstvo je trebalo biti spojeno s upravom na najnižoj (mjesni sud) i najvišoj razini (Banski stol, Senat Banskog stola). Pri tome bi upravni funkcionari trebali obnašati funkciju predsjednika suda, a za više pravosudno osoblje i namještenike nacrt je predviđao doživotnost zvanja i načelnu zakonsku zaštitu takvog položaja.⁴⁶ Ipak, sada se pojavljuje zahtjev profesionalne osposobljenosti te je za sudbene funkcije kao temeljna pretpostavka bio predviđen završeni pravni fakultet na Zagrebačkom sveučilištu (a do njegova otvaranja odvjetničko-sudbeni ispit) i stručno iskustvo. Predviđalo se zadržavanje institucije državnog odvjetništva, i to u postojećoj organizacijskoj shemi, s time da bi državnog nadodvjetnika birao Sabor, a državne odvjetnike županijske skupštine između kandidata koje predloži Banski stol. Mjesne sudove trebali su u svakoj općini osnovati izbornici općine, s time da je gradski sudac (ali ne i seoski) morao imati sposobnosti koje se traže za redovnog suca. Zanimljivo je da je Osnova predviđala i posve nov ustroj odvjetništva utemeljen na razlici između zavjetnika (*avocat*), i odvjetnika (*avoué*), pri čemu je broj potonjih trebao biti ograničen i popunjavan natječajem koje je provodio Banski stol u suradnji sa zavjetničko-odvjetničkom komorom.⁴⁷

Pripremljena je bila i Osnova tiskovnog zakona, ali nije dospjela do saborske rasprave.⁴⁸ Osnova je, uz upravni, sadržavala i kaznenopostupovni dio koji je predviđao osnivanje suda sastavljenog od peteročlanog vijeća i dvanaest

⁴⁴ Građanskopravnu osnovu v. u: SS 1861. IV, 1-161, a kaznenopravnu u: SS 1861. IV, 162-182. Građanskopostupovni dio izradio je Đuro Križanić. SS 1861. IV, 269.

⁴⁵ Zanimljivo je da se za izbor višeg pravosudnog osoblja predviđalo tajno glasovanje ("žrebanje") "porote" od 24 člana koju bi između svojih članova izabrali Sabor odnosno županijska skupština. Usp. Građansko pravo. Oblični dio, §§ 25-27. SS 1861. IV, 29.

⁴⁶ Nacrt Građanskog prava u § 30 predviđa doživotnost zvanja te micanje iz zvanja ili mjesta samo na temelju "zakonske osude". No, ta jamstva ne važe za županijske suce i prisjednike te namještenike državnog odvjetništva na županijskoj razini kao ni za suce koji su svake treće godine podvrgnuti novom izboru. Time je zapravo zadržano načelo municipalne reizbornosti. Usp. SS 1861. I, 73-79; SS 1861. IV, 30 i d.

⁴⁷ SS 1861. IV, 24-161, 174-183.

⁴⁸ Nacrt Tiskovnog zakona v. u: SS 1861. IV, 183-210. Nacrt je izradio Makso Prica, ali Nacrt nije prošao redakciju Glavnog odbora. SS 1861. IV, 269.

porotnika koji bi ždrijebanjem i uz pravo stranaka na izuzimanje bili izlučeni u propisanom javnom postupku među pismenim građanima koji su udovoljavali dobno i imovinskom odnosno (alternativno) profesionalnom cenzusu.⁴⁹

Tako su na Saboru 1861. i na području pravosudne organizacije bila prisutna intenzivna reformska nastojanja koja su bila obilježena naglašenim vraćanjem municipalnoj osnovi uz nastojanje pomirenja municipalnih oblika s modernim načelima, što se shvaćalo kao jamstvo hrvatske samostalnosti. No, usmjerenje na povratak municipalnim oblicima nosilo je sa sobom i objedinjavanje sudstva i uprave, povezivanje sudstva sa samoupravom, djelomičnu deprofesionalizaciju te relativizaciju zahtjeva stručnosti, a vraćanje na "starodavni" ustav relativiziralo je i pozitivizaciju u stvaranju prava kao racionalnu stečevinu apsolutističkog razdoblja.

Međutim, ustrojavanje pravosuđa krenulo je posve drugim smjerom od navedenog jer je 1862. vladar u Hrvatsku neustavnim putem uveo županijske sudbene stolove, nakon što je prethodno dopustio njihovo uvođenje u Ugarsku. Ti su sudovi nastavili djelovati na jednakim načelima kao i apsolutistički sudovi dotad te se zapravo radilo jedino o nominalnoj promjeni.⁵⁰ I dalje su djelovali i mjesni sudovi preuzeti iz austrijskog zakonodavstva naredbom Ministra unutarnjih poslova u svibnju 1860. koji su tada bili osnovani kao općinski sudovi u parnicama male vrijednosti. U mjesnim sudovima bilo je objedinjeno sudstvo i uprava jer su sud s trogodišnjim mandatom činili načelnik općine i prisjednici izabrani između zastupnika općinskog vijeća. Nakon jednostavnog i fleksibilnog strogo usmenog postupka protiv rješidbe mjesnog suda bilo je moguće pokrenuti postupak zbog materijalne povrede prava - ovisno o prirodi predmeta - pred sudskim odnosno upravnim organima protiv kojih je rješenja priziv bio ograničeno dopušten.⁵¹

No, reformski rad Sabora 1861. nije imao nikakvog praktičnog učinka jer je od množine donesenih zaključaka vladar potvrdio jedino Zak. čl. 42. o odnosu s Ugarskom.

Međutim, zalaganjem Ivana Mažuranića, predsjednika Hrvatske dvorske kancelarije, nedugo nakon raspuštanja Sabora došlo je do vrlo značajnog pomaka upravo na planu pravosuđa. Na Mažuranićevo je zalaganje, i usuprot protivljenju

⁴⁹ O sastavljanju porote v. §§ 73-91 Osnove Tiskovnog zakona. SS 1861, IV, 195-198.

⁵⁰ Usp. naredbu Dvorske kancelarije od 16. rujna 1862. o uvođenju sudbenih stolova. SZ 1863, 506-508. Usp. i Gross - Szabo, 143.

⁵¹ Usp. naredbu ministara unutarnjih poslova i pravosuđa od 26. svibnja 1860. o uvođenju mjesnih sudova koji će suditi i rješavati manje parnice. SZ 1863, 137-144.

ugarskog ministra pri dvoru, vladar 1862. odobrio osnivanje Stola sedmorice u Zagrebu, kao hrvatskog vrhovnog suda s banom na čelu, čime je Hrvatska prvi put dobila potpuno cjelovit vlastiti pravosudni sustav.⁵²

Do sljedećeg saziva Hrvatskog sabora došlo je 1865. godine, a vrijeme do njegova ranijeg raspuštanja 1867. obilježila su turbulentna politička zbivanja s obzirom na igre Beča i Pešte, glede oblikovanja odnosa u Carstvu na novim osnovama, i hrvatskih nastojanja da se u tome izbori za najpovoljniji položaj. Rad Hrvatskog sabora s jakom stranačkom podjelom protekao je tada u priličnoj zbrci, a bio je gotovo u cijelosti posvećen državnopravnim pitanjima. Slabija pažnja bila je posvećena izgradnji institucija, a učinci su bili skromni. Zbog slabih rezultata na tom planu i straha od skorašnjeg raspuštanja u doba dok su na snazi i dalje bili apsolutistički propisi, Sabor je odlučio preuzeti zakonske akte i nacрте zakona od Sabora iz 1861.

Tako je saborski Pravosudni odbor, koji je imao zadatak izrade "pravosudnih ustanova", svoj posao riješio doslovnim preuzimanjem cijelih dijelova odgovarajućih nacрта zakona iz IV. dijela *Saborskih spisa 1861*, tj. preuzeo je materijalni i procesni dio građanskog i kaznenog prava i mjenični zakon, dok je odbio preuzeti kaznenopravni dio Osnove tiskovnog zakona. Odbor je kao posebno značajna istaknuo pitanja sposobnosti i neovisnosti sudaca koja su zajamčena preuzimanjem načela izbornosti sudaca. Za to je načelo Odbor naveo da se korijeni u municipalnom sustavu, ali i da je izbornost potvrđena primjenom u drugim slobodnim državama. Istaknuti su i načelo doživotnog obnašanja zvanja i stručnosti kao moderna načela koja su se potvrdila u naprednim državama, a prilagođena su hrvatskim uvjetima. Istaknuti su bili i javnost i usmenost suđenja. Jedina bitna izmjena glede pravosudnog ustroja bila je izričito izbacivanje instituta javnog bilježništva zbog "iznimne skupoće" i prenošenje odgovarajućih nadležnosti na sudove i odvjetnike.⁵³ Tako je i Sabor 1865, doduše

⁵² Ban je formalno bio predsjednik Stola sedmorice, ali nije sudjelovao u suđenju, već je poslove stvarno vodio i sudio tajnik Banskog stola. Stol sedmorice sudio je kaznene predmete u vijeću od sedam sudaca, a građanske predmete sudio je u vijećima od pet sudaca odnosno tri suca. Od godine 1874. ban više neće biti predsjednik suda, a ustroj i nadležnost Stola sedmorice te djelokrug predsjednika bit će konačno uređeni 1893. Beuc, 317-318; Gross, Mirjana. Zapisnici austrijskog Ministarskog vijeća 1848-1867. *Časopis za suvremenu povijest*. 25, 1993, 1, 146-147; Pederin, Ivan. Politička djelatnost Ivana Mažuranića 1860-ih godina u Beču. *Hrvatska obzorja*, 4, 1996, 3, 606-607.

⁵³ Izvješće Pravosudnog odbora v. u: *Saborski spisi sabora kraljevinah Dalmacije, Hrvatske i Slavonije od godine 1865-1867*. Zagreb, 1900 (dalje: SS 1865), 94-95.

iznuđeno i donekle po inerciji, u osnovi proslijedio municipalno nastrojenje Sabora 1861.

Neposredno prije očekivanog ranijeg raspuštanja, Sabor je posebnu pažnju pridao donošenju zakona o tisku kako bi njime zamijenio Tiskovni red iz 1852. i tako uklonio vrlo strog režim nadzora tiska u doba kad Sabor ne bi zasjedao. Tragajući za hitnim rješenjem Pravosudni odbor otklonio je preuzimanje Osnove tiskovnog zakona iz 1861. smatrajući da ne bi dobila vladarevu sankciju jer je predviđala porotno suđenje za tiskovne delikte. Umjesto toga kao privremeno rješenje preuzet je austrijski Zakon od 17. prosinca 1862. o tisku, s time da hrvatska inačica, za razliku od austrijskog uzora, nije poznavala porotu. No, ta osnova nije dospjela ni na dnevni red Sabora koji je ubrzo raspušten.⁵⁴

S obzirom na izostanak vladareve potvrde, na snazi je i dalje ostao ustroj sudstva postavljen 1854. koji je 1860. dopunjen mjesnim sudovima, a 1862. Stolom sedmorice, dok su tada bili ukinuti urbarski sudovi iz 1858.

KONAČNO POSTAVLJANJE OSNOVE MODERNOG HRVATSKOG SUDSTVA: MAŽURANIĆEVA MODERNIZACIJA (1874-1880) I UKLJUČIVANJE VOJNOKRAJIŠKOG PODRUČJA U HRVATSKI PRAVOSUDNI SUSTAV (1871-1882)

Sklapanjem Hrvatsko-ugarske nagodbe 1868. godine okončano je razdoblje ustavnog provizorija i, naizgled paradoksalno, postavljena povoljnija podloga nastojanjima za reformom institucija. Nagodbom je, naime, za Hrvatsku postavljen tegoban, ali i razmjerno racionalan te stabilan ustavni okvir. Unutar tog okvira provizorna i zastarjela rješenja više nisu imala prirodnu podlogu, dok je stabilnost umjesto provizorija omogućivala ozbiljan pristup reformama umjesto eksperimentalnih pokušaja, u prihvaćanje kojih se već unaprijed moglo sumnjati. Postavljanje cjelokupnog sustava na stabilne i racionalne osnove bilo je u skladu i s interesima Pešte za urednim funkcioniranjem hrvatske samouprave kao dijela Kraljevine Ugarske, pri čemu bi hrvatski pravno-politički sustav ograničenom modernizacijom postigao komplementarnost s ugarskim sustavom. K tome, uvođenje u Hrvatsku modernih institucija trebalo je pokazati prednosti

⁵⁴ *Dnevnik Sabora trojedne kraljevine Dalmacije, Hrvatske i Slavonije od godine 1865/7.* Zagreb, 1867. (dalje: DS 1865), 738-739, 743; SS 1865, 326-327, 333, 334; Krestić, Vasilije. *Hrvatsko-ugarska nagodba 1868. godine.* Beograd, 1969, 261.

nagodbene autonomije i neutralizirati otpore Nagodbi u Hrvatskoj. No, ta rješenja nisu smjela biti modernija od onih u Ugarskoj jer bi na taj način Hrvatska stjecala vlastiti moderni identitet, dok bi nadzor iz središta bio otežan - što se kosilo s velikomađarskim pristupom koji je hrvatsku autonomiju gledao kao, doduše donekle funkcionalnu, koncesiju iz središta.

Takav odnos Središnje vlade još će biti moguć za uprave mađarskog pouzdanika bana Levina Raucha, autoritarnog i unionistički usmjerenog vlastelina starog kova. Rauch već ni po vlastitoj osobnosti nije bio najbolje rješenje za poduzimanje modernih reformi koje su trebale biti suprotne duhu i interesima okružja i sloja iz kojeg je dolazio. Ipak, neumitnost već i tehničke prilagodbe novim okolnostima kao i nužnost kakvog-takvog reformskog djelovanja, s obzirom na vrlo teško stanje u upravi i pravosuđu i očekivanja javnosti pa i Središnje vlade, ponukali su Raucha na ograničene reforme u doba unionističkog Sabora 1868-1871. Međutim, glavni dio slabe reformske djelatnosti odvijat će se u području uprave, dok će pravosudne reforme biti slabo izražene.

Prvi zakon koji je Sabor 1870. donio u području pravosuđa rješavao je pitanje imenovanja sudaca i službenika u kraljevim sudovima. Time je zapravo ozakonjena odredba iz važećeg vladarevog rješenja iz 1869. po kojem je sve suce kraljevih sudova te tajnika Stola sedmorice imenovao kralj na prijedlog bana, dok je za imenovanje svih ostalih činovnika (osim sudbenih stražara) bio nadležan ban, što je bilo u skladu i s odgovarajućom odredbom Zakona o ustrojstvu Zemaljske vlade iz 1869.⁵⁵

Pravosudna pitanja djelomično je zahvatio i Zakonski članak XVII:1870. o ustrojstvu županija koji je zamijenio Napatuk iz 1861. i koji je uz upravna pitanja regulirao i neka pitanja uređenja sudstva. Tim zakonom nije bilo posve provedeno načelo odvajanja sudstva i uprave u slučaju mjesnih sudova i kotarskih sudova, što je ban Rauch obrazložio financijskim razlozima i činjenicom da je to protivno duhu i potrebama naroda. Za općinske (mjesne) sudove, koji su rješavali bagatelne predmete, zadržavanje objedinjenosti sudstva i uprave

⁵⁵ Zakonski članak XI:1870. sabora kraljevina Dalmacije, Hrvatske i Slavonije o preinačenju nekotjih ustanovah ob imenovanju sudacah, i o popunjenju nižjih službah kod kraljevskih oblastih sudbenih u kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji. *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1870*, Zagreb, 1871, 317-318. Vlada je tim zakonom samo preuzela sadržaj vladarevog rješenja od 13. kolovoza 1869. Usp. obrazloženje bana u: *Saborski spisi Sabora kraljevinah Dalmacije, Hrvatske i Slavonije od godine 1867-1870*, Zagreb, 1905. (dalje u tekstu: SS 1867-1870), 192, 10, 156.

obrazloženo je time što su se ti sudovi potvrdili brzinom i jeftinoćom postupka. Za kotarske sudove rješenje opterećenosti postojećeg osoblja upravnim predmetima na štetu sudskih vidjelo se u povećanju broja kvalitetnog sudačkog osoblja, a ne u odvajanju uprave i sudstva.⁵⁶ Međutim, ozbiljne kritike navedene regulative javile su se vrlo brzo, a među ključnim prigovorima bila je upravo objedinjenost sudstva i uprave pa tome zakonu - koji će biti zamijenjen drugim rješenjima već za Mažuranićeva banovanja - od samoga početka nije bilo suđeno dulje trajanje.⁵⁷

U pokušaju je ostala Rauchova namjera da na napade zbog bespoštednog gušenja tiska odgovori donošenjem zakona o slobodi tiska, čime bi pokazao kako će u poslijenagodbenim okolnostima normalizirati stanje. Rauch je preko Središnje vlade doista zatražio vladarevu predsankciju zakonskih nacрта o tisku, koji su uključivali i porotno suđenje. No, Središnja vlada te nacрте nije ni uzela u raspravu, već se tek u lipnju 1870, nakon urgencije hrvatsko-slavonskog ministra Bedekovića, izjasnila protiv njihova usvajanja, pozivajući se na vlastita loša iskustva s ugarskim tiskom i porotom. Kako je Središnja vlada ipak bila dužna predložene nacрте kao akte autonomne regulative proslijediti vladaru, prethodno je povjerljivo upozorila Raucha na moguće loše posljedice (prvenstveno zbog uvođenja porote) i njegovu odgovornost, nakon čega je Rauch, dakako, odustao od predlaganja navedenih zakona.⁵⁸ Te će osnove Saboru ipak biti predložene i odmah zatim povučene u lipnju 1872.⁵⁹

⁵⁶ Zakonski članak XVII: 1870. sabora kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije o ustrojstvu županijah istih kraljevina. *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1871.* Zagreb, 1872, 51-65. Usp. i obrazloženje bana. SS 1867-1870, 265.

