

**ZBORNIK**  
**PRAVNOG FAKULTETA**  
**U ZAGREBU**

---

GODINA 52 - BROJ 3-4

---

Zagreb, 2002.

## IZBORNA REFORMA U HRVATSKOJ 1875 - LIBERALIZAM, ANTIDEMOKRATIZAM I HRVATSKA AUTONOMIJA \*

Dr. sc. DALIBOR ČEPULO,  
docent Pravnog fakulteta u Zagrebu

UDK 342.8(497.5)(091)  
Primljeno: travanj 2002.  
Izvorni znanstveni rad

*Sadržaj izborne novele 1875. i tijek njezina donošenja u Hrvatskom saboru upućuje na liberalnu i protudemokratsku usmjerenost hrvatskih narodnjaka kao i na mogućnost budimpeštanskog središta da utječe na oblikovanje politički tako značajnog akta hrvatskog autonomnog zakonodavstva. Značajni i ključni pomaci sadržani u izornoj noveli 1875. bili su određivanje izbornih jedinica u Saboru te značajno umanjeње nadzorne uloge vlade u izbornom postupku.*

*Ključne riječi: izorno pravo, ustavnost, pravna država, liberalizam*

### ZNAČENJE IZBORNOG ZAKONODAVSTVA U EUROPSKIM ZEMLJAMA I HRVATSKOJ U XIX. STOLJEĆU

Premda je kao lapidarna, i utoliko općenita, prihvatljiva definicija izbora kao "tehnikе sastavljanja nekog tijela"<sup>1</sup>, značenje društvenih i političkih odrednica

---

\* Ovaj je rad izrađen u sklopu autorovog istraživačkog projekta *Introducing the Rule of Law in Peripheral Regions in the 19th Century* prihvaćenog pri Research Support Scheme of the Open Society Institute (Prague), No, 648/2000.

<sup>1</sup> Nohlen, Dieter. *Izorno pravo i stranački sustav*, Školska knjiga, Zagreb, 1992. (Izvornik: *Wahlrecht und Parteiensystem: Über die politischen Auswirkungen von Wahlsystemen*. Opladen, 1990, 15.)

vezanih uz izbore daleko prelazi taj njihov tehnički vid. Izbori su u pravilu među najvažnijim odrednicama pojedinog političkog sustava zbog čega je i izborna zakonodavstvo jedno od ključnih područja svakog nacionalnog pravno-političkog uređenja. U sustavima u kojima ne postoji suvremeno demokratsko uređenje na temelju općeg prava glasa izbornim zakonodavstvom u pravilu se isključuju ili ograničavaju, a na drugom poluprivilegiraju pojedine skupine građana, čime se omogućuje prevlast odnosno podzastupljenost određenih interesa (društvenih, političkih, etničkih, profesionalnih, teritorijalnih itd.). Na taj način do neke se mjere predodređuje i sastav predstavničkih i zakonodavnih tijela, odnosno priroda i udio u njemu zastupljenih interesa. Time se pak posredno i djelomice utječe na karakter odluka koje će se donositi i koje u većoj ili manjoj mjeri oblikuju pravni i politički sustav zemlje. Izborna zakonodavstvo utječe i na prirodu stranačkog sustava, pa i na unutarnji ustroj stranaka jer, primjerice, većinski sustav potencira koncentraciju i polarizaciju stranaka. I jedno i drugo opet ima svoj povratni utjecaj na politička zbivanja i odvijanje političkih i društvenih procesa u zemlji. Već i taj posve lapidarni pregled pokazuje značaj i složenost odrednica vezanih uz izbornu zakonodavstvo neke zemlje.

Značenje izbora odnosno izbornih zakonodavstava u procesu oblikovanja i funkcioniranja pravno-političkog sustava neke zemlje u XIX. stoljeću manje je negoli u suvremenim demokracijama. Naime, ukupno značenje izbora i izbornog zakonodavstva ovisi o značenju i udjelu koji u političkom sustavu pojedine zemlje ima predstavničko tijelo. A u XIX. stoljeću još je vrlo izražena uloga vladara odnosno izvršnih tijela, na koja pak predstavnička tijela imaju slabiji utjecaj s obzirom na to da se u to doba u većini zemalja tek uobličuju parlamentarna načela. Napose je značajno da se u većini europskih zemalja tijekom XIX. stoljeća izgrađuje pravna odgovornost vlade parlamentima, koja ima prije simboličko negoli stvarno značenje, dok se tek u malom broju zemalja mukotrpno rađa institut političke odgovornosti.<sup>2</sup> Ali, i bez obzira na takvo stanje, političko značenje izbornog zakonodavstva je veliko i uvelike indikativno za pojedini politički sustav.

Ključno obilježje vezano uz razvoj izbornog zakonodavstva u europskim zemljama u XIX-XX. stoljeću jest širenje ograničenog izbornog prava prema općem i jednakom pravu glasa kao i prihvaćanje tajnog i izravnog načina glasovanja. Taj razvoj može se gledati kao uvjetovan i uvjetujući činilac. Uvjetuju ga, s jedne strane, proces koji čine industrijska revolucija, razvoj proizvodnih snaga, društveno raslojavanje i razvoj radničkog pokreta, a s druge strane nacionalna revolucija odnosno proces *nation-building* u sklopu kojeg se sve širi krugovi pučanstva uključuju u jedinstvenu nacionalnu državu. Na drugoj strani, širenje izbornog sustava kao uvjetujućeg činioca djeluje na strukturu stranačkog sustava. Pri tome je u trenu izmjena izbornog sustava od naročite važnosti specifični splet društveno-

<sup>2</sup>O razvoju pravne i političke odgovornosti u europskim zemljama u XIX. stoljeću v. Čepulo, Dalibor. Odgovornost i položaj bana i članova hrvatske Zemaljske vlade 1868-1918. i ministarska odgovornost u Europi. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 49, 2, 1999, 238-239.

-ekonomskih odnosa posredno ili neposredno povezanih s izbornim sustavom te elastičnost političkih elita glede zahtjeva za uključivanjem donjih slojeva u politički sustav. U XIX. stoljeću - koje je do konca sedamdesetih godina u većem broju europskih zemalja bilo obilježeno i kao "zlatno doba" liberalizma - svakako je važno protivljenje liberala bilo kojem obliku narodne vlasti i u sklopu toga protivljenje općem pravu glasa. No, međuuvjetovanost i oblici uzročnosti u konkretnim slučajevima, dakako, ovise o konkretnim okolnostima, pa je i opće pravo glasa u različitim zemljama bilo uvedeno pod različitim okolnostima i u različita vremena. Tako je do konca XIX. stoljeća opće pravo glasa bilo uvedeno u Grčkoj (1877), Španjolskoj (1869) i Norveškoj (1897), a do 1918. ono je bilo uvedeno i u Finskoj (gdje je 1906. uvedeno opće pravo glasa za muškarce i žene), Austriji (1907), Portugalu (1911), Italiji (1912), Danskoj (1915), Islandu (1915), Nizozemskoj (1917), Irskoj (1918), Luksemburgu (1918), dok će u Švedskoj biti uvedeno tek 1921.<sup>3</sup>

U "unutarnjem" okružju Hrvatske, u Austriji i Ugarskoj, razvoj izbornog prava tekao je na različite načine. Dok je razvoj u Austriji nakon uvođenja ustavnosti uglavnom bio uklopljen u smjer razvoja kakav je vidljiv u europskim zemljama, dotle je razvoj u Ugarskoj, zemlji s ustavnim tradicijama, zamjetno zaostajao.

U Austriji su Pilersdorfov ustav 1848. i oktroiirani Ožujski ustav 1849. predviđali izbornu pravo opterećeno cenzusima, ali su oružani sukob s Ugarskom, a zatim uvođenje apsolutizma 1852. onemogućili dalji razvoj prvih zasada parlamentarnog života. Uvođenjem provizorne ustavnosti 1861. došlo je do osnivanja zemaljskih sabora koji su slali svoje predstavnike u Carevinsko vijeće koje će nakon Austro-ugarske nagodbe biti uspostavljeno kao središnji predstavnički organ austrijskog dijela Carstva. Za izbore u zemaljske sabore uveden je osebujni kurijalni sustav sa četiri socijalno-profesionalne skupine izbornika (1896. dodana je i peta, s minimalnim pretpostavkama za biračko pravo) koji su birali unaprijed utvrđen broj zastupnika svojih kurija. To je pak omogućivalo manipuliranje s uključenošću i predstavljenošću socijalnih i nacionalnih interesa. Taj je izborni sustav doživio izmjenu utoliko što su 1873. uvedeni neposredni izbori za Carevinsko vijeće, a pravo glasa šireno je reformama 1873, 1893, 1896, da bi 1907. bilo uvedeno opće pravo glasa za muškarce.<sup>4</sup>

Ugarska je pak imala tradiciju ustavnog života te je 1848. staleški Ugarski sabor donio izborni zakon kojim je uveo predstavničko načelo s biračkim pravom

<sup>3</sup>O proširenju izbornog prava kao ovisnoj i neovisnoj varijabli i osnovnim načelima izbornog prava v. Nohlen, 24-25, 27. O odnosu liberala u XIX. stoljeću prema općem pravu glasa i općenito o odnosu liberalizma i demokracije v. izvornik: Bobio, Norberto. *Liberalizam i demokracija*. Zagreb, 1992, 39 i dr. (prijevod s talijanskog: *Liberalismo e democrazia*. Milano, 1988).