⁵⁷ Smrekar, 30.

⁵⁸ *Dnevnik Sabora trojedne kraljevine Dalmacije, Hrvatske i Slavonije držana u glavnom gradu Zagrebu god. 1868.* Zagreb s. a. (dalje: DS 1868), 1288; Gross, Mirjana. Mađarska vlada i hrvatska autonomija u prvim godinama nakon Nagodbe. *Historijski zbornik*, 38, 1985, 13-14; Gross - Szabo, 385; Krokari, James P. *Liberal Reform in Croatia, 1872-75. The Beginnings of Modern Croatia Under Ban Ivan Mažuranić.* Ph. D. Thesis. Indiana University 1980 (neobjavljeno), 221; Polić, Martin. *Parlamentarna povijest kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije sa bilješkama iz političkog, kulturnog i društvenoga života, II.* Zagreb, 1900, 115.

⁵⁹ Čepulo, Dalibor. *Ustavne i političko-upravne zakonodavne reforme u Hrvatskoj u razdoblju banovanja Ivana Mažuranića (ustrojstvo vlasti i građanske slobode i prava).* Doktorska disertacija obranjena na Pravnom fakultetu u Zagrebu 15. ožujka 1999. Zagreb, 1998, 383; Gross, 1985, Mađarska., 14; Gross - Szabo, 385; *Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije godina 1872-1875, I.* Zagreb, 1875. (dalje: DS 1872. I), 117, 401, 411, 415.

Naime, Raucha je, nakon njegova iznuđenog odstupa s banskog položaja zbog jedne korupcionaške afere 1871, kratkotrajno zamijenio nešto umjereniji Koloman Bedeković kojeg je pak ubrzo zamijenio rigidni Antun Vakanović. No, ni on nije uspio spriječiti da sve šire protunagodbeno i protuunionističko raspoloženje ne urodi pobjedom narodnjaka na izborima za Sabor 1872. Promijenjena vanjska i unutarnja politička konstelacija prisilila je Središnju vladu na pregovore s narodnjacima, a narodnjake na odstup od dotadašnjeg odbacivanja Nagodbe. Rezultat je bio kompromis kojim je dogovorena nebitna revizija Nagodbe 1873. i imenovanje Ivana Mažuranića na mjesto bana.

Izrazito reformski usmjereni Mažuranić nadovezat će se na već postojeće službeno reformsko raspoloženje i izražena očekivanja javnosti u tom smislu.⁶⁰ On će u razmjerno povoljnim okolnostima do 1875. godine - kada počinje bosansko-hercegovačka kriza te, što je još važnije, na čelo Središnje vlade dolazi autoritarni i izrazito velikomađarski raspoložen liberal Kálmán Tisza - pokrenuti intenzivan i vrlo značajan program reformi kojih su jezgru činili upravni i pravosudni zakoni. U tome je Mažuranić proslijedio tendencije koje su se očitovale od 1848, ali je u reforme ugradio svoje dugogodišnje upravno, pravosudno i političko iskustvo i dobro poznavanje austrijskog zakonodavstva, što će se očitovati i u općoj zamisli reformi kao i u pojedinačnim reformama. Mažuranićeva je namjera bila puna modernizacija hrvatskih institucija kako bi se učvrstila unutarnja autonomija i stvorila moderna osnova za njezino eventualno širenje u budućnosti. No, od 1875. refomska djelatnost i njezino značenje sve više slabe, a 1880. Mažuranić će odstupiti suočen s opstrukcijama i pritiscima Središnje vlade i jačanjem otpora i u Hrvatskoj zbog nedovoljne uspješnosti i neodlučnosti prema Središnjoj vladi. Temeljna smetnja Mažuranićeve reformskom djelovanju bili su instituti (naročito) predsankcije te sankcije propisani u Nagodbi, koji su omogućivali vrlo učinkovit faktični nadzor Središnje vlade i nad autonomnim zakonodavstvom kao i činjenica da su po Nagodbi javne financije u potpunosti bile u rukama Središnje vlade.⁶¹

⁶⁰ Tako je vladar u reskriptu o otvaranju Sabora 1872. među glavnim zadaćama Sabora naveo pripremu reformi, među kojima je posebno izdvojio upravu i pravosuđe. I adresa Sabora 1872. istaknula je uvjerenje o "golemoj potrebi raznovrstnih reformi u svih granah državnoga života, a najpače u upravi, sudstvu i nastavi". DS 1872. I, 4, 64.

⁶¹ Zemaljska vlada podnosila je zakonske prijedloge Saboru u kraljevo ime, tj. nije imala samostalno pravo predlaganja zakona. Zbog toga su prije predlaganja Saboru vladini nacrti zakona trebali dobiti vladarevu predsankciju. Postupak dobivanja predsankcije nacrta

Ipak, do 1875. Mažuranić je uspio postaviti moderne i razmjerno trajne temelje autonomnog uređenja hrvatskog sudstva, po čemu je njegovo razdoblje od ključne važnosti u razvoju hrvatskog sudstva. Mažuranić je prosljedio tendencije modernizacije sudstva koje se u Hrvatskoj provlače od 1848. No, na značenje, položaj i glavna obilježja njegovih pravosudnih reformi naročito je utjecala njemačka zamisao *Rechtsstaat*, koja je bila doktrinarno ishodište svih Mažuranićevih reformi, a u kojoj su kvalitetno sudstvo i uprava imali prvorazrednu važnost. Na potrebu hitne modernizacije sudstva naročito je utjecalo teško stanje hrvatskog sudstva, u kojem je značajan dio sudačkog osoblja bio i formalno nekompetentan za svoje funkcije, teritorijalni raspored sudova bio je neracionalan i nedostupan, a suci su bili pod stalnim optužbama zbog neučinkovitosti i korumpiranosti. Na ubrzano otpočinjanje reforme sudstva utjecao je i politički činitelj s obzirom na to da su Zakonom o ustrojstvu pravosuđa u hrvatsko-slavonskoj Vojnoj krajini iz 1872. kao preduvjeti objedinjavanja hrvatskog i krajiškog sudstva bili navedeni odvajanje sudstva i uprave te uvođenje jamstava sudske neovisnosti u Hrvatskoj pa se činilo da će se ostvarenjem sudskih reformi ubrzati vraćanje Vojne krajine Hrvatskoj, što je bio Mažuranićev prioritetni cilj.⁶²

Temeljni zakon koji se odnosio na sudstvo - predložen u prvoj skupini Mažuranićevih reformskih zakona u prosincu 1873 - bio je kratak i posve načelan Zakon o sudačkoj vlasti, koji je preuzeo najveći dio istoimenog austrijskog ustavnog zakona iz 1867, ali je iz njega ipak ispustio određena jamstva.⁶³ Zakon

zakona odvijao se analogno postupku dobivanja sankcije zakona, pri čemu je nacrt bio upućivan vladaru preko Središnje vlade u Budimpešti. Stvarno je to značilo da su nacrti zakona trebali dobiti suglasnost Središnje vlade. No, za razliku od postupka dobivanja sankcije koji je u osnovi bio određen revizijom Nagodbe iz 1873. i vidljiv, postupak dobivanja predsankcije izvana je ostajao nevidljivim, zbog čega se radilo o vrlo moćnom instrumentu putem kojeg se već unaprijed moglo utjecati na sadržaj, pa i na samo donošenje zakona. Svakako je indikativno da je institut predsankcije - koji je važio i za odnos Ugarske vlade i kralja - bio uređen tajnim sporazumom između vladara i Ugarskog sabora iz 1867. Čepulo, 1999, Izgradnja..., 26.

⁶² Gross - Szabo, 429

⁶³ Iz austrijskog Zakona o sudačkoj vlasti - koji je davao solidnu podlogu za kvalitetno i neovisno sudstvo - nisu preuzete odredbe koje nisu imale formalno ili stvarno uporište u hrvatskom sustavu vlasti (odredbe o vojnim sudovima i o austrijskom vrhovnom sudu), ali i neke odredbe koje su davale čvršća jamstva neovisnog i korektnog suđenja. Tako nisu preuzete odredbe o zakonskom uređivanju prekršajne i financijske sudbenosti, o prisegi

je proglasio sve sudstvo kraljevim (to jest državnim), utvrdio je organizacijsko i personalno odvajanje sudstva i uprave i načelo neovisnosti sudačkog zvanja i funkcije, obvezu zakonskog uređivanja ustroja sudstva i visine sudačkih plaća, inkompatibilitet sudačkog zvanja s drugom plaćenom državnom i općinskom službom, doživotno imenovanje sudaca, dopuštenost pomicanja ili umirovljenja sudaca protiv njihove volje jedino na temelju sudačke presude i u postupku i zbog razloga propisanih zakonom. Zakon je dopustio sudsku kontrolu podzakonskih akata izvršne vlasti i isključio mogućnost kontrole ustavnosti zakona od redovnog sudstva, utvrdio pravo na sudsku zaštitu u sporu pune jurisdikcije protiv upravnih odluka u slučajevima povrede suprotstavljenih privatnih interesa (§ 11. Zakona) te propisao načelo rješavanja sukoba nadležnosti uprave i sudstva sporazumom Zemaljske vlade i Stola sedmorice.⁶⁴ Skupa s tim Zakonom predložen je i prihvaćen Zakon o predsjedništvu Stola sedmorice kojim je ban lišen funkcije njegova predsjednika te su ubuduće suci toga sudišta sami birali svojeg predsjednika, čime se udovoljavalo načelu diobe sudstva i uprave.⁶⁵ Prihvaćanje Zakona o sudačkoj vlasti i reforma sudstva u cjelini bili su motivirani postavljanjem modernih načela kao poluge za sređivanje teškoga stanja u sudstvu i ukupnoga stanja u zemlji te kao način uključivanja Hrvatske u zajednicu "civiliziranih europskih naroda" odnosno identificiranja Hrvatske kao moderne europske zemlje.⁶⁶

sudskih službenika ustavnim zakonima, o pravu države na naknadu štete u slučajevima povrede službene dužnosti, o načelu usmenosti i javnosti pred sudom, o porotnom suđenju u postupcima za djela za koja su zapriječene teške kazne te u slučaju političkih postupaka i postupaka zbog djela počinjenih tiskom, o pravu cara na amnestiju i pomilovanje, osim u slučaju ministarske odgovornosti, te o obveznom uređenju pretpostavki obustave kaznenog progona ZKP-om, o jamstvu na zaštitu u javnom i usmenom postupku pred upravnim sudom u slučaju povrede prava pojedinaca od upravne vlasti. Austrijski ustavni zakon od 21. prosinca 1867. o vlasti sudačkoj (RGI 144/1867) v. u: Bernatzik, 430-433. Čepulo, 1999, Dioba..., 247-248.

⁶⁴ DS 1872. I, 987, 993; *Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije godina 1872-1875, II*. Zagreb, 1875. (dalje: DS 1872. II), 1024-1025, 1028-1035, 1039-1040, 1046, 1055-1057, 1065. Zakon od 28. II. 1874. o vlasti sudačkoj. *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1874*. Zagreb, 1875. (dalje: SZ 1874), 147-149. Opširnije o tom zakonu: Čepulo, 1999, Dioba..., 241-254.

⁶⁵ Zakon od 28. II. 1874. o predsjedništvu Kr. stola sedmorice. SZ 1874, 159-160. DS 1872, II, 1050-1051, 1056-1057, 1058, 1064-1065. Usp. i Čepulo, 1999, Dioba..., 254-255.

⁶⁶ Čepulo, 1999, Dioba..., 246.

Sa Zakonom o sudačkoj vlasti bio je predložen i Zakon o karnostnoj (*stegovnoj* - nap. a.) odgovornosti sudaca, o premještenju njihovu i o umirovljenju proti volji njihovoj. Zakon je utvrđivao stegovne povrede sudačke dužnosti i sankcije te propisivao stegovni postupak koji je dan u ruke samih sudaca. Stegovni sudovi bili su Stol sedmorice (za potpredsjednika i vijećnike Stola sedmorice i Banskog stola te predsjednike i potpredsjednike prvostupanjskih sudova) i Banski stol (za sve ostale suce), pri čemu su u odlučivanju sudjelovali samo pravi, a ne i pomoćni suci. Taj je zakon načelno onemogućio premještanje i umirovljenje sudaca protiv njihove volje, osim zbog posebnih iznimaka propisanih zakonom (preustrojstvo sudova, nedopušteno tazbinsko srodstvo, "silna potreba" u interesu pravosuđa odnosno nesposobnost zbog tjelesnih mana i preustrojstvo sudova), ali tada je premještaj bio moguć samo na mjesto istog ranga i plaće, dok je u svim ostalim slučajevima o premještanju ili umirovljenju konačnu odluku izricao stegovni sud.⁶⁷

Mogućnost razmjerno širokog sudskog nadzora uprave koja se otvarala ekstenzivnim tumačenjem § 11. Zakona o sudačkoj vlasti u praksi neće biti iskorištena, a posebno upravno sudovanje nije nikada uvedeno u Hrvatsku, već se ograničena upravnosudska zaštita ostvarivala u sklopu zajedničke ugarsko-hrvatske nadležnosti pred Upravnim sudom u Budimpešti.⁶⁸ To, kao i opća prevaga uprave nad sudstvom - koja će napose doći do izražaja zahvatima u sudstvo Khuena-Hederváryja - Hrvatsku će, kao i Austriju i Ugarsku, postaviti među "upravne države".⁶⁹

⁶⁷ DS 1872. I, 987, 993; DS 1872. II, 1040-1044, 1046-1051, 1058, 1060-1064. Zakon od 28. II. 1874. o karnostnoj (*stegovnoj* - nap. D. Č.) odgovornosti sudaca, o premještanju njihovu i o umirovljenju protiv volje njihove. SZ 1874, 150-158. Svoju je austrijsku prethodnicu taj zakon imao u Zakonu od 21. svibnja 1868, kojega ipak nije slijedio u sistematici i nekim značajnijim postavkama. Gesetz vom 21. Mai 1868. betressend die Disciplinarbehandlung richterlicher Beamten und die unfreiwillige Berfesung berselben auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand. *Rechts-Gesetz-Blatt fur das kaiserthum Oesterreich. Jahrgang 1868.* Wien, 1868, 83-92. Prikaz austrijskoga zakona v. u: Kruszelnicki, Franjo. *Sistem austrijskoga sudskoga postupka u gragjanskim sporovima.* Mostar, 1906, 107-112.

⁶⁸ Čepulo, 1999, Dioba., 236.

⁶⁹ Hrvatsku se među "upravne države" (a ne "sudske") može svrstati s obzirom na slab nadzor redovnog sudstva nad upravom, širok obuhvat upravnog prava, nepostojanje upravnog sudovanja i rješavanje sukoba nadležnosti sudbene i upravne vlasti "koncertacijom". Ipak, valja napomenuti da je izostanak upravnog sudovanja bio donekle kompenziran razvijenim institutom predstavki, pa su se predstavke usvajale i nakon što

Nakon tih prvih temeljnih reformskih zakona o sudstvu slijedili su i drugi zakoni koji su se odnosili na sudove.