<sup>4</sup>Bérenger, Jean. *A History of the Habsburg Empire 1700-1918*. London - New York, 1997 (izvornik: *Histoire de l'Empire des Habsbourgs 1237-1918*, Pariz, 1990), 162; Kann, Robert A. *A History of the Habsburg Empire 1526-1918*. Berkeley-Los Angeles-London, 1980, 341; Macartney, 355-356, 562-563, 605, 615, 634, 659, 660, 662, 793-794.

opterećenim cenzusom kojim se postotak stanovništva s pravom glasa popeo s 2,5% na 7-8%. Taj je zakon važio i za saborske izbore 1861. i 1865. Postotak stanovništva s biračkim pravom u sedamdesetim je godinama obuhvaćao oko 14%, ali je nakon povišenja imovinskog cenzusa 1874. taj udio do konca stoljeća bio sveden na 5-6%. Godine 1905. u Ugarskoj je taj postotak bio 6,2% nasuprot 27% u Austriji, 28% u Francuskoj, 22% u Njemačkoj, 16% u Velikoj Britaniji i 8% u Italiji poznatoj po strogim izbornim cenzusima. Tek je s primjenom dugo odgađanog izbornog zakona iz 1913. postotak stanovništva s biračkim pravom u Ugarskoj porastao na 8,7%, dočim će s izbornom reformom 1918. broj stanovnika s pravom glasa biti čak i malo smanjen. Ograničeno liberalna te nedemokratska orijentacija s ustrajnim odbijanjem općeg prava glasa bilo je trajno obilježje politike autoritarnih ugarskih vlada koje su gotovo stalno bile u rukama velikomađarskih liberala. Pravo glasa bilo je nejednako jer i nakon što je 1877. ukinuto načelo jednakog predstavljanja županija - koje su se značajno razlikovale po broju stanovništva - novi sustav izbornih jedinica također je zadržao značajan stupanj disproporcionalnosti.<sup>5</sup>

U Austriji i Ugarskoj, koje je obilježavao ograničeni parlamentarizam, značenje izbornog zakonodavstva bilo je manje negoli u zapadnim zemljama u kojima je utjecaj parlamenata i javnosti na politička zbivanja bio izraženiji. Značenje Hrvatskog sabora je pak bilo manje negoli ono Carevinskog vijeća i Ugarskog sabora, i to ne samo zbog toga što je položaj Hrvatskog sabora u odnosu prema banu - koji je formalno i faktično bio najutjecajniji politički činitelj u Hrvatskoj - bio značajno sputaniji negoli položaj navedenih tijela u odnosu prema egzekutivi u njihovim zemljama, već i zbog posebnog položaja Hrvatske u odnosu prema bečkom i budimpeštanskom središtu. Vladar i, napose, Središnja vlada u Budimpešti imali su značajan utjecaj na hrvatska politička zbivanja i zakonodavnu djelatnost u Saboru preko uloge u postupku postavljanja bana kao i putem mehanizama sankcije i predsankcije zbog kojih su Zemaljska vlada i zastupnici već unaprijed morali voditi računa o sadržaju zakona koje su donosili.<sup>6</sup> No, s druge strane Hrvatski sabor bio je središnje mjesto gotovo svih političkih djelatnosti u zemlji te je izborni sustav u vrlo visokom stupnju utjecao na oblikovanje političke scene i političkog sustava u Hrvatskoj, zbog čega je i značenje izbornog zakonodavstva bilo veliko.

Izborni zakonodavstvo u Hrvatskoj imalo je tako trajnu važnost zbog pitanja obuhvata odnosno uključenosti u politički sustav pojedinih društvenih skupina i interesa kao značajne odrednice toga sustava. Do 1870. a na posredan način i poslije, izborni zakonodavstvo imalo je svoje značenje i kao jedno od središnjih pitanja hrvatske autonomije s obzirom na vanjske i unutarnje utjecaje pri oblikovanju izbornih propisa.

<sup>5</sup> Bérenger, 217, 241; Geró, Andras. *Modern Hungarian Society in the Making. The Unfinished Experience*. Budapest, 1993, 127, 172-173.

<sup>6</sup> Čepulo, Dalibor. Središte i periferija: europske i hrvatske odrednice Mažuranićevih reformi ustrojstva vlasti i građanskih prava 1873-1880. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 50, 2000, 6, 902.

## IZBORNO ZAKONODAVSTVO U HRVATSKOJ 1848-1870.

Sve do izbornog zakona 1870. u Hrvatskoj su za pojedine saborske sazive bili oktroirani *ad hoc* izborni redovi koji su važili samo za one sazive za koje su i donijeti. No, za razliku od izbornog reda 1867, izborni redovi 1848, 1861. i 1865. bili su oktroirani zbog toga što nisu postojali odnosno u Saboru nisu bili donijeti izborni zakoni koji bi odgovarali njegovoj predstavničkoj prirodi, a u izradi tih izbornih redova odnosno u njihovu predlaganju sudjelovali su i hrvatski politički činioci.

Za hrvatsko izborni zakonodavstvo u razdoblju 1848-1918. karakteristična obilježja bila su većinski izborni sustav (apsolutna većina glasova), neposredni i posredni izbori, javno glasovanje, ograničenje aktivnog i pasivnog prava glasa na temelju spola (muškarci) te, ovisno o izbornim propisima, ograničenje putem domicilnih, imovinskih, obrazovnih i profesionalnih cenzusa.

Glede opsega aktivnog izbornog prava zacijelo je najširi obuhvat imao lapidarno sastavljen Izborni red 1848, koji je izradio *ad hoc* odbor, a proglasio ban Josip Jelačić. Prema tom je propisu aktivno izborni pravo u županijama i krajiškim regimentama bilo posredno, a uživali su ga posjednici odnosno glavari zadruga. U gradovima je aktivno izborni pravo pak bilo neposredno, a uživali su ga inteligencija i posjednici bez jasno utvrđenog imovinskog cenzusa. Time je ponajviše favoriziran intelektualni sloj koji je izborima doista i dobio odlučujući utjecaj u Saboru. Izborni postupak bio je posve lapidarno normiran, ali se po svemu može zaključiti da je ležao u rukama lokalnih organa bez utjecaja središnjih egzekutivnih organa - to prije što su se izbori u nedostatku jasnih propisa uvelike odvijali na osnovi supsidijarnog važenja "načelih prava naravskoga" ili običaja. Za Izborni red 1848. kao i za ostale hrvatske izborne redove karakterističan je bio spoj kotarskog i okružnog sustava izbora koji je omogućivao neposrednije sudjelovanje seoskog stanovništva u prvom stadiju posrednih izbora, ali je neproporcionalno visok udio gradskog stanovništva bio osiguran cenzusima, a pogodovalo mu je i odvijanje odlučujućeg stadija izbora u okružnim središtima.<sup>7</sup> S obzirom na to da su izborne jedinice bile određene prema tradicionalnoj administrativnoj podjeli odnosno da su zastupnici dolazili iz pojedinih korporacija, nije moguće govoriti o jednakom izbornom pravu. No, i u složenim okolnostima

<sup>7</sup> Po okružnom sustavu birači glasuju za liste kandidata, a okupljaju se u okružnom sjedištu, čime se, već i s obzirom na dostupnost biračkih mjesta, privilegira građanski, to jest liberalniji sloj glasača. Po kotarskom sustavu svaki birač glasuje za jednog kandidata, i to u svojoj općini, čime se pak omogućava seoskom stanovništvu i svećenstvu, dakle konzervativnijem sloju glasača, da neposrednije sudjeluju u izborima. Prema hrvatskom izbornom sustavu seosko stanovništvo imalo je posredno pravo glasa kojim se koristilo tako da je u svojim općinama biralo izbornike koji su se potom okupljali u okružnim (kotarskim) središtima gdje su se birali zastupnici. Radnje vezane uz izborni postupak (izrada izbornih lista, njihova objava, ulaganje prigovora) odvijale su se u mjestima u kojima su se odvijali izbori. O kotarskom i okružnom sustavu usp. Jovanović, Slobodan, *Primeri političke sociologije. Engleska, Francuska, Nemačka 1815-1914*. Beograd, 1940, 224-225.

toga vremena izbori su protekli "glatko i uredno" vjerojatno upravo zbog oslanjanja na običajne odrednice.<sup>8</sup>