Među njima najvažniji je bio Zakon o ustrojstvu sudova prve molbe (*prvog stupnja* - nap. a.) kojim je trebala biti postavljena racionalna organizacija sudstva u duhu Zakona o sudačkoj vlasti i u duhu prilika u Hrvatskoj. Zakonom je izvršen teritorijalni preraspored sudova radi prilagodbe novoj upravno-teritorijalnoj podjeli izvršenoj Zakonom o ustroju političke uprave odnosno radi logičnije raspoređenosti sudova s obzirom na njihovu nadležnost i potrebe za određenim tipom sudova te dostupnost stanovništvu. Reforme su se odvijale unutar skromnih i zadanih hrvatskih financijskih prilika, pa je znatno povećani trošak nove sudske organizacije trebao biti pokriven uštedama na račun racionalizacije upravnog aparata izvršenog Zakonom o političkoj upravi. To upozorava na velike probleme u sudstvu, ali i na značenje koje je pridano sudstvu. Zakon je dodijelio prvostupanjsku nadležnost šestorim sudbenim stolovima kao zbornim sudovima te kotarskim i gradsko-delegiranim kotarskim sudovima kao inokosnim sudovima kojih se ukupni broj predviđao na oko 40. Struktura i broj sudova predstavljali su kompromis između prijedloga Zemaljske vlade i zastupnika. Vlada je predložila proširenje nadležnosti i povećanje broja inokosnih sudova te smanjenje broja sudbenih stolova na četiri (jedan na 300.000 stanovnika), od kojih je htjela ostaviti sudove koji su postojali do 1861, a ukinuti zborni sud u Križevcima, gdje je opterećenje bilo malo, i Bjelovaru, jer je dobra prometna povezanost sa Zagrebom omogućivala ostvarenje pravne zaštite u Zagrebu. Tako mali broj (skupih) zbornih sudova vlada je predvidjela jer je predloženi aparat zahtijevao oko trećine zemaljskog proračuna kao i zato što je smatrala da za veći broj sudova ne postoje pretpostavke u broju stručnjaka i potrebnim prostorima te da bi mali zborni sudovi u nerazvijenim sredinama bili disfunkcionalni. Istodobno, vlada je predložila proširenje pune građansko-pravne nadležnosti na sve sudove, čime je otklonila dotadašnju nedostupnost parničnog sudovanja i gruntovnica strankama jer je stvarnopravna i gruntovna nadležnost bila pridržana samo sudbenim stolovima. Opravdanje za takvo odstupanje od tendencija ispoljenih 1861. vlada je, osim u skupoći sudbenih stolova, nalazila u podržavljenju sudova odnosno u imenovanju sudaca kotarskih

je osporavani akt već dobio formalnu pravnu snagu, a usvajale su se i radi pravne zaštite privatnih interesa i nakon što je treća osoba osporavanim aktom stekla neka prava. Čepulo, 1999, Dioba., 251-253; Krbek, Ivo. *Stranka u upravnom postupku*. Zagreb, 1928, 140; Krbek, Ivo. *Upravno pravo, I*. Zagreb, 1929, 40.

i gradskih sudova u zakonom propisanom postupku - a ne izborima u municipalnim skupštinama - što je jamčilo kvalitetan odabir sudaca. Saborski Zakonodavni odbor zahtijevao je pak da se i parnično sudovanje provodi u zbornim sudovima, ali je od toga odustao ponukan financijskim razlozima te zbog toga što je već širenje pune građanskopravne nadležnosti s dotadašnjih osam sudbenih stolova na tridesetak inokosnih sudova značilo bitan pomak u osiguravanju pristupačnosti pravne zaštite. Glede broja zbornih sudova postignut je kompromis te ih je na kraju osnovano šest (Zagreb, Varaždin, Bjelovar, Osijek, Požega i Vukovar).⁷⁰

S diobom sudstva i uprave i načelom neovisnosti sudstva donekle je bio usklađen i Zakon o službenom odnošaju članova državnog odvjetništva i o zastupanju zemaljskoga erara u građanskopravnim poslovima. Tim je zakonom državni nadodvjetnik postavljen u položaj prisjednika Banskog stola, a zamjenik državnog nadodvjetnika i državni odvjetnici u položaj prisjednika sudbenih stolova. Oni su dobili određeni stupanj sudačke zaštite položaja, ali bez prava da sudjeluju u suđenju. Zakonom je zabrana umirovljenja i premještaja protiv volje suca protegnuta i na državne odvjetnike kako bi se, s obzirom na nedostatak kvalitetnog državnoodvjetničkog osoblja, zadržala dotadašnja praksa da suci prelaze u državne odvjetnike i potom se vraćaju na svoja mjesta. Zakonom je državno odvjetništvo dobilo obvezu zastupanja zemaljskog fiska, što su dotada, nakon ukidanja financijske prokurature 1872, uz skupu naplatu činili odvjetnici. Zakonom o kaznenom postupku iz 1875. državni odvjetnici bili su podređeni državnom nadodvjetniku, a državni nadodvjetnik podređen banu umjesto predstojniku odjela za pravosuđe kao do tada.⁷¹

Uz te osnovne organizacijske zakone u području pravosuđa vlada je predložila i više zakonskih osnova iz područja kaznenog postupka, u sklopu kojih je bilo uvedeno i porotno suđenje. Temeljna je bila novela kaznenog postupka uz koju je istodobno predložen i skup tiskovnih osnova, to jest Osnova zakona o porabi tiska, Osnova zakona o kaznenom postupku u tiskovnim poslovima i Osnova zakona o sastavljanju imenika za porotničke sudove.⁷²

⁷⁰ DS 1872. II, 1147, 1377, 1418-1425, 1428, 1432, 1434, 1630. Zakon od 21. XI. 1874. o ustroju sudova prve molbe. SZ 1874, 445-449.

⁷¹ DS 1872. II, 1147, 1352, 1355-1356, 1364, 1366, 1370. Zakon od 21. XI. 1874. o službenom odnošaju članova državnog odvjetništva i o zastupanju zemaljskog erara u građansko-pravnim poslovima. SZ 1874, 457-459. Usp. i Beuc, 318-319; Čepulo, 1999, Dioba..., 257-258; Ogorelica, 206-210.

⁷² DS 1872. II, 1152.

Zakon o porabi tiska zamijenio je Tiskovni red iz 1852, a bio je izrađen po uzoru na austrijske zakon o tisku iz 1862. i njegovu novelu iz 1868. te je, unatoč zadržavanju jamčevine i nekih drugih ograničenosti, predstavljao vrlo značajan napredak u odnosu prema dotadašnjoj tiskovnoj regulativi.⁷³ Taj se zakon naslanjao na kaznenopostupovne tiskovne zakone jer je naglasak za odgovornost za tiskovnu djelatnost s upravnog područja bio pomaknut na sudstvo.

Temeljni akt kaznenopravne reforme bio je Zakon o kaznenom postupku koji je bio supsidijarno vrelo za kaznenopostupovne tiskovne zakone. Novelu važećeg ZKP 1853. s rješenjima ponajviše zasnovanim na austrijskom ZKP iz 1873. predložila je vlada. No, saborski Pravosudni odbor kritički je primio pojedina predložena rješenja te izradio vlastiti prijedlog cjelovitog ZKP, također prema uzoru na austrijski ZKP 1873, koji je uz određene izmjene bio prihvaćen. ZKP 1873. na izraženiji je način postavio načela javnosti, usmenosti i neposrednosti, ukinuo je sustav vezanih dokaza i uveo načelo slobodne ocjene dokaza, ukinuo je "odriješenje od optužbe zbog nedostatnosti dokaza", proširio je raspon pravnih lijekova, uveo pojačane sastave prvostupanjskih vijeća. Međutim, umjesto porotnog suđenja u postupcima u povodu političkih delikata, koje je predviđao prijedlog odbora, prihvaćen je vladin prijedlog po kojem je porotno suđenje ograničeno na tiskovne delikte. Svoj je prijedlog vlada obrazložila time što za porotu u Hrvatskoj ne postoje izraženije društvene pretpostavke jer nema većih gradova i zbog nerazvijenosti srednjeg sloja kao društvene podloge porote s obzirom na stupanj prosvijećenosti i društvene svijesti koji zahtijeva kolektivno laičko pravno odlučivanje. Saborska rasprava o tom pitanju pokazala je ne samo zazor vlade već i zazor narodnjačke većine prema poroti odnosno prema doraslosti hrvatskog stanovništva (osim u Zagrebu) za porotno suđenje. Čini se da je važniji razlog ipak ležao u strahu da bi u slučaju uvođenja porote za političke delikte Središnja vlada vjerojatno ishodila uskratnu vladareve potvrde cijelom Zakonu. Tako je porotno suđenje ipak uvedeno samo za tiskovne delikte, a slaba kompenzacija bila je u obliku institucije prisjedničkog suđenja uvedenog kod prekršajnih postupaka. Onemogućivanje podnošenja žalbe zbog razloga vezanih uz utvrđivanje činjeničnog stanja ("zbog krivnje") kompenzaciju

⁷³ Zakon od 17. V. 1875. o porabi tiska. *Sbornik zakonah i naredabah valjanah za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1875.* Zagreb, 1876. (dalje: SZ 1875), 355-367. DS 1872. II, 1152, 1157, 1295-1303, 1317-1327, 1328. Usp. i Polić, 1899, 202.

je pak našlo u omogućivanju žalbe zbog "očito neosnovanih razloga" u izreci presude.⁷⁴

S obzirom na takvo uređenje porotnog suđenja u ZKP valjalo je, za razliku od Austrije gdje su odredbe o porotnom suđenju bile dio ZKP, donijeti *leges specialis* o porotnom suđenju. Zakon o kaznenom postupku u poslovnih tiskovnih za prekršaje počinjene u tisku predvidio je nadležnost kotarskih sudova u mjestima sjedišta sudbenih stolova, dok je u slučaju zločina i prijestupa sudio sudbeni stol u Zagrebu kao porotni sud. To ograničenje porotnog suđenja na Zagreb pokazivalo je sumnju zakonodavca glede sposobnosti hrvatskog stanovništva za sudjelovanje u porotnom suđenju. Ograničavanje nadležnosti za prekršaje na kotarske sudove u gradovima u kojima je postojala snažnija strukovna jezgra u obliku sudbenih stolova donekle je iskazivalo i suzdržan stav glede sposobnosti hrvatskih sudaca. Ipak, na taj se način osiguravalo suđenje pred osposobljenijim sucima, a za donošenje takvog rješenja govorili su i financijski pa i politički razlozi jer se koncentracijom sudstva u središtima ostvarivala ušteda, ali i olakšavao vladin utjecaj na suđenje. K tome, izdavačka djelatnost izvan Zagreba bila je znatno slabije razvijena, pa se takva nadležnost nametala i po prirodi stvari. Prema Zakonu, porotni sud zasjedao je svaka tri mjeseca, a činili su ga sudsko vijeće kojeg je članove na godinu dana imenovao predsjednik Banskog stola te dvanaesteročlana porota na formiranje koje su putem prava izuzeća mogle utjecati obje stranke.⁷⁵ Sastav porotnog suda uređen je Zakonom o sastavljanju porotničkih imenika koji je preuzeo austrijski Zakon od 23. svibnja 1873. o tom, kako se sastavljaju porotnički imenici.⁷⁶ Porotnička dužnost bila je obveza i čast te je bila besplatna, a neopravdano neodazivanje novčano se kažnjavalo. Pretpostavke za obnašanje dužnosti porotnika bile su muški spol,

⁷⁴ Zakon od 17. V. 1875. o kaznenom postupku. SZ 1875, 235-354. DS 1872. II, 1152, 1377, 1435-1440, 1446-1533, 1535-1542, 1583, 1595. Usp. i Bayer, 1976, 17-33; Bayer, 1995, 153; Gross - Szabo, 376-377; Krokari, 240; Ljubanović, Vladimir. 120. obljetnica donošenja i sankcioniranja hrvatskog Zakona o kaznenom postupku od 17. svibnja 1875. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 1, 1994, 1, 244 i d.

⁷⁵ Zakon od 17. V. 1875. o kaznenom postupku u poslovnima tiskovnim. SZ 1875, 373-390. DS 1872. II, 1152, 1348, 1558-1565, 1567, 1583. Usp. i V. i Bayer, Vladimir. *Problem sudjelovanja nepravnik u savremenom kaznenom sudovanju*. Zagreb, 1940, 40-48; Gross - Szabo, 326; Ljubanović, 329-330.

⁷⁶ Austrijski Zakon od 23. svibnja 1873. o tom, kako se sastavljaju porotnički imenici. *Deržavo-zakonski list za kraljevine i zemlje zastupane u vieću cesarevinskom*. Beč, 1873, 503-508; Bayer 1940, 49.

dobni okvir (30-60 godina), pismenost, minimalno prebivanje u općini (godinu dana) i viši porezni cenzus (20 forinti), ali cenzus poreza i dobi nije važio u slučaju nositelja taksativno nabrojanih visokih stupnjeva obrazovanja ili obnašanja visokih javnih dužnosti. Zakon je utvrdio i krug osoba isključenih i nesposobnih za te dužnosti koje zbog povezanosti s crkvom i državom ili zbog tjelesnih, duševnih, pravnih ili moralnih nedostataka nisu jamčile kvalitetu i nepristranost u prosudbi, a utvrdio je osobe koje su mogle otkloniti tu dužnost zbog poslova pretežnije društvene važnosti ili u slučaju ponovnog izbora. Zakon je išao za uključivanjem pripadnika srednjeg sloja od kojih se mogla očekivati prihvaćenost temeljnih vrijednosti pravno-političkog sustava, a isključivao je niže i neizobražene slojeve te one kod kojih je postojala mogućnost pristranosti.⁷⁷

U novom saborskom sazivu Zemaljska vlada predložila je 1876. Zakon o mjesnim sudovima i o postupku u pravnim poslovima manje vrijednosti pred kotarskim sudovima kojim su mjesni sudovi pretvarani u mirovne sudove za bagatelne predmete s pravom stranaka na zaštitu u skraćenom postupku pred kotarskim sudovima. To je bilo u duhu propisa o odvajanju sudbene i upravne vlasti i u duhu izmjena u austrijskom zakonodavstvu. No, zastupnici su smatrali da su mjesni sudovi potvrdili svoju svrhovitost te da ih i dalje treba ostaviti u načelno jednakom položaju jer bi prebacivanje parnica u nadležnost kotarskih sudova znatno umanjilo mogućnost pravne zaštite u bagatelnim predmetima koji su činili najveći dio parnica među siromašnim hrvatskim pukom. Vlada je, posve neuobičajeno, na koncu ipak odstupila od svojih stavova te je opsežna osnova razdvojena u dva zakona (o mjesnom sudu i postupku pred njim te o bagatelnom postupku pred kotarskim sudom) pri čemu je mjesnim sudovima ostavljena sudbenost uz mogućnost pune sudske kontrole njihovih odluka pred redovnim sudstvom.⁷⁸

Valja navesti i da je Zakon o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika predviđao osnivanje posebnog, Kraljevinskog suda, koji bi sudio banu zbog teških povreda Nagodbe, u posebnom postupku koji je protiv njega pokretao i

⁷⁷ Zakon od 17. V. 1875. o propisu kako se imadu sastavljati porotnički imenici za sudove tiskovne. SZ 1875, 368-372. DS 1872. II, 1152, 1157, 1328-1330, 1340-1343, 1346.