Potreba donošenja izbornog reda za Sabor 1861. proizlazila je iz činjenice da je Izborni red 1848. važio samo za taj saborski saziv. No, 1861. rješenje je potraženo kroz sazivanje Banske konferencije na koju je ban Šokčević pozvao pretežito političare iz Narodne stranke, sa zadaćom izrade i predlaganja vladaru novog izbornog reda. Odbor jedanaestorice Banske konferencije doista je izradio prijedlog izbornog reda, ali je na prijedlog Mirka Bogovića njihov izradak bio odbačen te je umjesto njega vladaru predloženo da se zadrži Izborni red iz 1848. Razlog je ležao u tome što se smatralo da po vladaru već prihvaćeni Izborni red 1848. (makar i samo kao privremeni) pruža legitimnu osnovu za provedbu izbora i u Vojnoj krajini te za zastupanje Dalmacije na Saboru kao i da je Izborni red 1848. zbog svoje usklađenosti s potrebama te s obzirom na uspješno provedene izbore već ušao u pravnu svijest naroda.<sup>9</sup> Vladar je novi izborni red, koji je izradio Ivan Mažuranić,<sup>10</sup> doista donio po uzoru na Izborni red iz 1848, uz određene izmjene, od kojih su najznačajnije bile da nije predviđeno zastupanje Vojne krajine na Saboru niti mogućnost sudjelovanja zastupnika iz Dalmacije kao ni izaslanika iz austro-slavenskih pokrajina, dok je broj zastupnika bio smanjen od 192 na 120. Banskim naredbom od 15. III. 1861. izborni postupak predan je u nadležnost županijskim i gradskim skupštinama. Zanimljivo je da su u Saboru 1861. zastupnici Ivan Vončina i Jačim Pavletić podnijeli prijedloge saborskog reda koji su sadržavali i odredbe o izbornom pravu, pri čemu je prijedlog potonjeg predviđao uvođenje općeg prava glasa za muškarce. Temeljem tih dvaju prijedloga, ali pretežito slijedeći Vončinin prijedlog, na saborskom Administrativnom odboru bila je izrađena Osnova saborskog reda koja zbog ranijeg raspuštanja Sabora 1861. nije dospjela i do saborske rasprave.<sup>11</sup>

Kako je i Izborni zakon 1861. imao *ad hoc* važnost za saborski saziv za koji je i donijet, to je prije sazivanja Sabora 1865. valjalo donijeti nov izborni red. Rješenje je ponovno potraženo u sazivanju Banske konferencije čiji je sastav bio blizak političkom stavu državnog kancelara Antona von Schmerlinga i hrvatskog kancelara Ivana Mažuranića o potrebi ulaska Hrvatske u Carevinsko vijeće, uz određene koncesije Hrvatskoj. Banska konferencija predložila je da se za osnovu izbornog reda uzme Izborni red iz 1861, uz izmjene koje su se sastojale u suženju obuhvata virilnih članova te u smanjenju broja županijskih zastupnika od 120 na 74, uz njihov raspored prema broju stanovnika i poreznoj snazi te razmjeru izbornika na posrednim izborima, a s ciljem onemogućavanja oporbene inteligencije.

<sup>8</sup> Polić, Ladislav. Povijest modernoga izbornoga zakonodavstva hrvatskoga. *Mjesečnik Pravnčkoga društva u Zagrebu* 34, 8, 656-657.

<sup>9</sup> Sirotković, Hodimir. Izborni red za Sabor od 1861. godine i provođenje izbora. U: *Rad Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti, knj. 347*. Zagreb, 1967, 214-215.

<sup>10</sup> Živančević, Milorad. *Mažuranić*. Novi Sad – Zagreb, 1988, 109, bilj. 215.

<sup>11</sup> Polić, L. 672-673; Sirotković, 228.

Tada se u Hrvatskoj prvi put počinju "praviti izbori". Štoviše, Mažuranić i Schmerling bavili su se i mišlju o oktroiranju izbornog reda, ali su odustali kada su vidjeli žestoku reakciju cijele oporbe.<sup>12</sup>

Unatoč takvom zakonu kao i ozbiljnim izbornim pritiscima, prevagu su u Saboru ostvarili narodnjaci i unionisti. Međutim, unatoč svojim početnim polazištima, saborska većina na koncu je došla u sukob i s vladarom te s Ugarskim saborom oko pitanja državnopravnog položaja Hrvatske. Izglednost da će zbog toga taj sabor biti ranije raspušten pospješila je donošenje izbornog zakona. Zakonska osnova koja je bila prihvaćena u Saboru, ali joj je vladar uskratilo sankciju, imala je cilj onemogućiti utjecaj egzekutive i činilaca izvan Hrvatske na izborni postupak. Temeljem Osnove izbornog zakona mandati su trebali biti podijeljeni privilegiranim gradovima, dok su županijama načelno trebali pripasti sukladno broju stanovništva i ukupnoj poreznoj snazi, uz korekciju kod slavonskih županija koje su imale velik broj stanovnika i znatnu poreznu snagu, a malen broj gradova. Izborni postupak trebao je biti u potpunosti u rukama županija i gradova: od podjele u izborne kotare preko nadzora izbora do konačne odluke u postupku u povodu priziva. Neposredno pravo izbora u županijama imali su vlasnici nekretnina koji su plaćali zemljarinu od 50 forinti, crkvene osobe te nosioci intelektualnih zvanja koji su plaćali 10 forinti poreza i obrtnici, trgovci i brodovlasnici koji su plaćali 50 forinti, a posredno pravo imali su nosioci intelektualnih zvanja koji nisu udovoljavali poreznom cenzusu odnosno trgovci, obrtnici i brodovlasnici uz uvjet plaćanja bilo kakvog poreza. U gradovima je izborno pravo bilo jedino neposredno i imali su ga građani te nosioci crkvenih i intelektualnih zvanja uz porezni cenzus od 10 forinti i obrtnici i trgovci uz porezni cenzus od 15 forinti. Propisan je bio i provizorni izborni red za Vojnu krajinu<sup>13</sup>. No, vladar je u svom odgovoru na saborsku osnovu izrekao brojne primjedbe koje je popratio prijedlozima izmjena čiji je cilj bio proširenje utjecaja Zemaljske vlade na izbore i na rad Sabora te osiguranje politički podobne strukture zastupnika.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Horvat, Josip. *Politička povijest Hrvatske, I*. Zagreb, 1989 (1\* Zagreb, 1936), 183-184; Polić, L. 1908, 674; Polić, Martin. *Parlamentarna povijest kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije sa bilješkama iz političkog, kulturnog i društvenoga života, I*. Zagreb, 1899, 135; Szabo, Agneza. *Središnje institucije Hrvatske u Zagrebu 1860-1873, I*. Zagreb, 1987, 40-42; Šidak, Jaroslav - Gross, Mirjana - Karaman, Igor - Šepić, Dragovan. *Povijest hrvatskoga naroda g. 1860-1914*. Zagreb, 1968. (dalje: Šidak i dr.), 71.

<sup>13</sup> Izborni red donijet u Saboru 1867. v. u: *Saborski spisi sabora kraljevinah Dalmacije, Hrvatske i Slavonije od godine 1865-1867*. Zagreb, 1900. (dalje: SS 1865), 91-93. Usp. i Polić, M., 194-196.

<sup>14</sup> Vladar je u svom odgovoru izmijenio raspored zastupnika u korist slavonskih županija i oduzeo pravo zastupanja gotovo svim trgovištima, povisio predložene imovinske cenzuse, a najznačajnije promjene vezane su uz uključivanje vlade u izborni postupak posrednim (podžupan odnosno načelnik kao predsjednik izbornog povjerenstva) i neposrednim putem (sudjelovanje vladinog povjerenika u izborima i Namjesničko vijeće kao posljednja žalbena instancija u izbornom postupku). SS 1865, 258-260; Polić, L. 678; Gross, Mirjana. Zapisnici austrijskog Ministarskog vijeća 1848-1867. *Časopis za suvremenu povijest*, 25, 1993, 1, 152.

S obzirom na odbijanje Sabora 1865. da iz podređenog položaja uđe u postupak sklapanja nagodbe s Mađarima, vladar je u svibnju 1867. raspustio taj saborski saziv. U novim je okolnostima trebalo u interesu budimpeštanskog središta osigurati nov sastav Sabora koji bi sklopio nagodbu s Mađarima. S obzirom na nepovoljno političko raspoloženje u Hrvatskoj, pretpostavke za takav rezultat izbora osigurane su putem odgovarajućeg izbornog reda koji je donio vladar, ovaj put bez institucionalnog sudjelovanja hrvatskih političkih činilaca (to jest bez banske konferencije) te putem pritisaka na izborima.

Izborni red koji je vladar donio 1867. oslanjao se na onaj iz 1865, ali je njime povećan broj zastupnika županija (43) i smanjen broj zastupnika gradova i ostalih povlaštenih jedinica (23), za neposredno izbornu pravu u županijama snižen je cenzus, dok je u slučaju posrednog izbornog prava ukinuta privilegija sniženog cenzusa u riječkoj županiji. Provedba izbora gotovo je posve predana u ruke Zemaljskoj vladi čiji je utjecaj bio osiguran time što je veliki župan imenovao središnji izborni odbor koji je imenovao izborne deputacije, a vlada je bila posljednja instancija u pitanju oko osporavanja izbornih lista.<sup>15</sup> Na samim izborima unionisti su se služili i drastičnim pritiscima na birače i lažnom propagandom seljacima o smanjivanju poreza te onemogućavanjem narodnjačke propagande<sup>16</sup>. Pritisci vladinih organa na činovnike te otpuštanja i zapošljavanja novih činovnika i učitelja prvi su put bili u funkciji sustavnog i neposrednog utjecanja na rezultate izbora<sup>17</sup>. Na izborima je stoga sudjelovalo uglavnom plemstvo, veleposrednici i činovnici, dok su najveći dio izabranih zastupnika činili činovnici<sup>18</sup>. Pod tim su okolnostima unionisti izborili značajnu pobjedu nad narodnjacima (52:14).<sup>19</sup>

Činjenica da je izborni zakon 1867. bio nametnut te da su izbori obilovali kršenjem izbornog prava izazvala je prosvjede narodnjaka i osporavanja ustavne podloge rada Sabora 1867. te odlazak malobrojnih narodnjačkih zastupnika iz Sabora, a potom i osporavanje akata koje je Sabor donio.