⁷⁸ Zakon od 3. X. 1875. o mjesnim sudovima i postupku pred njima. *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1876.* Zagreb, 1977. (dalje: SZ 1876), 679-697. Zakon od 3. X. 1875. o postupku u pravnim poslovima manje vrijednosti (o postupku bagatelnom ili maličnom) pred kr. kotarskim sudovima (gradsko-delegiranim kotarskim sudovima). SZ 1876, 698-721. DS 1872. II, 1606, 1817, 1825, 1883-1884, 1892, 1901-1906, 1909-1928, 1929, 1939. Usp. i Čepulo, 1999, Dioba..., 255-257.

vodio Sabor. Polovinu sastava Suda činili su redovni suci Stola sedmorice, predsjednik Banskog stola i predsjednici zbornih sudova u Zagrebu i Osijeku te dva po rangu najstarija prisjednika Banskog stola. Drugu polovinu činilo je dvanaest poznavatelja prava koje je Sabor birao izvan svoga članstva početkom svakog saziva. Između svih njih birano je, s pravom izuzeća na strani optuženika i optužitelja, dvanaesteročlano vijeće u kojem su bile jednako zastupljene obje skupine. Postupak je bio propisan po analogiji sa ZKP-om koji je bio supsidijarno vrelo. Priroda odgovornosti bana bila je na sjecištu stegovne, kaznene i političke odgovornosti, a bila je propisana i njegova građanska odgovornost.⁷⁹

Pred konac zasjedanja saziva 1872-1875. na prijedlog zastupnika, među kojima su prednjačili odvjetnici, u Saboru su bili prihvaćeni Zakon o odvjetničkom redu i Zakon o karnostnoj vlasti nad odvjetnicima i odvjetničkim pripravnicima koji su trebali zamijeniti Odvjetnički red iz 1852. Cilj je bio ustrojiti odvjetničku organizaciju na modernim načelima i više nego prije zajamčiti kvalitetu i neovisnost odvjetnika nakon što su zakoni o sudačkoj vlasti i o stegovnoj odgovornosti sudaca uveli moderni i racionalni pravosudni ustroj i zajamčili višu kvalitetu i neovisnost sudaca. Zakon je predviđao stjecanje odvjetničkog statusa (konstitutivnim) upisom u imenik odvjetnika pri odvjetničkim komorama umjesto da odvjetnike, kao do tada, imenuje ban koji je mogao i "otkazati" odvjetnički status. Odvjetničke komore trebale su postati autonomna strukovna tijela sa stegovnom nadležnosti nad odvjetnicima uz vrhovni nadzor bana te uz pravo priziva na Stol sedmorice umjesto dotadašnjih odvjetničkih odbora imenovanih od bana i nadzorne i stegovne nadležnosti Banskog stola. Nadalje odvjetnik je, uz prethodnu prijavu, slobodno mogao mijenjati mjesto obavljanja zvanja umjesto da premještaj odobrava ban. Življu raspravu u Saboru je izazvalo jedino podizanje trajanja prethodnog staža od tri na pet godina. Predlagatelji Zakona upozoravali su na korelaciju sedmogodišnjeg obveznog staža i kvalitetskog odvjetništva u Austriji te trogodišnjeg staža i lošeg stanja u odvjetništvu u Ugarskoj, dok je vlada bila zabrinuta da bi kraća praksa mogla potaknuti stvaranje odvjetničkog "proletarijata" i odljev sposobnih činovnika u odvjetnike. No, na prijedlog Središnje vlade vladar je odbio potvrditi obje prihvaćene osnove zbog toga što je među pretpostavkama obavljanja odvjetništva u Hrvatskoj bila propisana općinska pripadnost u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji, dočim

⁷⁹ Čepulo, Dalibor. Odgovornost i položaj bana i članova hrvatske Zemaljske vlade 1868-1918. i ministarska odgovornost u Europi. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 49, 1999, 2, 248-251 i d.

nije bilo spomenuto (ugarsko) državljanstvo, što je pak moglo implicirati postojanje posebnog hrvatskog državljanstva. Zbog toga je Zakon o odvjetničkom redu vraćen Saboru 1876. s napatkom da je umjesto odredbe o zavičajnoj pripadnosti potrebno uvrstiti ugarsko državljanstvo. No, Sabor je, uz proceduralno obrazloženje, vratio Osnovu na doradu odboru koji ju je predložio, gdje je i utrnula. Tako je Sabor radije ostao pri Odvjetničkom redu iz 1852. i hrvatskoj zavičajnosti kao pretpostavci obavljanja odvjetničkog zvanja u Hrvatskoj negoli da ozakoni sugeriranu formulaciju.⁸⁰

Osim ustrojbenih i kaznenopostupovnih zakona u Mažuranićevu su razdoblju bili važni i zakoni koji su se odnosili na kazne i njihovo izdržavanje odnosno na uvjete rada pravosudnih institucija. Tako je na prijedlog vlade donesen Zakon o uvjetnom otpustu kažnjnika koji je za određene kategorije kažnjnika i pod propisanim uvjetima mogao podijeliti ban. Tim je Zakonom u hrvatski kazneni sustav uvedena mjera modernog "irskog sustava" temeljena na liberalnom shvaćanju o posrednom utjecaju na čovjekovu svijest motiviranjem na uvjetovano i stupnjevano samopopravljanje u cilju preodgoja kažnjnika, čime je naglasak s represije i prevencije kao svrhe kažnjavanja pomaknut prema preodgoju. Zakon je uvojen, premda je u Saboru osporen zbog rizika uvođenja takve mjere u zaostalo i siromašno hrvatsko društvo u kojem bi ona mogla imati učinak poticanja na kriminal.⁸¹ Nakon što je - radi usklađenja s odvajanjem sudstva i uprave i s odgovarajućom praksom u europskim zemljama - bio donesen i zakon kojim su kaznionice iz uprave odjela za unutarnje poslove predane pod upravu pravosudnog odjela,⁸² novi odjelni predstojnik za pravosuđe riječki

⁸⁰ Postupak donošenja Osnove zakona o odvjetničkom redu v. u: DS 1872. II, 1896, 1929, 1973-1978, 1981-1986, 1988-1989, 2002. Postupak donošenja Osnove zakona o karnostnoj (stegovnoj) vlasti nad odvjetnicima i odvjetničkim pripravnicima. DS 1872. II, 1941, 1966, 1989-1990, 1992-1998, 2002. O postupku u Saboru nakon vladareva vraćanja Osnove zakona o odvjetničkom redu i Pejačeviću povlačenju te Osnove u rujnu 1880. DS 1875, 193, 368, 819, 868, 909-910; *Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije. God. 1878-1881*. Zagreb, 1881. (dalje: DS 1878), 853. Usp. i Čepulo, Dalibor. Pravo hrvatske zavičajnosti i pitanje hrvatskog i ugarskog državljanstva 1868-1918 - pravni i politički vidovi i poredbena motrišta. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 49, 1999, 6, 812.

⁸¹ Zakon od 22. IV. 1875. o uvjetnom dopustu kaznenika. SZ 1874, 195; DS 1872. II, 1147, 1206, 1330-1339, 1343-1345, 1346.

⁸² Zakon od 16. X. 1876. o upravi samostalnih zemaljskih kazniona. SZ 1876, 657. DS 1875, 193, 217-218, 225.

odvjetnik Marijan Derenčin pozvao je na mjesto ravnatelja Lepoglavske kaznionice austrijskog penologa Emila Tauffera kako bi on uveo napredni "irski" sustav.⁸³ Posebnim je zakonom bilo omogućeno i korištenje sredstava određenih zaklada za izgradnju i kupnju zgrada za sudove prvog stupnja i više sudove u Zagrebu te za izgradnju i preuređenje kaznionica, što se nametalo kao potreban trošak nakon reforme pravosudnog sustava i penoloških reformi.⁸⁴

Nakon što su u razdoblju 1873-1875. bile poduzete glavne pravosudne reforme, na sljedećem su saborskom sazivu na red došle reforme u građansko-pravnom području. Najznačajniji je bio Zakon o trgovačko-mjenbenoj sudbenosti i postupku pred trgovačko-mjenbenim sudovima koji je bilo potrebno donijeti nakon donošenja Trgovačkog zakona u Zajedničkom saboru 1875. Vlada, na inicijativu koje je Zakon bio donesen, načelno je odbacila ustrojenje posebnih trgovačkih sudova zbog nedostatka financijskih sredstava i nepostojanja iskustva s tim sudovima, te je trgovačka sudbenost bila delegirana pojedini redovnim sudovima koji su u tim predmetima radili u zbornom sastavu u kojem je sudjelovao i predstavnik trgovaca.⁸⁵ Valja spomenuti i Zakon o izmjeni odredbi građanskog parbenog postupka iz 1852. kojim je, u skladu s prodorom

⁸³ Vrbanić, Fran. *Dr. Marijan Derenčin. Preštampano iz "Ljetopisa Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti", sv. 23.* Zagreb, 1909, 11-12.

⁸⁴ Radilo se prvenstveno o izgradnji zgrade u Zagrebu u kojoj bi bili smješteni prvostupanjski sudovi i pritvor koji je dotad bio na Gornjem gradu i za što je bila rezervirana lokacija na Zrinjevcu, zatim o kupnji zgrade Narodnog doma za Banski stol i Stol sedmorice te o izgradnji nove ženske kaznionice i popravcima kaznionice u Lepoglavi za koju je i sam izvjestitelj konstatirao da je u teškom stanju. DS 1875, 760, 763, 819, 830; Zakon od 21. II. 1878. o pokriću građevnih i nabavnih troškova potrebnih za zgrade, služeće pravosudnoj upravi. *Sbornik zakonah i naredabah valjanah za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1878.* Zagreb, 1879. (dalje: SZ 1878), 41-42.

⁸⁵ Trgovačka sudbenost bila je delegirana sudbenim stolovima te kotarskim sudovima u Bakru i Senju. Sudu u Senju nadležnost na trgovačke i mjenbene predmete bila je proširena posebnim zakonom, što je bilo obrazloženo udaljenošću najbližeg nadležnog (zbornog) suda u Zagrebu te razmjerno malobrojnim i nevažnim predmetima koje može riješiti i kotarski sud, ali je posve vjerojatno da su za to pogodovanje Senja bili prisutni i politički razlozi. Hitne predmete mogli su rješavati i drugi redovni sudovi. Zakon od 3. XI. 1876. o sudbenosti trgovačko-mjenbenoj i postupku pred trgovačko-mjenbenim sudovima. SZ 1876, 673-677. Zakon od 1. VI. 1875. o nadležnosti kr. kotarskog suda u Senju. SZ 1875, 353-354. Rasprave o tim zakonima v. u: DS 1872. II, 1789, 1795, 1813-1814, 1816, 1817, 1864; DS 1875, 279, 379-381, 386.

kapitalističkih odnosa, bitno pojednostavljena i skraćena dotad dugotrajna provedba postupka izvršenja na nekretninama i pokretninama radi naplate novčanih potraživanja.⁸⁶ Tim dvama zakonima i zakonima o mjesnim sudovima i bagatelnom postupku pred kotarskim sudovima bila je znatno unaprijeđena dotadašnja regulativa, a u građanskopravnom području do 1918. više neće biti tako značajnih zahvata. Izraženiju orijentaciju na reforme u građanskopravnom području vjerojatno je moguće pripisati reformskom slijedu koji je postavila vlada, ali i dolasku na mjesto odjelnog predstojnika za pravosuđe Marijana Derenčina. On je ubrzo nakon svog imenovanja u siječnju 1876. i u dogovoru s Mažuranićem izradio plan reformi u području "pravosudnih" zakona koje su bile usklađene s novim, gospodarskim usmjerenjem vlade te je prišao realizaciji navedenoga plana.⁸⁷

Svakako je zamjetno da su kaznenopravne reforme bile znatno izraženije, značajnije i sustavnije negoli reforme u građanskom pravu, izuzimajući ustrojbene zakone. Vjerojatni je razlog tome viša razina razvijenosti discipline kaznenog prava, nositelji koje su bili prisutni i u Saboru, te jednako takvo stanje u austrijskom i ugarskom i europskim zakonodavstvima koja su mogla poslužiti kao uzor.⁸⁸

⁸⁶ Prijedlogom toga zakona, kojeg je prvotni nacrt još 1869. dobio predsankciju, dok je njegov novi sadržaj bio usklađen s odgovarajućim zakonima u Austriji i Ugarskoj, htjelo se zaštititi vlasnike (domaćeg) kapitala i namjeravalo dati podstrek mobilnosti kapitala što bi kao povratni učinak olakšalo kreditiranje zemljoposjeda. No, zanimljivo je da je u raspravi zamjerenom vladi zbog kopiranja zakona iz europskih zemalja koji ne odgovaraju gospodarskim okolnostima Hrvatske te je iskazan strah od učinaka toga zakona u obliku rasprodaje zemljišta i proletarizacije. Većina zastupnika ipak je podržala usvajanje predložene Osnove i načela na kojima je bila utemeljena. Zakon od 17. XII. 1876. o preinaci nekih ustanova građanskog parbenog postupnika od 16. rujna 1852. tičućih se postupka kod ovršbene dražbe nepokretnih i pokretnih stvari radi novčane tražbine. *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavonije. Godina 1877.* Zagreb, 1878. (dalje: SZ 1877), 1-10. DS 1875, 462-471, 474-484, 486-492, 496-505, 508-519, 523-525. Derenčin je 1877. objavio i komentar toga zakona *Ovršni postupak razložen na temelju zakona i naredaba valjanih u kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji.* (Zagreb, 1877). Usp. i Gross - Szabo, 399, Zuglia, 19

⁸⁷ DS 1875, I, 474.

⁸⁸ Tako je Građanski parnični postupak iz 1853. u Austriji zamijenjen tek 1895., dok je Ugarska moderni parnični red dobila tek 1911. Milušić, Anto. Mažuranićeve reforme u hrvatskom sudstvu i modernizacija sudskog procesnog prava. *Pravni vjesnik*, 10, 1994, 1-4, 53.

Mažuranićev reformski program općenito je gotovo potpuno zastao sa sazivom Sabora 1878., čemu se glavni uzroci mogu potražiti u izvanrednim okolnostima u hrvatskom okružju (okupacija Bosne i Hercegovine) i daljem mađarskom zaoštavanju prema hrvatskoj autonomiji, što je pak prouzročilo postupno jačanje unutarnje oporbe Mažuraniću u Hrvatskoj. No, Zemaljska vlada pokazivala je da namjerava nastaviti reforme izmjenama Kaznenog zakona i popravljanjem prethodno donesenih zakona, ali zbog Mažuranićeve zauzetosti navedenim problemima ništa od toga nije ostvareno.⁸⁹

Priključenje sudstva u Vojnoj krajini hrvatskom pravosudnom sustavu. Uključenje vojnokrajiškog područja u hrvatski pravosudni sustav integralni je dio modernog razvoja sudstva u banskoj Hrvatskoj i "pobočni" dio Mažuranićevih sudbenih reformi. Unatoč tome što je vraćanje Vojne krajine Hrvatskoj načelno započelo 1871. i završeno 1882. godine, stvarno se najveći i najznačajniji dio procesa - u kojem je inicijalni i, možda, središnji dio činilo upravo objedinjavanje sudstva - odvijao u Mažuranićevu razdoblju.

Zadržavanje posebnog vojnokrajiškog područja izgubilo je svrhu uvođenjem opće vojne obveze u Austriji i konačnim opadanjem vojne moći Turske. Neposredno vraćanje Vojne krajine Hrvatskoj započelo je 1871. predajom Kraljevina Hrvatskoj i Slavoniji gradova Senja i Siska, a 1872. i dvije varaždinske regimente od kojih je odmah stvorena Bjelovarska županija. U preostalom dijelu Vojne krajine započele su pak pripreme za uvođenje civilne uprave. U sklopu toga je Glavno zapovjedništvo za Vojnu krajinu u Zagrebu (Generalkomanda) dobilo jednak djelokrug kakav je prema Nagodbi imala Hrvatsko-slavonsko-dalmatinska zemaljska vlada, dok je Ministarstvo rata u Vojnu krajinu postupno uvodilo prilagođene moderne austrijske zakone. Tako je, umjesto dotadašnjeg vojnog sudstva koje je objedinjavalo sudsku i upravnu funkciju, Vojna krajina dobila upravne i pravosudne ustanove modernije od onih u Hrvatskoj.⁹⁰ No,

⁸⁹ Kraljev otpis o otvaranju Sabora, koji je sastavio Mažuranić, pokazivao je da vlada namjerava predložiti izmjene u važećem i zastarjelom (austrijskom) kaznenom zakoniku i njegovo usklađenje s novim ugarskim kaznenim zakonikom, poboljšanje zakona o stegovnoj odgovornosti sudaca te zakona o mjesnoj sudbenosti, o gruntovnicama i o postupku u maličnim stvarima. DS 1878, 1-2; Polić, 1899, 242.

⁹⁰ U Vojnoj krajini sudbenu su funkciju obavljala glavna zapovjedništva u Zagrebu i Temišvaru odnosno Vojna komanda u Temišvaru (nakon ukinuća Glavnog zapovjedništva u Temišvaru), zemaljski krajiški sudovi u Zagrebu i Temišvaru, regimentski sudovi, regimentski sud u Belom Manastiru kao rudarski sud Srpskog banata, Vojni sud u Zagrebu

to neće dovesti i do bitnijih izmjena stanja s obzirom na naglost takvog skoka, zadržavanje dotadašnjeg činovničkog aparata sa stečenim vojničkim navikama i potpuni izostanak bilo kakvog odgovarajućeg iskustva i tradicije.

U Vojnu krajinu je koncem 1871 - nakon reforme uprave kojom su gradovi dobili određeni stupanj samouprave - bio uveden mirovni sud s načelnikom općine na čelu.⁹¹ Umjesto dotadašnjih magistratskih sudova u vojnim komunitetima osnovani su carski i kraljevski gradski sudovi, a sudstvo je u cijelosti i konačno ustrojeno Zakonom o ustrojstvu pravosuđa od 19. lipnja 1872. Tim je zakonom, koji je stupio na snagu 1. siječnja 1873, sudstvo odvojeno od uprave, osnovano je 28 kotarskih sudova i šest zbornih sudišta prvoga stupnja (Gospić, Ogulin, Petrinja, Nova Gradiška, Vinkovci, Zemun), od kojih je sudište u Petrinji dobilo šire kompetencije i sudilo u rudarskim predmetima i težim kaznenim predmetima za cijelo područje Vojne krajine. Uz to su, kao drugostupanjski i trećestupanjski organi za Vojnu krajinu, osnovane Krajiška sekcija pri Banskom stolu i Krajiška sekcija pri Stolu sedmorice u Zagrebu, što je provedeno zakonom 1874. godine. Zakonom o stegovnoj odgovornosti sudaca i protuvoljnom micanju sa položaja zajamčena je i neovisnost sudačkog položaja. Osnovano je državno nadodvjetništvo s državnim nadodvjetnikom kod Stola sedmorice i državnim odvjetnicima kod sudišta prvog stupnja. Ipak, neke su prijestupe i dalje sudili upravno-politički uredi (kotarski uredi i magistrati), a žalbe rješavalo Glavno zapovjedništvo.⁹²

Razvojačenje Vojne krajine 1873. godine i prenošenje uprave na Glavno zapovjedništvo u Zagrebu kao na neku vrstu prijelazne vlade pod upravom generala Antona Mollinaryja, u Hrvatskom saboru i Mažuranićevoj vladi prihvaćeno je s oduševljenjem jer se činilo da upravo Zakon o ustrojstvu pravosuđa otvara perspektivu ubrzanog ujedinjenja. Zakon je naime sadržavao odredbu

kao rudarski sud za Hrvatsko-slavonsku vojnu krajinu. Trgovačku i mjenbenu nadležnost imao je svaki od tih sudova. Postojali su i duhovni sudovi za bračne sporove u sjedištima nadbiskupa, metropolite i biskupa. Beuc, 234.

⁹¹ Valentić, Mirko. *Vojna krajina i pitanje njezina sjedinjenja s Hrvatskom 1849-1881*. Zagreb, 1981, 268.

⁹² Usp. Zakon o ustrojstvu pravosuđa u hrvatsko-slavonskoj vojnoj krajini, Carsku naredbu o provedbi zakona o ustrojstvu pravosuđa u Vojnoj krajini i Zakon o odgovornosti i karnom postupku sudaca u hrvatsko-slavonskoj vojnoj Krajini i o njihovu protuvoljnom premještanju na koje drugo mjesto ili o umirovljenju. Sva tri zakona objavljena su u: *List zemaljske uprave za hrvatsko-slavonsku vojnu Krajinu*, Zagreb, 1872. (dalje: LZUVK 1872), 134-140, 141-142, 147-157. Usp. i Beuc, 239.

da se suci imenuju doživotno na prijedlog Glavnog zapovjedništva proslijeđenog putem Ministarstva, ali da se “za sada” imenuju privremeno, s tim da to stanje ne smije prekoračiti 1874. godinu, dok je prijedlog o definitivnom imenovanju sudaca Glavno zapovjedništvo trebalo izraditi u dogovoru s hrvatskom Zemaljskom vladom. Posebno je važna bila odredba da će se krajiški odsjeci pri Banskom stolu i Stolu sedmorice spojiti s navedenim hrvatskim sudovima nakon što u Hrvatskoj bude provedeno odvajanje sudstva i uprave u Stolu sedmorice te budu postavljena jamstva neovisnosti i samostalnosti sudaca i nespojivosti sudačkog zvanja i zastupničke funkcije.⁹³ Iz svega toga u Hrvatskoj su izveli krivi zaključak da se u Beču predviđa ujedinjenje Krajine već do konca 1874. godine, a čak je i Mažuranić mislio da će nakon donošenja Zakona o sudačkoj vlasti i Zakona o karnostnoj odgovornosti do vraćanja doći do konca 1875.⁹⁴ Perspektiva skorog ujedinjenja bila je dodatni poticaj reformskom usmjerenju jer su sve političke snage u Hrvatskoj ujedinjenju Vojne krajine pridavale prvo-razredno značenje. Uz to se na hrvatskoj strani smatralo da se ne može dopustiti da područje pod stoljetnom vojnom upravom bude iznad Hrvatske po modernosti institucija kao i da je potrebno da Hrvatska i razvijenošću pravnog sustava bude privlačan cilj za stanovnike Vojne krajine koji će u njoj vidjeti rješenje svojih problema.⁹⁵

No, pregovori Mažuranića s generalom Mollinaryjem najprije su zapeli, a potom došli u krizu oko pitanja imenovanja sudaca i činovnika u organima Vojne krajine, koja je razriješena stvarnom prevagom Mollinaryja u prosincu 1874.⁹⁶ Zemaljska vlada je potom u veljači 1875. nastavila pregovore o

⁹³ § 14. Zakona o ustrojstvu pravosuđa u hrvatsko-slavonskoj vojnoj krajini. LZUVK 1872.

⁹⁴ Rješenje o sudskom provizoriju bilo je doneseno s obzirom na hrvatsko državno pravo na Vojnu krajinu iz čega je izveden privremeni karakter sudačkih postavljenja. No, odredba o imenovanju sudaca do 1874. vodila je računa o tome da institut “privremenog suca” u Austriji podrazumijeva postavljenje na dvije godine, a ne doživotno. Utoliko je odredba o ograničenju mandata do kraja 1874. bila motivirana pravnim razlozima, a ne političkim stavom o brzom ujedinjenju. Zapravo je prvotna volja austrijskih vojnih krugova o brzom ujedinjenju napuštena nakon sklapanja Hrvatsko-ugarske nagodbe. Gross - Szabo, 429; Valentić, 270, 272.

⁹⁵ Krokar, 63.

⁹⁶ Mollinary je po Zakonu o organizaciji sudstva prijedlog o imenovanju sudaca bio dužan izraditi u suglasnosti sa Zemaljskom vladom, a nastojao je postići suglasnost i o imenovanju činovnika kako bi osigurao njihovo preuzimanje kada jednom dođe do ujedinjenja. Vlada je pak odbijala dati suglasnost za imenovanje činovnika obrazlažući to velikim brojem njih koji su bili pred mirovinom te bi opteretili autonomni proračun, dok su svi predloženi

ujedinjenju sudstva tražeći spajanje krajiških sekcija i Banskog stola i Stola sedmorice te davanje Zemaljskoj vladi izvršne ovlasti za provedbu presuda tih sudova, jer su u Hrvatskoj bili ispunjeni odgovarajući uvjeti. Tim bi mjerama zapravo na područje Vojne krajine bila protegnuta hrvatska vlast - ali je Mollinary to odbijao prihvatiti, a pregovore je prekinula bosansko-hercegovačka kriza.⁹⁷ Daljnja Mažuranićeva nastojanja na ujedinjenju Vojne krajine s Hrvatskom bit će neuspješna, vjerojatno dobrim dijelom upravo zbog toga što bi to ojačalo njegov položaj i reformski smjer. Reforme u Hrvatskoj mogle bi pak motivirati Slavene iz Bosne i Hercegovine na zalaganje za ujedinjenje tih dviju zemalja - što bi pak bio gotovo direktan izazov velikomađarskoj ideji i hegemonom položaju Mađara u Kraljevini Ugarskoj, ali i posredni izazov austro-ugarskom dualizmu. Zbog toga je do reinkorporacije Vojne krajine Hrvatskoj došlo 1881-1882. odnosno nedugo nakon odlaska Mažuranića i uz neke prethodne hrvatske koncesije. Na temelju naredbe bana kao povjerenika za sjedinjenje Vojne krajine, Hrvatsko-slavonska zemaljska vlada preuzela je od 1. siječnja 1882. sve nadležnosti nekadašnjeg Glavnog zapovjedništva, a krajiški odsjeci Banskog stola i Stola sedmorice te Državno nadodvjetništvo za područje Vojne krajine pretopljeni su u hrvatske institucije. Banskom su naredbom u bivše vojnokrajiško područje tada uvedeni i Zakon o kaznenom postupku iz 1875. (na mjesto kaznenog postupka iz 1853), dok je glede kaznenog postupka u tiskovnim poslovima na snazi ostavljen Zakon od 17. prosinca 1862. o kaznenom postupku u stvarih tiskovnih, koji je bio uveden naredbom Ministarstva rata iz 1864. godine, s tim da je nadležnost za zločine i prijestupe predana sudbenom stolu u Petrinji.⁹⁸ U sljedećim će godinama doći do ozakonjivanja

kandidati za suce bili dotadašnji vojni činovnici, a neki nisu ni znali hrvatski. No vladino odbijanje imenovanja stvaralo je probleme zbog neizvjesnosti koje je izazivalo, pa je Mollinary sam imenovao činovnike. Mažuranić je pak konačno prihvatio prijedloge mješovitog povjerenstva o imenovanju sudaca izuzimajući trojicu sudaca pri krajiškim sekcijama Banskog stola i Stola sedmorice koji nisu znali hrvatski. No, vladar je na koncu i njih potvrdio. Valentić, 279-280, 284-285.

⁹⁷ Hrvatski prijedlog zasnivao se na odredbi Zakona o organizaciji sudstva o uvjetima spajanja sudstva, ali je Mollinary zahtijevao da za područje Vojne krajine ostane Glavno zapovjedništvo kao izvršni organ, da se pri Stolu sedmorice osnuje poseban krajiški senat i da ujedinjenje sudova ne može ograničiti upravne nadležnosti Glavnog zapovjedništva u pravosuđu. Valentić, 290.

⁹⁸ Naredba bana kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije od 24. kolovoza 1882, br. 11072. *Sbornik zakonah i naredbah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1883.* Zagreb, 1883, 249-250; Beuc, 245-246, 317.

tih uredbenih mjera izvršne vlasti u Hrvatskom saboru, a novim teritorijalnim preraspodom sudova iz 1886, koji je slijedio upravni preustroj, bivše vojno-krajiško područje bit će posve uklopljeno u hrvatski pravosudni sustav.

DOBA OGRANIČAVANJA I RAZGRADNJE: KHUENOVNO OGRANIČENJE NEOVISNOSTI SUDSTVA I DRUGE IZMJENE MAŽURANIĆEVIH ZAKONA 1883-1903.

Nakon doba "Mažuranića-graditelja" i kratkotrajne uprave unionističkog bana Ladislava Pejačevića, koji je ipak nastojao obraniti elementarne stečevine hrvatske nagodbene autonomije, slijedilo je razdoblje upravljanja mladog i agilnog Khuena-Hederváryja koji je na vlast nastupio koncem 1883, s ukidanjem kratkotrajnog komesarijata uvedenog zbog protumađarskih nemira u Zagrebu i okolici. U usporedbi s Mažuranićevim zahvatima Khuenovo doba moglo bi se nazvati dobom razgradnje, premda je Mažuranićevim reformama bilo postavljeno toliko institucija da potpuna razgradnja teško da je više bila moguća. Novi ban zastupao je mađarske i kraljeve interese i u tu je svrhu prišao stvarnom razbijanju i instrumentalizaciji Narodne stranke te pacifikaciji hrvatske političke scene. U tako stvorenom okružju Khuen je postupno pretvarao hrvatske institucije u sustav koji će odgovarati Središnjoj vladi i posve omogućiti učinkovit nadzor Budimpešte nad Hrvatskom. Zbog toga je politički život u banskoj Hrvatskoj uvelike izgubio na dinamici, a zakonodavna djelatnost u Saboru - u kojem je i malobrojnu oporbu Khuen posredno kontrolirao putem autoritarnih ovlasti predsjednika Sabora - bila je u potpunosti diktirana iz Khuenova ureda.

Institucionalne pretpostavke za svoju zadaću Khuen je postavio preoblikovanjem Mažuranićevih sudskih i upravnih institucija. Najprije su Zakonom od 3. kolovoza 1884. kojim se izjednačuju i nadopunjuju zakonske ustanove o ustrojstvu i nadležnosti sudovah u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji ukinuta jamstva neovisnosti sudstva. Tim je zakonom na tri godine stavljen izvan snage § 10. Zakona o vlasti sudačkoj koji je jamčio načelo stalnosti sudačkog položaja, dok je u cjelini stavljen izvan snage Zakon o karnostnoj odgovornosti iz 1874. Umjesto njega uveden je Carski patent od 3. svibnja 1853. o nutarnjoj uredbi i poslovnom redu svihkolikih vlastih sudbenih, dok su za pripadnike državnog odvjetništva uvedene odredbe Ministarstva pravosuđa od 3. kolovoza 1854. o nutarnjem redu i poslovnom redu državnih odvjetničtovah. Nadalje, Zakonom od 3. kolovoza 1884. kojim se izjednačuju i nadopunjuju zakonske ustanove o

ustrojstvu i nadležnosti sudovah u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji ukinuti su Zakon o ustroju sudova prve molbe iz 1874, Zakon kojim se uređuju činovni razredi i beriva urednika namještenih kod sudova iz 1874. Tada je i sudstvo na nekadašnjem vojnokrajiškom području usklađeno s onim u Hrvatskoj te je ukinut Zakon o ustrojstvu pravosuđa u hrvatsko-slavonskoj vojnoj krajini iz 1872, a Zakon o vlasti sudačkoj protegnut na to područje. Tim zakonom ukinuti su gradskodelegirani sudovi i umjesto njih uvedeni kotarski sudovi od kojih su oni u sjedištima sudbenih stolova preuzeli dotadašnju sudbenu nadležnost gradskodelegiranih sudova, dok su ostali kotarski sudovi i sudbeni stolovi bivšeg krajiškog područja dobili nadležnost kotarskih sudova i sudbenih stolova. Nadalje, Zakon je precizirao realnu sudbenost i zemljišnoknjižnu nadležnost sudova na bivšem vojnokrajiškom području te odredio da sudbeni stol u Zagrebu ima isključivu nadležnost u rudarskim predmetima. Osim što su vraćanjem na snagu Carskog patenta od 3. svibnja 1854. suci stavljeni pod utjecaj izvršne vlasti, navedenim Zakonom o izjednačenju i nadopuni ustanova o ustrojstvu i nadležnosti sudova ban je dobio pravo da kotarskog suca u sjedištu sudbenog stola i protiv njegove volje rasporedi u sudbeni stol te da kotarskog suca po kazni ili uz njegov pristanak rasporedi na službu kod sudbenog stola. Vijećniku sudbenog stola ban je i protiv njegove volje mogao povjeriti upravu kotarskog suda u mjestu njegova službovanja, a uz njegov pristanak i upravu drugog kotarskog suda. Time je kakva-takva neovisnost sudova od izvršne vlasti bila gotovo posve eliminirana, a ban je dobio vrlo snažan mehanizam za nadzor i utjecaj nad sudstvom.⁹⁹

Iste je godine Zakonom od 2. prosinca 1884. kojim se djelatnost porotnog suda privremeno obustavlja na tri godine ukinuto porotno suđenje te su za postupke zbog tiskovnih delikata važili opći propisi ZKP 1875. Ta je mjera obrazložena neuspješnošću optužbe u postupcima pred porotom i posljedicama

⁹⁹ Zakon od 3. kolovoza 1884. kojim se privremeno dokidaju neke ustanove zakona o vlasti sudačkoj i zakona o karnostnoj odgovornosti sudacah u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji, o premještanju njihovu i ob umirovljenju proti volji njihovoj, ter uzpostavljaju ustanove carskog patenta od 3. svibnja 1853. o nutarnjoj uredbi i o poslovnom redu svihkolikih vlastih sudbenih i naredbe Ministarstva pravosudja od 3. kolovoza 1854. o nutarnjem redu i poslovnom redu državnih odvjetništva. *Sbornik zakonah i naredabah valjanah za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*. Godina 1884. Zagreb, 1884. (dalje: SZ 1884), 215-216. Zakon od 3. kolovoza 1884. kojim se izjednačuju i nadopunjuju zakonske ustanove o ustrojstvu i nadležnosti sudovah u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji. SZ 1884, 207-211.

u obliku sustavnog odustajanja od težih kvalifikacija i usmjerivanja na tzv. "objektivni postupak" usmjeren na zapljenu tiskopisa, što se pak nije pokazalo posve učinkovitim. U raspravi je otvoreno istaknuto da se suspenzija donosi zbog jednostranih napada tiska na režim odnosno kao razumljiva reakcija vlade na takvo stanje kako bi u međuvremenu ono bilo dovedeno u red.¹⁰⁰ No, sistiranje porotnog suđenja bit će 1887. produženo za još dvije godine,¹⁰¹ nakon što za dvije godine bude produljeno i važenje zakona kojim su ukinute odredbe Zakona o sudačkoj vlasti i zakona o stegovnoj odgovornosti.¹⁰²

Valja spomenuti i da je, s obzirom na priključenje vojnokrajiškog područja, godine 1886. izvršen novi teritorijalni raspored sudova kada je osnovano jedanaest sudbenih stolova, ali je njihov broj već iste godine bio smanjen na devet. Takva je teritorijalna organizacija sudstva bila relativno konačna jer će do 1918. jedine promjene biti u povećanju broj kotarskih sudova zbog glomaznosti pojedinih područja te u premještanju sjedišta sudova zbog prilagodbe novim društvenim i gospodarskim okolnostima.¹⁰³

Khuen je 1888. novelirao ZKP 1875. s obrazloženjem da je riječ o usklađivanju s potrebama prakse i napretkom u kaznenom zakonodavstvu. Među značajnijim izmjenama bilo je smanjivanje broja članova sudskih vijeća u sudbenim stolovima na neparan broj članova uz donošenje glasova natpolovičnom većinom, uvođenje sudbenih stolova kao drugostupanjske instancije u prekršajnim postupcima umjesto Banskog stola, uvođenje ništovne žalbe zbog zaštite zakonitosti te općenito uređenje postupka u povodu ništovnih žalbi, uklanjanje prisjednika u prekršajnom postupku, uvođenje mandatnog prekršajnog

¹⁰⁰ Zakon od 2. prosinca 1884. kojim se djelatnost porotnog suda privremeno obustavlja. SZ 1884, 522-523. *Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije godna 1884-1887, I.* Zagreb, 1887, 232-248. Usp. i Polić, Martin. *Ban Dragutin grof Khuen-Hederváry i njegovo doba.* Zagreb, 1901, 56-58.