<sup>15</sup> Privremeni zakon o izbornom redu za Sabor Trojedne Kraljevine v. u: *Saborski spisi Sabora kraljevinah Dalmacije, Hrvatske i Slavonije od godine 1868-1871*. Zagreb 1905. (dalje: SS 1868), 2-4. Usp: Polić, L. 680; Polić, Martin. *Parlamentarna povijest kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije sa bilježkama iz političkog, kulturnog i društvenoga života, II*. Zagreb, 1900, 116.

<sup>16</sup> Nastojanja narodnjaka na izbornoj propagandi osujećivana su brzim intervencijama vlasti te je toj stranci, bez čvršće organizacije, na raspolaganju stajao jedino *Novi Pozor* tiskan u Beču, koji jedva da je dopirao dalje od Zagreba. Krestić, Vasilije. *Hrvatsko-ugarska nagodba 1868. godine*. Beograd, 1969, 276; Polić, M. 1900, 15.

<sup>17</sup> *Hrvatske novine*, organ Unionističke stranke, nije ni otklanjao optužbe o otpuštanjima i zapošljavanjima činovnika po političkom kriteriju, već ih je tumačio time da su otpušteni činovnici bili namješteni u prethodnom razdoblju od političkih protivnika. Mažuranićevi pritisci prije izbora 1865. činili su se kao "pravo nevino janje" prema Rauchovoj eri. Krestić, 279; Polić, M. 1900, 13-14.

<sup>18</sup> Krestić, 276; Šarinić, Josip. *Nagodbena Hrvatska. Postanak i osnove ustavne organizacije*. Zagreb, 1972, 220.

<sup>19</sup> Polić, M. 1900, 17.

I pretežito unionistički sastav Sabora 1868. ogradio se, s obzirom na stožerni značaj takvih propisa za ustavni život, od metode jednostranog nametanja izbornog reda, koji je nazvao "privremenom naredbom". Sabor pak nije osporio i njegovu pravnu valjanost te je zbog "viših razloga" prihvatio taj izborni red kao podlogu saborskog saziva. Osporavanje ustavnosti Izbornog reda 1867. bila je podloga za osporavanje ustavnosti i važenja Hrvatsko-ugarske nagodbe kao akta donijetog u tijelu sazvanom i izabranom na temelju neustavnih propisa. Otvoreno ili neizrečeno osporavanje ustavnosti Nagodbe na podlozi te argumentacije bit će sve do kompromisa sa Središnjom vladom i revizije Nagodbe 1873. ključna točka politike Narodne stranke, a kritike usmjerene na protuustavnost upućivane su i kasnije. No, Ladislav Polić, profesor državnog prava na Pravnom fakultetu u Zagrebu, u svojoj je studiji o izbornom pravu iz 1908. ocijenio da se nije radilo ni o oktroiranom zakonu niti o podzakonskom aktu, već o *ad hoc* proglasu "o izbiranju konstituante" koji nije izlazio izvan okvira dotadašnje prakse donošenja *ad hoc* izbornih redova.<sup>20</sup> Kako bi otklonio očitu pravnu prazninu u hrvatskom javnopravnom poretku i pokazao da Hrvatsko-ugarska nagodba pruža stabilnu institucionalnu podlogu za izgradnju institucija koje će omogućiti vršenje vlasti sukladno konstitucionalnim načelima, Sabor je 1870. donio izborni zakon. Bio je to prvi izborni propis koji je u Hrvatskoj donijet redovitim ustavnim putem. Taj je zakon donijet na prijedlog Zemaljske vlade, a nadovezao se na oktroirani Izborni red iz 1867. u koji su dodatno bili ugrađeni elementi koji su trebali osigurati prevlast vlade. Najznačajnije je bilo da je središnje izborne odbore imenovao veliki župan odnosno načelnik te da su ti odbori imali i pravo određivanja izbornih jedinica, čime je vlada faktično dobila neposredne mogućnosti "krojenja" izbora. U pogledu broja zastupnika, koji je ostao isti (67), vraćen je broj zastupnika županija i gradova (43:24). Umjesto pripadnosti "sjedinenim kraljevinama" opći uvjet za aktivno izbornu pravu definiran je kao rođenje u Hrvatskoj i Slavoniji ili općinska zavičajnost, a za neposredno izbornu pravu propisan je visok porezni cenzus za vlasnike nekretnina (50 forinti), uz uvjet da oni nekretninu posjeduju i žive u izbornom kotaru, zatim i za trgovce (30 forinti). Niži porezni cenzus (15 forinti) bio je propisan za unionistički raspoloženo Turopolje, dok imovinski cenzus nije važio za činovnike i za crkvena i intelektualna zvanja. Za posredno izbornu pravu cenzus je bio 5 forinti.<sup>21</sup> U istom tom sazivu Sabora donijet je i Zakon o uređenju Sabora, što je pak bio prvi saborski red donijet redovitim ustavnim putem. Taj je zakon zadržao široki krug virilnih glasova kojima je dodao i turopoljskog župana te ublažio pretpostavke glede sveze virilista s Hrvatskom.<sup>22</sup> U saborskoj raspravi pripadnici

<sup>20</sup> Polić, L. 682.

<sup>21</sup> Zakonski članak III:1870. sabora kraljevina Dalmacije, Hrvatske i Slavonije, o izbornom redu za sabor istih kraljevina. *Sbornik zakonah i naredbah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1870*. Zagreb 1871. (dalje: SZ 1870), 293-299; SS 1868), 234-236.

<sup>22</sup> Zakonski članak II:1870. sabora kraljevina Dalmacije, Hrvatske i Slavonije o uređenju sabora istih kraljevina. SZ 1870, 283-286.

unionističke oporbe kritizirali su "stranački karakter zakona" i odredbe o pravu vlade da određuje izborne kotare i birališta, a glede širine prava glasa rasprava je pokazala konzervativizam s obzirom na naglašenu kritiku općeg prava glasa kao oružja despotizma.<sup>23</sup>

Prema Izbornom zakonu iz 1870. bili su provedeni izbori 1871. na kojima su unionisti doživjeli težak poraz. Zbog toga je sazivanje Sabora odgađano da bi, ubrzo nakon njegovog sazivanja u siječnju 1872. Sabor bio raspušten. Na sljedećim izborima 1872. banski namjesnik Antun Vakanović nastojao je osigurati pobjedu unionista politikom koja je autoritarnošću prelazila i samoga Levina Raucha,<sup>24</sup> ali je Narodna stranka unatoč tome ponovno ishodila pobjedu zahvaljujući oporbenom činovništvu koje je, unatoč progonima, ostalo vjerno Narodnoj stranci.<sup>25</sup>

Rezultati izbora predstavljali su potpuni poraz Unionističke stranke, ali zbog unutarnje pa i vanjskopolitičke konstelacije ni Narodna stranka koja je ostvarila pobjedu nije mogla računati na ostvarenje svojih ciljeva koji su se zasnivali na

<sup>23</sup> Najžešću kritiku Izbornog zakona dao je u općoj raspravi Ignjat Brlić. Zanimljivo je da je Brlić prigovorio previsokim cenzusima, ali se i izričito ogradio od općeg prava glasa s argumentacijom da se ono koristi u despotizmu. Brlić je kritizirao onemogućavanje neposrednih izbora i zadržavanje sustava posrednih izbora koji su sve ustavne zemlje odbacile. Prisutnost činovnika u Saboru obrazložio je gotovo kao nužno zlo s obzirom na to da su oni u Hrvatskoj glavni nosioci inteligencije, ali je zatražio da vlada tolerira njihove slobodne rasprave u Saboru posebice motiviran i činjenicom da je zbog mišljenja iznijetog u Saboru i on sam bio otpušten s mjesta suplenta Pravoslavne akademije. Brlić se inspirirao ugarskim Zak. čl. V:1848. (usp. *Zakonski članci Ugarskog' državnog Sabora godine 1847/8*. Zagreb, 1860, 16-31) te tražio izradu novog izbornog zakona u koji bi bile preuzete liberalne ideje iz mađarskog izbornog zakona. Većina prigovora u raspravi ponajviše je bila usmjerena previsokim cenzusima i privilegiranju glasača u Turoplju, a deprivilegiranju onih u Primorju sustavom diferenciranih poreza, a posebice je žestoko kritizirana mogućnost vlade da utječe na izbore. Polić, L. 684; Polić, M. 1900, 128-133.

<sup>24</sup> Vakanović je prije izbora za Sabor, prema već izrađenom planu predsjednika Središnje vlade Menyhérta Lónyaya, zamijenio dotadašnje velike župane u Riječkoj, Zagrebačkoj i Bjelovarskoj županiji zbog njihove nedovoljne energičnosti, otpustio je nepodobne činovnike, poslao je prijeteću okružnicu činovnicima podsjećajući ih na obvezu poslušnosti prema vladi i njenim kandidatima i zahtijevao njihovo pismeno obvezivanje da će glasovati za Narodno-ustavnu (unionističku) stranku, postojala je i mogućnost uhićenja nekih narodnjačkih prvaka zbog "rujanskog manifesta", a neuspješno je podmetnuta afera koja je trebala pokazati veleizdajničku suradnju narodnjaka s Česima, Rusima, Srbima i košutovcima, ali je njezino razotkrivanje Vončina iskoristio protiv Vakanovića i Raucha. Dopis u kojem Vakanović traži od vladara da uredbenim putem ukine odjele Zemaljske vlade, to jest Zemaljsku vladu u cjelini, pokazuje da je on želio neustavnu vlast. No, i za "rauchovca" Mirka Bogovića u Pešti to je bilo previše te Vakanovićev dopis uopće nije prosljedio Vladi, već mu je odgovorio da Vlada vjerojatno ne bi pristala da se zakon utvrđen od oba zakonodavna činioca ukine uredbenim putem. Ciliga, Vera. *Slom politike Narodne stranke 1865-1880*. Zagreb, 1970, 159-163; Gross, Mirjana. Mađarska vlada i hrvatska autonomija u prvim godinama nakon Nagodbe. *Historijski zbornik* 38, 1985, 16; Gross, Mirjana - Szabo, Agneza. *Prema hrvatskome građanskom društvu*. Zagreb, 1992, 249, 250; Horvat, Josip. *Povijest novinstva Hrvatske*. Zagreb, 1962, 247-249; Polić M. 1899, 162.

<sup>25</sup> Polić, M. 1899, 165; Šidak i dr., 71.

negiranju Hrvatsko-ugarske nagodbe. U takvim je okolnostima došlo do kompromisa Narodne stranke i Središnje vlade u Budimpešti koji je doveo do revizije Hrvatsko-ugarske nagodbe 1873, utapanja unionista u Narodnu stranku i postavljanja Ivana Mažuranića na položaj bana 29. rujna 1873. S tog će se položaja Mažuranić rezignirati 1880. godine.

## MAŽURANIĆEVE REFORME I PITANJE IZBORNOG ZAKONODAVSTVA

Mažuranićevo razdoblje obilježila je intenzivna reformska djelatnost koja se odnosila na cjelokupno područje hrvatske autonomije, ali su najznačajnije bile reforme koje su se odnosile na ključne upravne i sudske institucije vlasti te prosvjetu. Mažuranićevim reformama uvedena su moderna načela po uzoru na austrijsko zakonodavstvo, ali je te reforme karakterizirala njihova ograničenost u odnosu na austrijske propise u smislu izraženije uloge organa vlasti i ograničenijeg raspona prava pojedinca.

Predvodništvo u reformskoj djelatnosti imala je, razumljivo, Zemaljska vlada, koja je vrlo brzo počela predlagati ključne zakone za ustroj autonomne vlasti. No, pokazalo se i da vlada ostavlja po strani zakone koji su se odnosili na građanske i političke slobode i prava koji su pak živo zanimali zastupnike koji su upravo na tom polju imali tegobna iskustva. Tako je tek nakon višestrukih pritisaka zastupnika i tiska Mažuranićeva vlada predložila zakone koji su se odnosili na slobodu tiska i porotno suđenje dok je Zakon o pravu sastajati se donijet na osnovi zakonodavne inicijative samih zastupnika.<sup>26</sup>

Među zakonima za koje su zastupnici bili posebno zainteresirani bila je i izmjena Izbornog zakona iz 1870. Raspoloženje među zastupnicima saborskog saziva 1872-1875. glede pitanja izbora i izbornih propisa snažno je odredilo iskustvo s izborima 1872. provedenima na osnovi Izbornog zakona iz 1870. kao i sjećanje na izbore 1867. kada se nametnutim izbornim redom i pritiscima utjecalo na rezultate izbora. U Saboru 1872. postavljeno je prije Mažuranićevo dolaska na mjesto bana Vakanovićevoj vladi više interpelacija koje su se odnosile na vladina zataškavanja izbornih manipulacija ili vladina obustavljanja kaznenih postupaka protiv lokalnih sudaca ili funkcionara zbog pritisaka na izborima<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Usp. Čepulo, Dalibor. Pravo na javno okupljanje u Hrvatskoj 1848-1918. i odrednice razvoja u europskim zakonodavstvima. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 49, 1999, 3-4, 397-428; Čepulo, Dalibor. Sloboda tiska i porotno suđenje u banskoj Hrvatskoj 1848-1918. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 7, 2000, 2, 923-975.

<sup>27</sup> Usp. interpelacije Milana Makanca na sjednici 4. srpnja 1872. i 5. srpnja 1872, Josipa Turellija 16. srpnja 1872, Josipa Muzlera 5. kolovoza i Ivana Tombora 16. kolovoza 1872, u: *Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije godina 1872-1875, I*, Zagreb, 1875. (dalje: DS 1872. I), 29, 42, 81-82, 122-123, 262-264.

Pokraj takvog nezadovoljstva te s obzirom na opće reformsko raspoloženje u liberalnom duhu koje je nastupilo s Mažuranićevim dolaskom na mjesto bana i autoritarni Izborni zakon iz 1870. morao je doći na red za izmjenu.

Zapravo je i pitanje (djelomične) izmjene Izbornog zakona na red došlo već i prije Mažuranićeva preuzimanja mjesta bana. Naime, Vakanovićeve vlada je 25. kolovoza 1873. Saboru podnijela prijedlog Osnove zakona o preinaci odnosno nadopuni § 1 Zak. čl. III:1870. o izbornom redu kako bi uredila stanje koje je nastalo nakon razvojačenja i priključivanja bjelovarske i đurđevačke pukovnije banskoj Hrvatskoj. Izmjena se sastojala u povećanju broja zastupnika u Saboru od 67 na 77 i raspored zastupnika na nove županije i gradove (Bjelovar, Ivanić i Sisak) te u protezanju važenja Zak. čl. III:1870. i na ta područja. Ta je osnova na dnevni red Sabora dospjela nakon Mažuranićeva preuzimanja vlasti, 16. listopada 1873, a gotovo bez rasprave usvojena je dan kasnije. Međutim, Mažuranićeva je vlada 24. prosinca vratila Saboru izglasanu osnovu s obrazloženjem da je ne može preporučiti vladaru na sankciju bez upozorenja na manjkavosti koje su se sastojale ponajprije u neusklađenosti s ostalim zakonima povezanim s tom materijom. Zakonodavni odbor tek se djelomično složio s vladinim primjedbama, ali je Saboru ipak preporučio da usvoji zaključak kojim poziva vladu da odustane od donošenja toga zakona jer se on pokazuje kao nepotreban zato što je regulativa potrebna za protezanje izbornog sustava i na razvojačeno područje Krajine već sadržana u drugim propisima<sup>28</sup>. Vlada se u povodu toga pitanja više nije oglasila, pa je ta već izglasana zakonska osnova za koju je trebalo zatražiti sankciju utrnila. Ta neobična situacija u kojoj se Mažuranićeva vlada ogradiła ne samo od prijedloga prethodne vlade već i od u Saboru izglasanog zakona imala je zapravo karakter uzurpacije ustavnih ovlasti vlade jer je vlada time prešla svoju ustavnu nadležnost i preuzela ingerencije zakonodavnog činioca.<sup>29</sup> Ta vladina uzurpacija, ali još i više prelaženje Sabora preko nje, upućuju na odnos snaga u hrvatskom političkom sustavu u kojem nije bilo mogućnosti ozbiljnije kontrole vlade, ali možda još i više na porođajne muke i ograničenosti parlamentarizma u Hrvatskoj. Tu je situaciju, doduše, dijelom

<sup>28</sup> DS 1872. I, 520, 822-823, 831-832, 837, 848; *Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije godina 1872-1875, II*. Zagreb, 1875. (dalje: DS 1872. II), 1066-1068, 1073.

<sup>29</sup> Uz Sabor zakonodavni činilac bio je još jedino vladar iz čijeg je prava vlada tek izvodila svoja ovlaštenja. To je vidljivo u vladinu pravu zakonodavne inicijative koje je bilo izvedeno iz vladareva prava zakonodavne inicijative, zbog čega je vladin prijedlog zakona prije upućivanja Saboru morao dobiti vladarevu predsankciju. Jednako tako je vlada imala obvezu da osnove izglasane u Saboru podnese vladaru na sankciju, a ne da ona ima supstancijalno pravo odbijanja tih osnova. Dakako, politički je vlada mogla lako doskočiti onim saborskim osnovama s kojima se ne bi slagala tako da se od njih ogradi, što bi bio dovoljan signal vladaru za uskraćivanje sankcije. Zastupnici su prilikom korištenja svojeg prava zakonodavne inicijative uvijek pazili da njihov prijedlog ne bude takav da mu se vlada protivi. No, ovako otvoreno vladino odbacivanje već prihvaćene osnove pokazuje njenu nesuptilnost i vjerojatno je plod vladine nepažnje i neiskustva u početnom razdoblju. Ladišlav Polić navodi da je Sabor mogao vladu i upozoriti da je svojim postupkom prekoračila nadležnost. Polić navodi i da mu je sličan slučaj poznat iz osamdesetih godina. Polić, L. 685.

moguće objasniti i time što se radilo o zaustavljanju Vakanovićeve osnove kao i time što se to zbilo u ranom razdoblju Mažuranićeva banovanja bez dovoljnog iskustva nove vlade, a s izraženijom tolerancijom zastupnika.