¹⁰¹ Zakon od 15. prosinca 1887. kojim se valjanost zakona od 2. prosinca 1884. proteže na daljnje dvie godine. *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1887.* Zagreb, 1887, 449-450.

¹⁰² Zakon od 24. travnja 1887. kojim se produljuje valjanost zakona od 3. kolovoza 1884. broj 27 sbornika zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju na daljnje dvie godine. SZ 1887, 251.

¹⁰³ Godine 1886. osnovani su sudbeni stolovi u Gospiću, Ogulinu, Zagrebu, Petrinji, Varaždinu, Bjelovaru, Požegi, Osijeku, Vukovaru, Vinkovcima i Zemunu, ali su do konca iste godine ukinuta tri posljednja navedena suda, a njihovo je područje najvećim dijelom dodijeljeno novoosnovanom sudu u Mitrovici. Beuc, 307-308.

postupka, usklađivanje postupka prijekog suda s općim načelima kaznenog postupka, proširenje ovlasti državnog nadodvjetnika na uvid u sudske spise s nejavnih sjednica.¹⁰⁴ Sve su te izmjene svoje porijeklo imale uglavnom u njemačkom odnosno francuskom zakonodavstvu te konkretan uzor u austrijskom zakonodavstvu. Saborska oporba izmjene je protumačila daljnjim postrožavanjem i predbacila vladi da pri preuzimanju zakona iz Austrije ili Ugarske u hrvatsko zakonodavstvo ispušta liberalna i ustavna rješenja, dok druga rješenja postrožuje. Tako je oporba predbacila da smanjenje broja članova vijeća omogućuje lakši utjecaj na presudu i uklanja načelo *in dubio pro reo*, da je nadodvjetniku dano pravo nadzora suda i time izvršeno spajanje sudstva i uprave te da je novela zapravo u funkciji ostvarivanja mađarske kontrole nad Hrvatskom. Vladi je posebno zamjereno što nije kao opći institut uvela porotu, već je, štoviše, uklonila prisjednike u prekršajnim postupcima, koji su 1875. bili uvedeni kao supstitut porotnog suđenja. Vlada i saborska većina odbili su zahtjev za uvođenjem porote s obrazloženjem da se, bez određenih pretpostavki, porota premeće u politički, a ne sudski institut, a zahtjev za zadržavanjem prisjednika tvrdnjom da su oni u praksi dokazali svoju nesvrhovitost.¹⁰⁵

Uređenje položaja i odgovornosti sudaca Khuen je riješio Zakonom od 10. prosinca 1890. o osobnim odnosima, uredovnih dužnostih i karnostnoj odgovornosti pravosudnih činovnikah kraljevinah Hrvatske i Slavonije kojim je zamijenjen i dalje važeći Carski patent od 3. svibnja 1853. ponovo uveden 1854. I taj se zakon (poput navedenog Carskog patenta iz 1853, a za razliku od Zakona o karnostnoj odgovornosti iz 1874) odnosio na sve "pravosudne činovnike", dok su se na suce odnosile tek pojedine odredbe. U obrazloženju Zakona vladin je predstavnik naglasio obvezu poslušnosti prema nalogima pretpostavljenih te obvezu vjernosti koja je uključivala i političku vjernost kao i to da državni službenik ne može biti "oporbenjak". Suci su bili dužni suditi po zakonu, imenovani su doživotno i imali zajamčen iznos plaće. No, i taj je zakon ozbiljno

¹⁰⁴ Zakon od 6. srpnja 1888. kojim se preinačuju i nadopunjuju neke ustanove zakona od 17. svibnja 1875. o kaznenom postupku (sbornik zakonah i naredabah br. 30, god. 1875) *Sbornik zakonah i naredabah valjanah za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1888.* Zagreb, 1888, 305-331. Usp. i Ljubanović, 245, 246, 262, 264, 266; Ogorelica, 88.

¹⁰⁵ Usp. obrazloženje Franje Speveca kao izvjestitelja saborskog odbora za pravosuđe te daljnju opću raspravu na saborskim sjednicama 5-7. lipnja 1888. *Stenografički zapisnici sabora kr. Hrvatske, Slavonije i Dalmacije. Petogodište 1887-1892. od XXV. do uključivo LXIV. saborske sjednice od 14. svibnja do 5. prosinca 1888. Svezak II. Godina 1888.* Zagreb, 1889, 98-140 (*passim*).

narušio načelo nepokretnosti sudaca koje za kotarske suce nije ni važno. Redovne stegovne kazne (opomena, ukor i novčane kazne, postavljanje u niži platni razred, gubitak prava promaknuća, udaljenje s radnog mjesta) mogli su izricati nadzorni organi, to jest predsjednici sudova prema službenicima svojih sudova kao i ban u funkciji nositelja vrhovnog nadzora, a protiv njihovih odluka nije bila dopuštena žalba stegovnom sudu. Vlada je ipak povukla prijedlog da se takve kazne mogu izricati i protiv redovitih sudaca Banskog stola i Stola sedmorice. Po Zakonu postojala su tri stegovna suda. U stegovni sud Stola sedmorice ulazili su i pomoćni izvjestitelji, to jest osoblje bez punog sudačkog položaja i zaštite, stegovne suce Banskog stola imenovao je kralj na prijedlog bana (a ne predsjednik Banskog stola kao po Zakonu iz 1874), s tim da su mogli biti imenovani i pomoćni suci, članove stegovnih sudova sudbenih stolova imenovao je pak ban na godinu dana. Protiv odluka stegovnog suda Banskog stola i Stola sedmorice nije bio dopušten pravni lijek, osim zahtjeva za obnovu postupka. Ban je prema kotarskim sucima imao vrlo velike ovlasti glede premještanja i umirovljenja, sucima sudbenih stolova mogao je povjeriti upravu kotarskih sudova u njihovu mjestu službe, a predsjednici i suci zbornih sudova zbog zamjene i pomoćnog službovanja mogli su biti premješteni i izvan mjesta službe na godinu dana. Očito, radilo se o propisu koji je sudstvo posve podvrgavao izvršnoj vlasti i dopuštao jedva prikrivene zloporabe i pritiske na suđenja. Malobrojna saborska oporba u raspravi je oštro kritizirala takav prijedlog Zakona, a zastupnik Ignjat Brlić istaknuo je da se Zakonom ruši sloboda prema unutra radi osiguravanja izvanjske prevlasti. U saborskoj raspravi osobito su zanimljive bile razlike između dvojice profesora Pravnog fakulteta, Franje Speveca, istaknutog unionističkog zastupnika, i Frana Vrbanića, zastupnika oporbene Neovisne narodne stranke. Vrbanić je naveo cijeli niz zamjerki istaknuvši da Osnova gazi načela diobe sudstva i uprave i sudačke neovisnosti te podvrgava sudstvo izvršnoj vlasti u kojoj koncentrira svu stegovnu vlast. Naveo je i da Osnova u sudačku profesiju uvodi bizantinizam te da će odgojem mlađih sudaca unutar takve regulative hrvatsko sudstvo postupno postati goli instrument u rukama vlade.¹⁰⁶ U odgovoru na te zamjerke Franjo Spevec, izvjestitelj saborskog odbora koji je prihvatio prijedlog Zakona, upozorio je na prevladanost formule o trodiobi vlasti jer se djelatnost države dijeli na

¹⁰⁶ *Stenografski zapisnici sabora kr. Hrvatske, Slavonije i Dalmacije. Petogodište 1887-1892. od C. do uključivo CXXXI. saborske sjednice od 20. veljače do 15. prosinca 1890. Svezak IV. Godina 1890. Zagreb, 1890. (dalje: Sza 1890, IV), 25-29.*

zakonodavstvo i upravu u širem smislu, a državna vlast je organski jedinstvena te se takvom pokazuje u jedinstvenom državnom poglavaru u kojem je koncentrirana sva vlast. Spevec je kao zadatak vrhovne uprave sudstva i sudova utvrdio održavanje i provođenje postojećeg reda, a za sudačku je djelatnost utvrdio da se ne razlikuje od djelatnosti ostalih državnih organa jer se sastoji u supsumiranju pojedinih slučajeva pod pravne norme. Osobitost sudačke funkcije Spevec je vidio jedino u tome što kralj i vlada nemaju ovlasti glede funkcije suđenja što, uz načelo zakonitosti, čini sadržaj načela neovisnosti sudstva. Predstavnik vlade naglasio je pak da je poželjni cilj Zakona zadržavanje stege i reda uvedenog provizorijem 1884. te da su ključne mane uređenja iz 1874. bile izostanak bilo kakvih stegovnih ovlasti predsjednika suda i premali raspon kazni, dok je odredba o pravu bana na vrhovni nadzor bila prazno slovo na papiru.¹⁰⁷

Iste godine protegnuti su novelom Zakona o kaznenom postupku u poslovih tiskovnih od 28. prosinca 1890. na bivše vojnokrajiško područje Zakon o kaznenom postupku u poslovih tiskovnih i Zakon o propisu kako se imadu sastavljati porotnički imenici za sudove tiskovne, dok je izvan snage stavljen Zakon od 17. prosinca 1862. o kaznenom postupku u stvarih tiskovnih, koji je važio na tom području temeljem naredbe bana iz 1882. godine odnosno Zakona iz 1884. Novela je bila donesena kako bi ponovnim stupanjem na snagu privremeno sistiranih odredbi porotnog suđenja ta regulativa bila protegnuta i na bivše vojnokrajiško područje te radi usklađivanja s promjenama u ZKP, napose glede sastava sudskog vijeća i odredbi o ništovnoj žalbi i ništovnoj žalbi za zaštitu zakonitosti.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Zakon od 10. prosinca 1890. ob osobnih odnošajih, uredovnih dužnostih i karnostnih odgovornosti pravosudnih činovnikah kraljevinah Hrvatske i Slavonije. *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1891.* Zagreb, 1891, 1-17. Cjelokupnu opću raspravu o prijedlogu toga zakona v. u: Sza 1890, IV, 13-29, 32-40.

¹⁰⁸ Zakon od 28. prosinca 1889. kojim se preinačuje zakon od 17. svibnja 1875. o kaznenom postupku u poslovih tiskovnih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju (sbornik br. 34 od g. 1875) ter taj zakon skupa sa zakonom od 17. svibnja 1875. o propisu, kako se imadu sastavljati porotnički imenici za sudove tiskovne u kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji (sbornik br. 33 od g. 1875), uvadja i u područje bivše hrvatsko-slavonske vojne krajine. *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1890.* Zagreb, 1890, 101-103. Obrazloženje prijedloga tog zakona v. u: *Stenografski zapisnici sabora kr. Hrvatske, Slavonije i Dalmacije. Petogodište 1887-1892. od C. do uključivo CXXXI. saborske sjednice od 20. veljače do 15. prosinca 1890. Svezak III. Godina 1889.* Zagreb, 1889, 629-630, 337-340 (Prilog 18.)

Zakon o kaznenom postupku u poslovnih tiskovnih bio je na prijedlog veće skupine zastupnika noveliran i 1897, dijelom i kao odraz oštre polemike koja se razvila između hrvatskog i srpskog tiska glede podrške Srba Khuenovoj politici, pri čemu je napadano i nagodbeno uređenje. Tom su novelom prijestupi za koje se goni po privatnoj tužbi izuzeti iz nadležnosti porotnog suda i dodijeljeni sudbenim stolovima kao redovitim sudovima, čime je olakšano procesuiranje u povodu privatnih tužbi. U raspravi, u kojoj se obilato pozivalo na strana zakonodavstva i teoriju, režimski zastupnici i predstavnici vlade upozoravali su da je besmisleno da porotnici iz Zagreba odlučuju glede djela počinjenih u drugim sredinama, isticali su pristranost i nekompetentnost porote, a nekolicina srpskih zastupnika isticala je i protusrpsku usmjerenost porote. Predstavnici vlade i neki zastupnici izrazili su sumnju i u smislenost samog porotnog suđenja te navodili tendenciju njegova napuštanja u europskim zemljama. Oporbeni zastupnici isticali su pak da je izmjena inicirana neposrednim interesima samih predlagača, a ne javnim interesom, dok su napade na porotno suđenje odbacivali upozoravajući na lošiji položaj hrvatskog sudstva u usporedbi sa sudstvom u razvijenim zemljama kao i na manjkavosti postupka u povodu tiskovnih delikata.¹⁰⁹

Javni nemiri i kritično pisanje tiska bit će razlog i novoj Khuenovoj suspenziji porotnog suđenja. Nakon što je u jesen 1902. zagrebački *Srbobran* provokativno prenio jedan uvredljiv protuhrvatski članak iz *Srpskog književnog glasnika*, u Zagrebu su izbile protusrpske demonstracije koje je pratila polemika hrvatske i srpske štampe. U proljeće 1903, u doba pred izbore za Hrvatski sabor i Srpsko-pravoslavni kongres, došlo je pak do protumađarskog i protukhuenovskog vrenja praćenog kritičkim pisanjem tiska, koje je prešlo u sukobe s policijom i vojskom. Khuenova je vlada na to reagirala predlaganjem zakona kojim se porotno suđenje privremeno obustavlja. U obrazloženju prijedloga Zakona i u saborskoj raspravi navedeno je da je 1875. došlo do površnog preuzimanja austrijskog zakona o

¹⁰⁹ Zakon od 11. ožujka 1897, kojim se dopunjuje, odnosno preinačuje zakon od 17. svibnja 1875. o kaznenom postupku u poslovnih tiskovnih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju (Sbornik zakonah i naredabah br. 34 od godine 1875. odnosno br. 30 od god. 1897). *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1897.* Zagreb, 1897, 253-254. Raspravu o tom zakonu v. u: *Stenografički zapisnici sabora kralj. Hrvatske, Slavonije i Dalmacije. Petogodište 1892-1897. od CXLII. do uključivo CLXXVIII. saborske sjednice od 19. studenoga 1896. do 29. travnja 1897. Svezak V. Godina 1896/7.* Zagreb, 1897, 3332-3451 (*passim*).

porotnom suđenju jer tada nisu preuzeti i instituti delegiranja drugog porotnog suda i ovlast vlade da pod određenim okolnostima i uz obavještanje parlamenta na godinu dana obustavi porotno suđenje u cilju zaštite neovisnog suđenja. Zbog toga su, po mišljenju vlade, porotnici jedinog porotnog suda u Zagrebu bili izloženi pritisku zbog kojeg nisu mogli donositi objektivne odluke, dok je državni odvjetnik već unaprijed bio prisiljen odustati od “subjektivnog postupka”, to jest progona počinitelja, i orijentirati se na “objektivni postupak”, to jest zabranu tiskopisa, koja pak faktično nije bila osobito učinkovita jer su se tiskopisi svejedno širili. Kako je u međuvremenu pisanje tiska, po ocjeni vlade, počelo utjecati na javne izgrede, a porota nije imala prilike za nepristano suđenje, vlada je zaključila da radi zaštite objektivnog suđenja suspendira porotno suđenje, što je u Saboru prihvaćeno bez osporavanja.¹¹⁰

Taj je zakon ipak bio posljednji donesen u Khuenovu razdoblju, koje se, nakon Mažuranićeve poticajne modernizacije, pokazalo pogubnim za hrvatsko sudstvo. Khuen je 17. lipnja 1903. razriješen banske dužnosti jer je postavljen za predsjednika Središnje vlade sa zadaćom rješavanja krize u Ugarskoj. Razdoblje nakon Khuena bit će, glede hrvatskog pravosuđa, obilježeno postupnim vraćanjem modernih institucija usklađenijih s načelima vladavine prava. No, pogubnost Khuenova nasljeđa neće biti lako prevladati kao ni ograničenja koja su proizlazila iz trajnih vanjskih i unutarnjih odrednica.

PONOVNA LIBERALIZACIJA: OD ODLASKA KHUENA-HEDERVÁRYJA 1903. DO KONCA AUSTROUGARSKOG RAZDOBLJA 1918.

Na hrvatska politička kretanja i na zakonodavnu djelatnost Hrvatskog sabora u razdoblju od 1903. do 1918. utjecat će vanjskopolitička zbivanja i unutarnje promjene. U tom razdoblju izbija aneksijska kriza 1908, balkanski ratovi 1912-1913. i Prvi svjetski rat 1914-1918, dok jačanje ugarskih težnji prema punom

¹¹⁰ Zakon kojim se privremeno obustavljaju neke ustanove zakona o kaznenom postupku u tiskovnim poslovima od 17. svibnja 1875. godine. *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1903.* Zagreb, 1903. Raspravu o Zakonu i vladino obrazloženje v. u: *Stenografički zapisnici i prilozi sabora kralj. Hrvatske, Slavonije i Dalmacije. Petogodište 1901-1906. od LIII. do uključivo LX. saborske sjednice od 17. lipnja do 25. lipnja 1903. Svezak III/I. Godina 1903.* Zagreb, 1903, 129-131 i Prilog 8.

paritetu s Austrijom vodi od 1903. do 1906. napetostima između Ugarske i bečkog dvora i približavanju Središnje vlade i hrvatske oporbe radi zajedničkog suprotstavljanja bečkim nastojanjima za prevlašću. No, pobjeda Hrvatsko-srpske koalicije na izborima za Hrvatski sabor 1906. dolazi nakon kompromisa Središnje vlade s Bečom uz koji Budimpešti savez s hrvatskim snagama više nije potreban. Stoga će perspektiva liberalizacije u Hrvatskoj - o državnopravnim i financijskim promjenama da se i ne govori - biti ograničena jer budimpeštansko središte neće dopustiti institucionalne i političke promjene koje bi dovele u pitanje njegovu ulogu središta ili bi bile presedan za demokratizaciju političkog života u Ugarskoj. No, HSK će biti sputan i vlastitim ideologijskim ograničenjima, a potom i oportunističkim nastojanjem održanja na vlasti. Unutarnju upravu u Hrvatskoj od 1906. do 1914. obilježit će i raspuštanja Hrvatskog sabora u trenucima unutarnjih i vanjskih kriza, pa i uvođenje komesarijata. U složenim okolnostima koje su vladale banovi su se često mijenjali, a bili su odreda slabije ličnosti. Uza sve to teško se mogla razviti sustavna i intenzivnija zakonodavna djelatnost. U tom se razdoblju ipak odvija sporadična i ograničena, ali razmjerno značajna liberalizacija koja je osobito došla do izražaja na području pravosuđa. Određeni pritisak u tom smjeru došao je i od samih sudaca koji su na tegobne Khuenove zakone, koji su poništavali neovisnost sudstva, reagirali udruživanjem i pritiscima za njihovom izmjenom i novim uređenjem.

Liberalniji smjer u zakonodavstvu iskazao se odmah nakon pobjede Hrvatsko-srpske koalicije na izborima 1906. te je jedan od prvih poteza nove vlade i saborske većine bilo vraćanje porotnog suđenja u tiskovnim deliktima. Vlada je svoj prijedlog za ukidanje Zakona od 30. prosinca 1903. kojim su privremeno obustavljene neke odredbe o kaznenom postupku u tiskovnim poslovima obrazložila time što je taj zakon bio donesen zbog nemira 1897. i 1902. kojima je značajno pridonijela zloraba tiska te da nakon smirivanja stanja za njim više nema potrebe.¹¹¹

¹¹¹ Zakon od 30. prosinca 1906. kojim se stavlja izvan snage zakon od 26. lipnja 1903, kojim se privremeno obustavljaju neke ustanove zakona o kaznenom postupku u poslovima tiskovnim od 17. svibnja 1875. (Sbornik br. 41 god. 1903.) *Sbornik zakona i naredaba valjanih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1907.* Zagreb, 1907. (dalje: SZ 1907), 1-2. Obrazloženje za donošenje tog zakona v. u: *Stenografski zapisnici i prilozi sabora kralj. Hrvatske, Slavonije i Dalmacije petogodišta 1906-1911. od I. do uključivo XXIX. saborske sjednice od 9. svibnja do 18. prosinca 1906. Broj priloga od 1. do 28. Svezak I. Godina 1906.* Zagreb, 1907. Prilog 3/3.

Već 1907. došlo je do daljnje i razmjerno značajne liberalizacije tiskovnih zakona, koje je saborska oporba ipak žestoko kritizirala kao nedovoljne i kao izigravanje predizbornih obećanja Hrvatsko-srpske koalicije. Tada je izmjenama Zakona o porabi tiska bilo uvedeno načelo odgovornosti za zanemarenu dužnu pažnju sudionika tiskovnog pothvata. Izmjenama Zakona o tiskovnim poslovima predani su u nadležnost porotnih sudova iz nadležnosti kotarskih sudova prekršaji počinjeni zanemarivanjem dužne pažnje koji su se gonili po službenoj dužnosti, a uz sudbeni stol u Zagrebu kao porotni sud u slučaju tiskovnih delikata osnovan je i porotni sud uz sudbeni stol u Osijeku. Novost je bila i glede kažnjavanja jer je u postupku u povodu tiskovnih delikata političke prirode sud odnosno porotni sud mogao odrediti da okrivljenik izdržava kaznu u povoljnijem režimu. Provedbenom naredbom bana bilo je određeno da se kao "časno zatočilište" za takve kažnjenike uredi posebna zgrada u zatvoru u Mitrovici kojom će ravnati predsjednik sudbenog stola u Mitrovici. Oporba je vladi prigovorila da je novelom pooštrila institute koje je preuzela iz austrijskog zakonodavstva te da novela zadržava neke institute iz prijašnjeg zakona koji su se pokazali vrlo lošima, a napose da su zadržani neki elementi "objektivnog postupka", to jest mogućnost sudske zabrane širenja tiskopisa i bez kaznenog progona i suđenja pojedinačne osobe (ako je počinitelj nepoznat ili pri isključenju odgovornosti kod kaskadne odgovornosti ili nedostupnosti krivca). Zamjereno je i zbog zadržavanja dotadašnjeg sustava izbora porotnika opterećenog cenzusima. Od većine tih prigovora vlada se branila tvrdnjom da je riječ o provizoriju kojim se stvaraju prepostavke za daljnje širenje sloboda te da je noveliranje bilo ograničeno s obzirom na položaj Hrvatske u odnosu prema Beču i Budimpešti.¹¹²

Godine 1906. dolazi i do organizirane akcije hrvatskih sudaca za izmjenu pogubnog Khuenovog Zakona o pravosudnim činovnicima iz 1890. godine. Taj pokret, započet osnivanjem odbora za izradu prijedloga zakona o stegovnom postupku u okrilju Pravničkog društva u Zagrebu, urodio je osnivanjem Zajednice hrvatskih sudaca 3. studenoga 1907. Zajednica je imala programsko

¹¹² Zakon od 14. svibnja 1907. o promjeni tiskovnih zakona. SZ 1907, 356-396; Naredba kr. hrv-slav-dalm. zem. vlade, odjela za pravosudje, od 27. lipnja 1907. broj 10235. SZ 1907, 395-396. Opću raspravu u Saboru glede novela tiskovnih zakona 21-22. ožujka 1907. v. u: *Stenografski zapisnici i prilozi sabora Kralj. Hrvatske, Slavonije i Dalmacije petogodišta 1906-1911. od L. do uključivo LXXII. saborske sjednice od 1. ožujka do 12. prosinca 1907. Broj priloga od 1. do 19- svezak II- dio II- godina 1907.* Zagreb, 1907, 678-718.

usmjerenje po uzoru na austrijsku zajednicu sudaca osnovanu nešto prije toga s kojom je hrvatska Zajednica stupila u doticaj. Kao temeljni cilj djelovanja Zajednice hrvatskih sudaca bila je navedena borba za ostvarenje neovisnosti sudaca odnosno za izmjenu važećeg Zakona o pravosudnim činovnicima iz 1890. Najznačajniji prigovori bili su glede ovisnosti napredovanja sudaca o odluci viših sudačkih funkcionara, što je omogućivalo njihov posredni utjecaj na rad sudaca te na mogućnost premještanja sudaca, što je pak otvorilo prostor za snažne pritiske u uvjetima izrazite politiziranosti javnosti i tiska. U sklopu pitanja neovisnosti bilo je naglašeno i uređivanje dostojne visine sudačkih plaća, a navedeni su bili i skrb za posebno obrazovanje sudaca i onemogućivanje izbora odvjetnika na više sudačke dužnosti. Zanimljivo je da se kao odraz sve izraženijih socijalnih ideologija nasuprot individualizmu pojavilo i razmišljanje o sucu kao stvaraocu prava, a ne golom primjenjivaču prava, te o mogućnosti strukovnog djelovanja suca u svojoj - u Hrvatskoj često vrlo zaostaljoj - društvenoj okolini. Zajednica je između više nacrtala zakona o stegovnoj odgovornosti sudaca i pomoćnih sudaca i premještaju i umirovljenju protiv njihove volje prihvatila jedan za koji je nastojala da bude razmotren u Saboru.¹¹³

Sam postupak izmjene Zakona o osobnim odnosima, uredovnim dužnostima i stegovnoj odgovornosti pravosudnih činovnika iz 1890. inicirala je, uz opću podršku zastupnika, vlada. Prijedlog Zajednice hrvatskih sudaca - u Saboru napose podržavan od pravaških zastupnika - nije pak ni bio razmatran u radu odbora, a uglavnom su bez uspjeha ostali i kasniji prijedlozi ispravaka koje je Zajednica uputila na osnovu koja je razmatrana u Saboru. Zajednica je bila izrazito nezadovoljna prihvaćenim Zakonom, napose zbog toga što njime nije utvrđeno načelo nepremjestivosti.¹¹⁴ U Saboru prihvaćenim izmjenama ipak je bila ukinuta stegovna vlast bana nad sucima, a mogućnost premještaja sudaca protivno njihovoj volji ograničena je na slučajeve stegovne presude te preustroja sudstva i "silne potrebe pravosuđa" uz utvrđenje stegovnog suda, dok su radi zamjene ili pomoćnog službovanja suci mogli biti privremeno premješteni do tri mjeseca. No, nepremjestivost i dalje nije bila zajamčena pomoćnim sucima (za razliku od odgovarajućeg austrijskog zakona iz 1896. koji je poslužio kao uzor), što je vlada obrazložila potrebama premještaja zbog manjka sudaca u Hrvatskoj. S obrazloženjem da se u sudstvo ne smiju unositi političke strasti, u

¹¹³ Usp. Pabor, Josip. *Hrvatski sudci za nezavisnost sudaca (1906-1907) i utemeljenje zajednice hrvatskih sudaca*. Zagreb, 1908; Zapisnik sa Skupštine sudaca od 15. VII. 1906. *Mjesečnik Pravnčkoga društva u Zagrebu*, 31, 1906, 8, 561-595.

¹¹⁴ Pabor, 6.

saborskoj je raspravi odbijen prijedlog Zajednice sudaca da suci, kao i u Austriji, mogu biti birani za zastupnike, osim u onom izbornom kotaru u kojem obnašaju sudačku službu. Prihvaćen je prijedlog Zajednice sudaca o brisanju novčane kazne kao redovne kazne (koju mogu izricati i organi koji imaju pravo nadzora) s obrazloženjem da i sama mogućnost njezina izricanja od nositelja prava nadzora otvara mogućnost pritiska na slabo plaćene hrvatske suce, dok je za teže povrede novčanu kaznu mogao izreći stegovni sud. Zanimljiva je bila i polemika o poželjnosti jačanja uloge sudaca ili zadržavanja uloge sudaca unutar granica sudske vlasti kao strogog primjenjivača zakona.¹¹⁵ No, ni tako ograničene izmjene nisu dobile potvrdu vladara, pa Osnova nije stupila na snagu.

Na izborima za Sabor sazvan 1914. većinu je dobila Hrvatsko-srpska koalicija - koja je prethodno postigla sporazum sa Središnjom vladom da neće pokretati nikakva sporna pitanja. No, zbog mađarskog protivljenja Koalicija nije ušla u Zemaljsku vladu. U predvečerje Prvog svjetskog rata Sabor je dospio donijeti Zakon o rasterećenju svih zbornih sudova kojim je izmijenio neke odredbe o nadležnosti i postupanju sudova¹¹⁶ te Zakon o polaganju zakletve pred sudom.¹¹⁷ kao i Zakon o odvjetničkom cjeniku.¹¹⁸ Potonji je Zakon ovlastio bana da naredbom donese odvjetničku tarifu, ali kako do toga nije došlo, na snazi su ostale odredbe Odvjetničkog reda iz 1852. koje su se odnosile na nagradu za odvjetnike. Rad na sustavnoj reformi cjelokupnog građanskog postupka u Hrvatskoj, potaknut i usvajanjem modernog parničnog reda u Ugarskoj 1911, prekinuo je rat.¹¹⁹

Ratne okolnosti uvjetovale su izmjenu i stavljanje izvan snage pojedinih odredbi, pa i cijelih zakona, među kojima je bilo i sistiranje porotnog suđenja.¹²⁰ Iz istih razloga do 1917. više nije bilo značajnije zakonodavne djelatnosti.

¹¹⁵ Raspravu o izmjeni Zakona o karnostnom postupku iz 1890. v. u: *Sza 1907*, 562-586 (*passim*).

¹¹⁶ Zakon o rasterećenju svih zbornih sudova od 10. svibnja 1914. *Sbornik zakona i naredaba valjanih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1915*. Zagreb, 1915, 391-394.

¹¹⁷ Prisega se pozivala na Boga, ali je postojala i solemnitetna inačica, koja nije spominjala Boga, za osobe koje po zakonima svoje države nisu bile dužne polagati prisegu. Zakon od 19. srpnja 1914. o polaganju zakletve pred sudom. *Sbornik zakona i naredaba valjanih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1915*. Zagreb, 1915, 322-323.

¹¹⁸ Zakon od 22. listopada 1914. o odvjetničkom cjeniku. *Sbornik zakona i naredaba valjanih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1915*. Zagreb, 1916, 459-460.

¹¹⁹ Zuglia, 22.

¹²⁰ Usp. naredbu bana od 30. listopada kojom se stavljaju izvan snage banska naredba od 27. srpnja 1914. br. 4239 pr, o obustavi djelatnosti porotnih sudova. *Zbornik zakona i naredaba valjanih za Kraljevine Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1918*. Zagreb, 1919, 453.

Zadnja značajnija promjena u području sudstva izvršena je 1917. novelom Zakona o osobnim odnosima, uredovnim dužnostima i stegovnoj odgovornosti pravosudnih činovnika iz 1890. Tada je banu oduzeta mogućnost izricanja kazni pravosudnim činovnicima, dok je svaki nositelj prava na nadzor imao ovlast izreći opomene i ukore (ali ne protiv sudaca), protiv čega se mogla podnijeti žalba s odgovdnim učinkom. U sastav stegovnih sudova više nisu ulazili pomoćni suci. Sastav stegovnog suda Stola sedmorice odredio je sam Zakon, dok su ga za Banski stol i sudbene stolove na godinu dana određivali predsjednici tih sudova, s tim da se sastav sudbenih vijeća određivao ždrijebom. Stegovna istraga mogla se odrediti protiv sudaca i pravosudnih činovnika koji su izvršavali samostalno sudstvo jedino zaključkom stegovnog suda i nakon saslušanja državnog odvjetnika odnosno državnog odvjetnika i okrivljenika.¹²¹ Tako je u predvečerje raspada države došlo do značajnijeg ograničavanja utjecaja uprave na sudstvo.