Čini se da je u nastavku zasjedanja u odjelu za unutarnje poslove bio izrađen cjelovit prijedlog izbornog reda koji je značajno mijenjao dotadašnja izborna pravila, ali su "patriotični ljudi" sugerirali vladi da taj prijedlog do daljeg zadrži zbog vjerojatne oporbe virilista koje je kontrolirala Središnja vlada<sup>30</sup>. Čini se da je vlada nakon toga čekala priključenje ostalog dijela Vojne krajine s namjerom da tada predloži nov izborni zakon koji bi važio za cjelokupno civilno i razvojačeno područje.<sup>31</sup> I u samoj Narodnoj stranci postojale su dvojbe o oportunisti izrade cjelovitog izbornog zakona, ali se ipak smatralo da je taj zakon potrebno izmijeniti prije konca zasjedanja Sabora bilo vladinom bilo zastupničkom inicijativom<sup>32</sup>.

Zapravo, s gledišta vlade izmjena te osnove nije ni bila većeg značenja već i stoga što je važeći izborni zakon stavljao vladu u privilegirani položaj kao i stoga što je vlada proizlazila iz Narodne stranke kao saborske većine koja je pak bila prihvaćena u političkoj javnosti, kako zbog svog rada na reformama tako i zbog toga što nije ni imala ozbiljniju oporbenu alternativu.

Međutim, godinu dana nakon faktične najave u *Obzoru* i pola godine prije saborskih izbora, zastupnici su u siječnju 1875. podnijeli prijedlog novele izbornog zakona. Predložene izmjene išle su u smjeru liberalizacije izbornog prava i uvođenja značajnijih jamstava korektnosti izbornog postupka. Kako zapravo nije bilo stvarnih razloga za uznemirenost narodnjaka glede mogućeg gubljenja prevlasti putem izbora, razlog za podnošenje tog zakona po svoj su prilici bila traumatična sjećanja zastupnika na izbore 1867. i 1872. Predlaganje te izborne osnove sa zastupničke strane ne treba tumačiti razilaženjem Mažuranićeve vlade i Narodne stranke niti realnim strahom od vladinog ugrožavanja pravilnosti izbora, a vjerojatno je da je taj prijedlog Mažuraniću unaprijed bio poznat pa da se s njim načelno i suglasio.

## DONOŠENJE IZMJENA IZBORNOG ZAKONA 1875. GODINE

Osnovu o izmjeni Izbornog zakona podnio je 6. siječnja 1875. Saboru Mirko Hrvat, a usvajanje je išlo po ubrzanom postupku - koji Poslovníkom nije bio

<sup>30</sup> Izborna novela na Saboru. *Obzor*, 15. I. 1875.

<sup>31</sup> Mažuranić je bio uvjeren da će do priključenja Vojne krajine Hrvatskoj doći prilično brzo te je i dinamiku svojih najznačajnijih reformi prilagodio tom očekivanju. To uvjerenje ostalo je i nakon prvih udaraca koji su ukazivali na drugačiji tijek. Usp. diskusiju Jovana Živkovića na sjednici od 12. siječnja 1875. DS 1872. II, 1834. Usp. i Čepulo, Dalibor. Dioba sudstva i uprave u Hrvatskoj 1874. *Hrvatska javna uprava*, 1, 1999, 2 240-241; Čepulo, 2000, Središte..., 32.

<sup>32</sup> *Obzor* je polemički komentirao napis o konfrontaciji Hrvatske i Ugarske u bečkom listu *Die Presse* koji je u tom kontekstu postavio i pitanje izmjene Izbornog zakona i Saborskog reda. *Obzor* je između redaka sugerirao političku neoportunist izrade cjelovitog izbornog zakona u tom trenutku. Izborni zakon. *Obzor*, 20. IV. 1874.



predviđen - kako bi se Osnova usvojila prije konca zasjedanja 14. siječnja, zbog čega su bile sazvane i izvanredne popodneve sjednice<sup>33</sup>. Tako je Osnova stavljena na dnevni red već 12. siječnja 1874, a suglasje zastupnika oko tog kršenja Poslovnika ilustracija je nepostojanja parlamentarnih tradicija. U posljednja dva dana o Osnovi se raspravljalo na jutarnjim i na izvanrednoj popodnevnoj sjednici te je 14. siječnja bilo provedeno treće čitanje.

Osnova zakona o preinaci zakonskog članka III:1870 o izbornom redu te zakonskog članka od 30. prosinca 1873. o uzakonjenju previšnjih odredaba od 8. lipnja 1871. zadržavala je broj od 77 zastupnika odnosno 77 kotara i predviđala jednak broj izbornih kotareva koji su bili određeni po sjedištu i općinama ili dijelovima grada koje su obuhvaćali (§ 2). Osnova je utvrđivala da se središnji odbori biraju u županijama i gradovima, a izborne deputacije u podžupanijama i gradovima (§ 3). Središnji odbori trebali su biti formirani na gradskim zastupstvima odnosno na izvanrednim županijskim skupštinama, sazvanim na (sljedećem) Saboru. Ta su tijela između stanovnika svog područja trebala izabrati pet pismenih osoba za koje "neimade sumnje" da će biti izbornici (to jest osobe koje imaju neposredno aktivno pravo glasa) i koje su se potom na poziv velikog župana odnosno gradskog načelnika trebale konstituirati kao središnji odbor koji je potom inicirao analogan postupak izbora tročlanih deputacija (§§ 4-5). Dnevnice i naknada troškova članovima središnjih odbora i deputacija bili su propisani Osnovom (§6). Osnova je zadržala razlikovanje između neposrednog i posrednog aktivnog izbornog prava, a ono se moglo vršiti samo u izbornom kotaru uobičajenog stanovanja. Kao opće uvjete za izbornu pravo Osnova je predviđala rođenje ili primitak u općinsku zavičajnost u kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji, dob od 24 godine, samostalnost i časnost odnosno nepostojanje zapreka (skrbništvo, stečaj, osuđivanost zbog kažnjivih djela iz koristoljublja), stalno prebivanje na području kraljevina Hrvatske i Slavonije te ispunjavanje pretpostavki za neposredno i posredno glasovanje (§ 7). Za područje šesnaest izbornih kotara u gradskim područjima (osim Siska i Ivanića) osnova je predviđala vršenje isključivo neposrednog izbornog prava. Nosioци tog prava u navedenim područjima bili su "mjesni građani" koji su taj status stekli bar godinu dana prije izbora, vlasnici nekretnina unutar izbornog kotara ako su za njih plaćali 15 forinti poreza, obrtnici, trgovci i brodovlasnici koji su plaćali 15 forinti poreza, svećenici priznatih vjeroispovijesti, svi javni činovnici (kraljevski, zemaljski, gradski, općinski), odvjetnici, doktori prava i medicine, pravi članovi JAZU, magistri ranarstva, ljekarnici, diplomirani mjernici, pomorski kapetani i učitelji općih i građanskih škola (§ 8). U ostalim se kotarima izbornu pravo vršilo i neposredno i posredno. Izbornici su bili individualni vlasnici,

<sup>33</sup> Osnova izbornog zakona bila je predložena 6. siječnja 1875. i odmah predana Zakonodavnom odboru, uz zamolbu predsjednika Sabora da što prije bude uzeta u raspravu. Izvještaj Zakonodavnog odbora podijeljen je na sjednici 11. siječnja 1875, a kako je prema Poslovniku mogao biti stavljen na dnevni red tek za tri dana, Sabor je na prijedlog predsjednika iznimno odlučio da Osnova bude stavljena na dnevni red odmah sutradan. DS 1872. II, 1817, 1827.

obiteljski suvlasnici i gospodari zadruga koji su posjedovali nekretninu na koju su plaćali 50 forinti odnosno 30 forinti poreza u nabrojanim vanjskim kotarima u Primorju i Gorskom kotaru, zatim svećenici i nosioci prethodno nabrojanih intelektualnih zvanja, osim gradskih i općinskih činovnika, zatim obrtnici, trgovci i brodovlasnici te gospodarski i šumarski činovnici novčanih zavoda koji su plaćali 30 forinti poreza. Birači, to jest osobe koje su imale posredno pravo glasa, bili su osobe iz gore navedene kategorije vlasnika nekretnina pod uvjetom da od nekretnine žive i plaćaju 5 forinti poreza te, uz jednak cenzus, obrtnici, trgovci, šumarski gospodarski činovnici te činovnici novčanih zavoda (§ 9). Posredni izbori odvijali su se na osnovi pravila da 50 birača bira jednog izbornika (§ 11). Izborne su deputacije u utvrđenim rokovima vodile postupak izrade popisa neposrednih izbornika i birača koji su morali biti javno izloženi u mjestima gdje su se vršili izbori uz pravo na izjavljivanje prigovora deputaciji koja je donosila konačnu odluku te potom oglašivala dan izbora (§§ 12-14). Osnova je određivala način biranja izbornika koje su usmenim glasovanjem birali birači prema skupinama od 50 popisanih birača, uz uvjet da ih bar petorica bude prisutna, i to uz izbor apsolutnom većinom u najviše dva kruga u neprekinutom slijedu (§ 16). Izborne su deputacije potom izrađivale potpune popise izbornika na koje se moglo izjaviti prigovor deputaciji te žalbu središnjem odboru, koji je najkasnije za 14 dana rješavao sve žalbe i izrađivao konačne izborne liste (§ 17). Izbori su morali biti održani najmanje deset dana prije otvorenja Sabora (§ 18) i za njih su važili ostali propisi Zak. čl. III:1870.<sup>34</sup>

Zakonodavni je odbor u predloženoj Osnovi izvršio više izmjena. Najveći broj njih ticao se promjene rasporeda ili sjedišta izbornih kotara ili je bio tehničke prirode. Županijski središnji odbori predviđeni u prijedlogu vlade zamijenjeni su podžupanijskim središnjim odborima koji su nadgledali rad izbornih deputacija, što je bilo u skladu s novim ustrojem uprave koji je u Saboru bio prihvaćen nešto prije.<sup>35</sup> Lista kotareva u kojima se vršilo isključivo neposredno izbornu pravo proširena je sa dva preostala grada (Sisak i Ivanić) i dva veća trgovišta (Samobor i Krapina). Izbornu pravo prošireno je u kategoriji intelektualnih zvanja diplomantima svih struka (a ne samo doktorima prava i medicine) te novom kategorijom birača u koju su spadali javni članovi obrtničke ili trgovačke tvrtke koji svaki pojedinačno plaćaju 30 forinti poreza. Dodani su i novi članci koji su jamčili pomoć

<sup>34</sup> Osnovu novele izbornog zakona (Osnova zakona o preinaci i nadopunidbi zakonskog članka III:1870. o izbornom redu i zakon. članka od 30. prosinca 1873. o uzakonjenju previšnjih odredaba od 8. lipnja 1871. glede razvojačenja varaždinsko-đurđevačke i varaždinsko-križevačke pukovnije, zatim vojno-krajiških općina Senja, Bjelovara, Ivanić-tvrđje i općine Siska i sjedinjenja njihova s kraljevinama Hrvatskom, Slavonijom i Dalmacijom) v. u DS 1872. II, 1851-1855.

<sup>35</sup> Zakonom o ustroju političke uprave od 15. XI. 1874. preustrojena je i strogo centralizirana dotadašnja teritorijalno-upravna struktura. U novom su ustroju zadržane županije, ali je težište upravne djelatnosti stvarno bilo stavljeno na novoosnovane podžupanije čije su granice bile određene primjenom racionalnih, a ne povijesnih kriterija, kako bi se stanovništvu olakšala dostupnost podžupanijskih središta. Čepulo, 2000, Središte..., 906-907.

upravnih službi u sastavljanju imenika, slobodan pristup izborima te regulirali odvijanje izbora i upotrebu sile, dok su ostale izmjene bile tehničke prirode<sup>36</sup>.

Izvještavajući o toj osnovi u prvom čitanju, izvjestilac Zakonodavnog odbora (Josip Muzler) naglasio je da su se prijedlozi i predlagatelja Osnove i Zakonodavnog odbora ograničili na popravljane dijelova važećeg zakona koji su se u praksi pokazali neodgovarajućim te da su izbjegavali načelne izmjene koje bi dovele u pitanje sankciju. Izvjestilac je posebno izdvojio dvije značajne izmjene. Jedna je utvrđivanje područja i sjedišta izbornih kotareva u zakonu s obzirom na to da je praksa pokazala da prepuštanje vladi da odredi izborne jedinice vodi svojevremeno i pristranom ponašanju vlade. U predloženi popis sjedišta izbornih jedinica odbor je unio izmjene prilagođujući podjelu prirodnim obilježjima kotareva i birališta i njihovoj pristupačnosti kao i potrebi ravnomjernije raspodjele zastupnika na cijelu zemlju. Druga je izmjena bila glede središnjih odbora preko kojih je do tada vlada najviše utjecala na izbore pa je izmjenama isključena zastupljenost vlade u sastavu odbora jer se pokazalo da to kompromitira vladu. Posredno je veza s vladom zadržana putem izbora članova odbora u podžupanijskim skupštinama u kojima vlada ima utjecaj preko podžupana.

U prvom čitanju povelu se vrlo živa rasprava u kojoj su se sjekli različiti pristupi i različiti interesi. Problematizirano je više pitanja, a oporba zakonu došla je i od unionističkih konzervativaca i "lijevih" liberala okupljenih oko skupine Milana Mankanca. Naznaka žestokih sukoba koji će izbiti u drugom čitanju pojavila se u raspravi o položaju turopoljskog kotara jer se s turopoljske strane pojavilo zalaganje da se Turopolju ostavi cjelovitost izbornog kotara i tradicionalno zastupničko mjesto (Stjepan Vučetić), čemu su pak suprotstavljeni povijesno obrazloženje i racionalnost predloženog ustroja (Slavoljub Vrbančić). Iz više se razloga protiv predložene "krparije" izjasnio Milan Makanec. On je kritizirao stalne i stranačkim interesima uvjetovane izmjene izbornih redova umjesto stabilizacije cijelog sustava tražeći donošenje novog i cjelovitog izbornog i saborskog reda sukladno vladinom obećanju. Protiv predložene Osnove naveo je da ona ne onemogućava potencijalnu prevlast virilista koji su zapravo produžena ruka Središnje vlade te da se ne odnosi na stanovništvo Dalmacije i Vojne krajine koje je posredno, preko reguliranja pasivnog prava glasa, moglo biti uključeno u hrvatski izborni sustav. Makanec je i načelno kritizirao imovinski cenzus predlažući njegovo ukidanje s obzirom na to da su ionako svi cenzusi supstituti "duševnog" cenzusa. Stoga je osuđivao i protezanje prava glasa na nove, intelektualne kategorije, uz istovremeno zadržavanje imovinskog cenzusa koji je za siromašne glasače previsok. Propisivanje izbornih okruga zakonom je smatrao nedorečenim s obzirom na pravo županija da mijenjaju općinske granice. Osnova je osporena i zbog toga što je nije izradila vlada koja jedina raspolaže službama i potrebnim podacima za izradu takvog zakona (Stjepan Hrvoić).

<sup>36</sup> Usp. izvještaj Zakonodavnog odbora. DS 1872. II, 1849-1851.

Predstavnik vlade (Jovan Živković) odgovorio je na optužbe zbog pasivnosti vlade u predlaganju izbornog zakona navevši da je vlada imala namjeru izraditi novi izborni zakon, ali je odlučila pričekati ujedinjenje Vojne krajine. No, izrazio je načelnu podršku izbornoj noveli uz uvjet da ona ne dira u bitna načela postojećeg Izbornog zakona iz 1870. Živković je iskazao razumijevanje za oduzimanje dotadašnjeg ovlaštenja vlade da određuje izborne kotareve, to prije što je to izvršeno i u drugim europskim zemljama, ali je izrazio i rezerve s obzirom na to da još nije provedena nova upravna podjela. Izrazio je neslaganje s oduzimanjem utjecaja vlade na izborne odbore smatrajući da činovnici kao neutralni činilac moraju skrbiti o provedbi zakona i pri izborima te zatražio da se na čelo odbora postavi činovnik koji bi bio odgovoran vladi i preko nje Saboru te bi jamčio poštovanje zakona.

Predlagatelj Osnove (Mirko Hrvat), s kojim se uglavnom suglasio i izvjestilac (J. Muzler), naglasio je da Osnova otklanja tri najznačajnije problematične točke dotadašnjeg zakona, i to tako da zamjenjuje i trajno određuje teritorijalnu podjelu izbornih područja, da eliminira upravljanje izbornim postupkom od strane vlade te da isključuje vladu kao žalbeni organ u izbornom postupku, što je dotad vlada koristila za stranačku pristranost. Hrvat je na iznijete prigovore odgovorio da povijesna prava nisu zakonom ukinuta, već ih kao posebna upravna jedinica Turopolje nije ni imalo, za zakon je ustvrdio da se ne može odnositi na Dalmaciju, a da pripadnici Hrvatske i Slavonije koji trajno stanuju u Vojnoj krajini ne gube pasivno izborni pravo te da su se predlagatelj i Zakonodavni odbor koristili svim podacima o upravnoj podjeli koje je imala i vlada.

Drugo čitanje karakterizirale su burne rasprave, uglavnom usredotočene na nekoliko ključnih pitanja. Najviše je vremena potrošeno na pitanja o Turopolju i Rijeci, a manje drugim pitanjima teritorijalne podjele. Opsežnije se raspravljalo i o pitanju aktivnog i pasivnog izbornog prava te o pitanju izbornog cenzusa.