ZAKLJUČAK: RAZVOJ INSTITUCIJA SUDBENE VLASTI U HRVATSKOJ 1848-1918. KAO OGRANIČENA MODERNIZACIJA OVISNA O SREDIŠTU

Hrvatsko sudstvo preobrazuje se u razdoblju 1848-1918. od feudalnog u racionalno i moderno sudstvo, ali taj razvoj nema samo uzlazni smjer. S obzirom na to da 1848. u Hrvatskoj nije izvršen nikakav zahvat u tradicionalne pravosudne institucije, kao uostalom ni u većinu drugih institucija vlasti, to će modernizacija hrvatskih sudskih i upravnih institucija doći u obliku radikalne reforme u apsolutističkom okviru u pedesetim godinama. Tada je iz Beča uveden pretežno moderan i racionalan sudbeni ustroj i moderniji postupovni zakoni. No, apsolutistički okvir u kojem je do te reforme došlo kao i neusklađenost većine novih institucija s tradicionalnim hrvatskim municipalnim institucijama bili su razlog načelnog odijaja prema njima u prvoj polovici šezdesetih godina. Tadašnji napori u Hrvatskom saboru da se tradicionalne municipalne institucije usklade s modernim načelima nisu doživjele praktični izraz jer su se odvijale u doba

¹²¹ Zakon od 8. kolovoza 1917. kojim se preinačuju neke ustanove zakona od 10. prosinca 1890. o osobnim odnošajima, uredovnim dužnostima i karnosnoj odgovornosti pravosudnih činovnika kraljevina Hrvatske i Slavonije. *Zbornik zakona i naredaba valjanih za Kraljevine Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1917.* Zagreb, 1918, 209-215; Zuglia, 19.

ustavnog i institucionalnog provizorija i u političkim okolnostima pretežito nepovoljnima za Hrvatsku. Iznimka je bilo osnivanje Stola sedmorice, vrhovnog suda Hrvatske, čime je posve zaokružen autonomni hrvatski sudbeni sustav, dok će kao trajna institucija ostati i mjesni sud uveden apsolutističkom uredbom. Podlogu za konačno oblikovanje cjelokupnog autonomnog institucionalnog okvira na razmjeno modernim osnovama predstavljat će Hrvatsko-ugarska nagodba, koja je, iako politički i financijski tegobna za Hrvatsku, postavila stabilan i relativno proračunljiv okvir za reformske zahvate. No, politička i pravna ograničenja koja su proizlazila iz nagodbenog uređenja rezultirat će i izrazitim ograničenjima u izgradnji modernih institucija pa i njihovim instrumentaliziranjem i preusmjerenjem prema omogućivanju autoritarne vlasti. Za izgradnju modernog hrvatskog sudstva najznačajnije će biti reformsko razdoblje bana Ivana Mažuranića kada se potpuno, premda ne i konačno, autonomnim zakonodavstvom uređuje osnova modernog hrvatskog sudstva. U Hrvatskoj se tada uvodi dioba sudstva i uprave, izraženija jamstva neovisnosti sudstva, razmjerno autonomni stegovni postupak, porotno suđenje za tiskovne delikte. Tada se, na osnovama austrijskog ustroja iz pedesetih godina i institucija uvedenih 1860. i 1862, oblikuje hrvatski sudbeni ustroj i definira trgovačka sudbenost. Mažuranićevo razdoblje najznačajnije je i za proces uključivanja provizornog civilnog sudstva u Vojnoj krajini u hrvatsko sudstvo, iako se - iz političkih razloga - okončanje tog procesa odvija u razdoblju 1881-1886. Nakon Mažuranićeve uprave slijedi retrogradno razdoblje bana Khuena-Hederváryja, u kojem se poništavaju značajne stečevine iz Mažuranićeva razdoblja. Izmjenama Mažuranićevih zakona suspendira se načelo neovisnosti sudstva i uvode rješenja koja sudstvo stavljaju pod stvarni nadzor izvršne vlasti, čime se relativizira i načelo diobe sudstva i uprave. Na račun porotnog suđenja proširuje se djelokrug nadležnosti inokosnih sudova, a porotno suđenje u nekoliko je navrata potpuno suspendirano. Po odlasku Khuena-Hederváryja i nakon promjena političkih odnosa unutar Hrvatske i prema Ugarskoj ukidaju se ta ograničenja te se uređenje u osnovi vraća na oblike postavljene Mažuranićevim zakonima. Tada se ograničavaju stegovne ovlasti i mogućnosti posrednih utjecaja izvršne vlasti na suce, ali će do punijih jamstava sudačke neovisnosti doći tek 1917. Od pedesetih godina u Hrvatsku se uvodi i državno odvjetništvo koje postupno sazrijeva kao zasebna institucija. Odvjetništvo će pak ostati uređeno dijelom zastarjelim Odvjetničkim redom iz 1852 - modernim u doba uvođenja - koji nije omogućio organiziranje odvjetništva na načelima strukovne autonomije, premda je u Mažuranićevo razdoblje izvršen ozbiljan pokušaj uvođenja novog odvjetničkog

reda. Tako jačanje značenja uloge odvjetnika u pravnom i političkom životu Hrvatske neće pratiti i razvoj regulative te struke. Javno bilježništvo također je ostalo uređeno Bilježničkim redom iz pedesetih godina, ali ta struka neće steći onu važnosti koju su u društvenom i političkom životu Hrvatske stekli odvjetnici.

Modeli i rješenja uvedeni u hrvatsko sudstvo - osim kod većeg dijela Khuenovih restriktivnih zakona - neposredno su se uvodili ili preuzimali iz austrijskog zakonodavstva, uz veće ili manje prilagodbe hrvatskim prilikama. Austrijski zakoni bili su poznati hrvatskim pravnicima i razmjerno bliski hrvatskim prilikama, predstavljali su gotova rješenja spremna za brzo preuzimanje, činili su vjerojatnom vladarevu potvrdu, na razblažen su način posredovali liberalna načela i rješenja iz zapadnih zemalja. Pri preuzimanju u hrvatsko autonomno zakonodavstvo liberalna rješenja iz austrijskog zakonodavstva često su se brisala ili postrožavala u smislu da su se smanjivala prava pojedinaca prema vlastima, a pojačavao položaj organa vlasti. Kako je austrijsko zakonodavstvo bilo zasnovano na modelima i rješenjima koji su uvelike bili preuzeti iz njemačkog i francuskog zakonodavstva, na taj je način hrvatski razvoj - uz neka ograničenja i određeno kašnjenje - slijedio razvoj u europskim zemljama te bio dijelom europskih modernizacijskih stremljenja. Štoviše, reformska nastojanja - koja su kulminirala s Mažuranićevim razdobljem - vrlo snažnu motivaciju imala su upravo u uključivanju Hrvatske u europsku "jezgru" i u modernoj europskoj identifikaciji Hrvatske.

Glavni zahvati odnosili su se na ustroj sudstva, dok je nešto slabiji razvoj prolazilo postupovno pravo. U tome je naglasak bio na kaznenom postupovnom pravu, dok je građanski postupak imao slabiji položaj zahvaljujući možda više "općim" uvjetovanostima - slabijoj razvijenosti te grane prava i izostanku bliskih uzora u Austriji i Ugarskoj - negoli posebnim hrvatskim okolnostima, iako ne treba posve isključiti i značenje slabije gospodarske i društvene razvijenosti Hrvatske.

Okvir postavljen Mažuranićevim reformama svoju je ideologijsku i teorijsku podlogu imao u njemačkim idejama "pravne države". No, Khuenove reforme koje su sudstvo stavljale pod utjecaj izvršne vlasti narušit će tu koncepciju.

Glavni činilac glede oblika i dinamike sudbenih reformi bio je politički jer su se reforme odvijale u najužoj ovisnosti o političkom usmjerenju i konstelacijama snaga. Uočljivo je da je na uređenje sudstva - kao i na cjelokupnu ostalu autonomnu regulativu - značajno utjecalo budimpeštansko središte, i to u ograničavajućem smjeru. Politički činitelj utjecao je na opće odrednice razvoja -

smjer i obilježja - kao i na pojedine zahvate, što se vjerojatno ponajbolje ogleda u sudbini porotnog suđenja koje je bilo ovisno ne samo o općem političkom smjeru nego i o neposrednim političkim zbivanjima.

Izuzme li se posebni slučaj početka modernizacije u pedesetim godinama, tada je u političko-interesnom smislu jasno uočljivo da je hrvatsko sudstvo izrazit napredak - i u smislu ostvarivanja temeljnih pravnih vrijednosti (ponajprije neovisnosti sudstva) i u tehničko-sustavnom smislu - doživljavalo u okolnostima jačanja hrvatske autonomije i prevlasti hrvatskih interesa u oblikovanju unutarnje politike. I obrnuto, uglavnom ograničavajuće ili destruktivno na razvoj hrvatskog sudstva djelovalo je budimpeštansko središte, odnosno jača zastupljenost u hrvatskoj unutarnjoj politici izvanjskih interesa, koji su rezultirali instrumentaliziranjem hrvatskog sudstva i njegovim stavljanjem pod nadzor uprave ili barem ograničavanjem njegova razvoja.

No, osnivanjem Stola sedmorice i Mažuranićevim reformama u institucionalnom je smislu hrvatsko sudstvo uspostavljeno kao posve zaokružen moderni sustav bez ikakve mogućnosti utjecaja izvana, osim prerogativa vladara kao vrhovnog nositelja sve vlasti. Tako je upravo sudstvo, u institucionalnom smislu, bilo izražen razlikovni element hrvatske autonomije. Hrvatski pravosudni sustav bio je posve zaseban sustav, kraj austrijskog i ugarskog sustava, u sklopu kojeg se razvijala i posebna hrvatska judikatura. Utoliko je hrvatsko sudstvo bilo i značajan element posebnog hrvatskog identiteta koji je Hrvatsku izdizao na razinu samostalnih pravnih sustava usporedljivih s drugim europskim zemljama.

Sudstvo uobličeno do konca Mažuranićeve uprave imalo je obilježja racionalnog sustava te su njime bile, uglavnom, premda ne i u cijelosti, postavljene institucionalne pretpostavke razvoja prema korektnom i objektivnom suđenju. Međutim, bitno izmijenjene političke okolnosti nakon Mažuranića, nedovoljno vremena i drugih pretpostavki koje bi pospješile stabiliziranje i daljnji razvoj novih institucija te, napose, izmjene do kojih je došlo u Khuenovu razdoblju i zadržavanje tragova njegove djelatnosti, uvjetovali su da hrvatsko sudstvo ni s obzirom na regulativu ni u stvarnosti nije uspjelo uspostaviti onaj stupanj neovisnosti kao sudstvo u neovisnim europskim zemljama razvijene pravne tradicije. Zbog toga u razvoju hrvatske pravne kulture sudstvo teško da je moglo imati ono značenje i ulogu kao sudstvo u tim zemljama, napose u smislu utjecaja na stabiliziranje pravnih i političkih odnosa, na razvijanje pravne sigurnosti, uvjerenja o neovisnosti i objektivnosti sudstva i odgovarajućem utjecaju na razvoj pravne svijesti. Čini se da je najpretežniju, premda ne i jedinu, ulogu u tome imalo osiguravanje interesa izvana.

Summary

Dalibor Čepulo*

**BUILDING UP OF THE MODERN CROATIAN JUDICIARY
1848 - 1918**

The article deals with the process of transformation of the Croatian judicial system from the feudal to rational and modern judiciary in the Kingdom of Croatia and Slavonia, including the process of integration of the judiciary of the Military Border into the Croatian judicial system. All stages of development with their basic institutional determinants and political and social conditions are reconstructed. The process of development is examined as being conditioned by internal and external factors. Among the internal factors, previous tradition and the real state of Croatian institutions, the system of education as well as political interests are significant. Among the external factors, the most important are the Vienna and Budapest centres. Almost all external institutional and doctrinal influences come through the Vienna centre, and in particular stages of development it has a decisive political role as well. On the other hand, the Budapest centre acts by imposing political restrictions. During the development of the Croatian judiciary, the archaic model was abandoned, and the new structure was mainly built upon the influence of the Austrian models adjusted to Croatian circumstances. It is interesting that some of the models taken over from the Austrian system proved to be very successful (Ortsgerichte, i.e. local court), while the others failed to take real root in spite of the initial enthusiasm for them (jury court). In the development of the Croatian judiciary, the political factor was of major significance, while the development itself was not linear and its greatest achievement was in the 1870s. Institutional prerequisites for the development of the relatively independent judiciary were postulated then, but they were abolished after 1885 under the indirect political influences from Budapest. Only after 1906, the Croatian judiciary began reaching the standards of independence set in the 1970s. With regard to the domination of political factors, the Croatian judiciary neither in respect of regulation nor of reality managed to reach the degree of independence as the judiciary in independent European countries of developed legal tradition. Therefore, the Croatian judiciary could hardly have the significance and role in the development of the Croatian legal culture as the judiciary in these countries, particularly in the sense of

* Dalibor Čepulo, Ph. D., Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

the impact on the stabilisation of legal and political relations, development of legal security, belief in independence and impartiality of the judiciary and the corresponding influence on the development of legal mind.

Key words: Croatian judiciary, Kingdom of Croatia and Slavonia, autonomy, modernisation

Zusammenfassung

Dalibor Čepulo**

AUFBAU DES MODERNEN KROATISCHEN RICHTSWESENS 1848 - 1918

Im Artikel wird der Wandlungsprozess des kroatischen Gerichtssystems vom feudalen zum rationalen modernen Gerichtswesen im Königreich Kroatien und Slawonien einschließlich des Integrationsprozesses des Gerichtswesens der Militärgrenze in das kroatische Gerichtswesen geschildert. Rekonstruiert wurden alle Entwicklungsphasen mit ihren wesentlichen politisch und historisch bedingten institutionellen Merkmalen. Der Entwicklungsprozess wird in seiner Bedingtheit durch Innen- und Außenfaktoren betrachtet. Von den Innenfaktoren waren die vorausgehende Tradition, der wahre Zustand der kroatischen Institutionen und des Bildungssystems als auch die politischen Interessen von Bedeutung. Von den Außenfaktoren spielten die Zentren Wien und Budapest eine ausschlaggebende Rolle. Über Wien werden fast alle institutionellen und doktrinären Einflüsse übermittelt, in den einzelnen Entwicklungsetappen spielt es sogar eine bedeutende politische Rolle. Der Einfluss Budapests jedoch wirkt sich politisch einschränkend aus. Die archaischen Modelle im kroatischen Gerichtswesen wurden aufgegeben, die neue Struktur entstand unter dem Einfluss der den kroatischen Verhältnissen angepassten österreichischen Modelle. Interessanterweise haben sich einige der dem österreichischen System entnommenen Modelle als äußerst erfolgreich erwiesen (Ortsgerichte), während andere trotz anfänglicher Begeisterung (Schöffengericht) nicht Wurzeln schlagen konnten. In der Entwicklung des kroatischen Gerichtswesens hatte der politische Faktor eine Schlüsselbedeutung, jedoch wies die Entwicklung, die in den 70er Jahren des 19.

** Dr. Dalibor Čepulo, Professor an der Juristischen Fakultät in Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

Jahrhunderts ihren Höhepunkt erreichte, nicht nur Aufsteigtendenzen auf. Damals wurden die institutionellen Voraussetzungen für die Entwicklung eines verhältnismäßig unabhängigen Gerichtswesens geschaffen, doch wurde dieser Prozess unter dem unmittelbaren politischen Einfluss Budapests 1885 gestoppt. Das kroatische Gerichtswesen begann sich erst nach 1906 den in den 70er Jahren des 19. Jahrhunderts gesetzten Unabhängigkeitskriterien wieder anzunähern. Mit Hinsicht auf die vorherrschenden politischen Faktoren konnte das kroatische Gerichtswesen weder in Bezug auf die Regulative noch reell jenes Niveau der Unabhängigkeit erreichen, wie dies in den unabhängigen europäischen Ländern mit alter Rechtstradition der Fall war. Aus diesem Grund konnte das Gerichtswesen in der Entwicklung der kroatischen Rechtskultur schwerlich die gleiche Rolle wie das Gerichtswesen in diesen Ländern spielen, erst recht nicht hinsichtlich seines Einflusses auf die Stabilisierung rechtlicher und politischer Beziehungen, der Verbesserung der Rechtssicherheit, des Glaubens in die Unabhängigkeit und Objektivität des Gerichtswesens und seines Einflusses auf das Rechtsbewusstsein.

Schlüsselwörter: kroatisches Gerichtswesen, Königreich Kroatien und Slawonien, Autonomie, Modernisierung