Žučna je bila rasprava o Turopolju koja se kretala oko upornog zalaganja članova Sabora iz Turopolja (Stjepan Vučetić, Stjepan Josipović) da se, s obzirom na različite formalne osnove, očuva teritorijalna cjelovitost i posebna zastupljenost Turopolja u Saboru. Njihovo zalaganje podržali su još neki zastupnici, dočim se vlada držala rezervirano. No, odbijeni su i ti kao i većina drugih prijedloga koji su išli za izmjenama sjedišta i obuhvata predloženih izbornih kotara. Žučna rasprava vodila se i o Rijeci. Oporbeni zastupnici predlagali su da Mažuranić podnese ostavku zbog odbijanja Rijeke da sudjeluje u Saboru kako bi time iznudio promjene te da se zakonom ovlasti ban da imenuje središnji izborni odbor za Rijeku ukoliko to ne učini riječko zastupstvo (M. Makanec, Mijo Posilović). No, upozoreno je da je jedino rješenje riječkog pitanja ukidanje riječkog provizorija koji je sam Sabor prihvatio (Marijan Derenčin) te da riječki slučaj ne bi trebalo rješavati posebnim, već općim odredbama zakona (Matija Mrazović). Mažuranić je upozorio da su neuspješni bili pozivi i prijašnjeg bana, dok je na njegov upit o raspoloženju za izbore riječki gubernator dao negativan odgovor pozivajući se na Nagodbu. Mažuranić je upozorio da bi novi poziv značio kompromitaciju hrvatske vlade, a propisi-

vanje prisilnih intervencija ili prijetnje ostavkom ne bi bili ni svrsishodni ni učinkoviti. Tako ni prijedlozi koji su se ticali Rijeke nisu usvojeni.

Za razliku od tog pitanja gotovo je bez rasprave prihvaćen prijedlog da na čelu središnjeg izbornog odbora bude podžupan odnosno gradski načelnik s obrazloženjem da se na taj način u izborni postupak uključuje osoba koja je odgovorna vladi, a preko vlade i Saboru s obzirom na Zakon o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika Saboru. Predlagatelj je naveo da su činovnici uvođenjem inkompatibiliteta ionako postali neutralni element te da su zbog toga zaštićeni od vladina utjecaja (Bartol Smajić). Taj je prijedlog posebno podržao Mažuranić napomenuvši da bi bez osiguranja vladina utjecaja na izbore postojala opasnost da Osnova ne bude potvrđena, što je bila očita aluzija na vjerojatnost da Središnja vlada onemogućiti sankciju zakona.

Glede pretpostavki biračkog prava Milan Makanec je predložio da načelno budu izjednačene pretpostavke za aktivno i pasivno izborni pravo te da se ono protegne i na Dalmaciju, uz zadržavanje ograničenja na vršenje aktivnog prava glasa samo u mjestu uobičajenog stanovanja, ali je taj prijedlog odbijen s obrazloženjem da je *sedes materiae* za pasivno izborni pravo zakon o saborskom redu, da se predlaže podjela prava čije se vršenje potom faktično ukida, da je nepravilno davati udio u stvaranju zakonodavnog tijela onima na koje se odluke tog tijela ne odnose (M. Hrvat) te da se taj prijedlog upušta u ustavnu problematiku (J. Muzler). Prijedlog simboličke važnosti da se virilistima oduzme aktivno izborni pravo jer da su oni na taj način u Saboru zastupani dvaput (Franjo Sviličić) načelno je podržan, ali je odbijen zbog težnje da se učini što manje izmjena u prijedlogu (J. Muzler). No, primljen je prijedlog o proširenju kruga nosilaca aktivnog izbornog prava u gradovima na dvije nove kategorije. Jedna su bili činovnici novčanih društava (to jest banaka), uz pretpostavku poreznog cenzusa od 15 forinti, s obrazloženjem da su ti činovnici po neovisnosti i izobrazbi jednaki javnim činovnicima te da pravo neposrednog glasovanja uživaju u seoskim općinama. Druga kategorija bili su umirovljeni vojni časnici jer izlaskom iz vojne službe postaju neovisni (Antun Jakić).

Dugotrajna rasprava koja se vodila o pitanju imovinskog cenzusa pokazala je obilježja društvenih procesa koji su se odvijali u Hrvatskoj, a jasnije je pokazala i ideologijska usmjerenja prisutna u Saboru. Podloga raspravi bio je Mrazovićev prijedlog o smanjivanju cenzusa za neposredno pravo glasa vlasnika nekretnina na seoskim područjima sa 50 na 30 forinti. Mrazović je naveo da temeljem važećeg izbornog reda postoje čak tri cenzusa za izvangradska područja, i to 15 forinti za seoske općine u Turopolju, 30 forinti za Riječku županiju i prekokupski dio Zagrebačke županije i 50 forinti za ostali dio zemlje, s time da su niži iznosi bili utvrđeni zbog loše strukture posjeda koja je u Turopolju i prekokupskom području prouzročena raspadanjem zadruga. No, kako se proces raspadanja zadruga širi, valja očekivati da ubrzo prevlada inokosni posjed čiji siromašni vlasnici neće ispunjavati izborni cenzus. Zbog toga će, prema Mrazoviću, Sabor počivati na vrlo uskoj društvenoj osnovi, to prije što se birači uglavnom i ne odazivaju na

izbore, a to će još produbiti uvođenje novog poreznog sustava koji će smanjiti iznose zemljarine i time i broj izbornika na selu. Kao moguća posljedica bilo je predvidivo i smanjenje udjela na izborima starosjedilačkog stanovništva u Srijemu i time gubitak njihova političkog utjecaja u korist novodoseljenoga stanovništva. Za predloženo je pak sniženje cenzusa navedeno da bi ono tek kompenziralo posljedice raspadanja zadruga i ne bi osjetnije širilo broj izbornika, pa ne bi utjecalo na podlogu političkog sustava, a čak i kad bi došlo do povećanja broja izbornika, to ne bi rezultiralo i političkim promjenama s obzirom na izrazitu konzervativnost hrvatskog seljaka. No, i taj prijedlog, koji je proširenje prava glasa opravdavao time da to ne bi predstavljalo ozbiljniji korak prema stvarnoj demokratizaciji sustava, naišao je na tek umjerenu podršku i žestoko osporavanje. U prilog prijedlogu nastupili su osobito zastupnici sa sela te su iznijete težnje da se sustav prilagodi raspadanju zadruga (Juraj Balaško) koje će uskoro dovesti do potpunog iščeznuća izbornika (Dragutin Antolek) i potvrđeno je uvjerenje da zbog siromaštva sniženje cenzusa neće dovesti do velikog povećanja izbornika (Aleksandar Rogulić), ali je spomenuto čak i opće pravo glasa (Živko Odžić). Upozoreno je i da je već i prijedlog osnove sadržavao kategorijalna proširenja izbornih prava te da sniženje cenzusa ne predstavlja konceptijski značajniji zahvat od toga (Mijo Posilović, Ivan Jagić), a navedeno je da bi zbog prevelikog utjecaja danog velikom posjedu trebalo napraviti protutežu davanjem utjecaja manjem posjedu (M. Makanec). No, otpor prijedlogu bio je izraženiji od podrške. Predlagatelj osnove (M. Hrvat) prijedlogu se suprotstavio navodeći da osnova ide za popravljajem dotadašnjeg zakona, a sniženje cenzusa predstavlja bitnu promjenu izbornog sustava jer bi se broj glasača vrlo značajno povećao. Naveo je da narod ne treba uvlačiti na političku pozornicu prije negoli je pripremljen sustavnim odgojem u školama navodeći primjer stabilnog razvoja Engleske s ograničenim pravom glasa i nestabilnosti Francuske s općim pravom glasa (M. Hrvat). To je podržano i računicom o nepravilnosti snižavanja cenzusa zbog razlike u ukupno plaćenom porezu koji stoji iza neposrednog izbornika i ekvivalentne mase od 50 birača, a iznijeta je i tvrdnja da raspadanje zadruga povećava broj birača, dočim je u zadrugama pravo glasa ograničeno samo na jednu osobu (Napoleon Špun-Stržić). Prigovoreno je i to da prijedlog prekida izborni sustav važeći na dvama posljednjim izborima i uobličen na temelju statističkih podataka (S. Hrvoić), a istaknuto je i da je nužno da se s Prijedlogom osnove složi Zemaljska vlada kako bi Osnova dobila potvrdu vladara (M. Broz). Protiv mijenjanja cenzusa opredijelili su se i turopoljski zastupnici (S. Josipović, S. Vučetić) zbog toga što ta izmjena zahvaća u bit zakona, premda je Josipović izrazio i simpatije za opće pravo glasa s obzirom na često izraženiji patriotizam siromašnih građana. Predstavnik vlade (J. Živković) usprotivio se Mrazovićevu prijedlogu ističući da je vlada suglasna s izmjenama Izbornog zakona, uz uvjet da one ne ulaze u bit zakona. Mrazovićev prijedlog je pak ocijenio bitnom izmjenom jer predložena promjena mora izazvati i snižavanje cenzusa kod birača, čime se mijenja cijela podloga izbornog sustava i čega se dosezi ne mogu procijeniti bez razvijenijih studija, a upozorio je i da bi prihvaćanjem Mrazovićeva prijedloga

cijela osnova mogla ostati bez potvrde. Konačno, odborski izvjestilac (J. Muzler) upozorio je da proširenje prava glasa učinjeno novelom predstavlja neznatnu promjenu, što nije slučaj s pitanjem sniženja cenzusa koje u raspravi nije razriješeno iako Sabor ima pravo ulaziti i u bit zakona ako to hoće. Mrazovićev prijedlog nije primljen, a Osnova je usvojena i nakon trećeg čitanja posljednjeg dana zasjedanja 14. siječnja upućena na sankciju<sup>37</sup>.

Čekanje na sankciju prolazilo je u strahu da će ona biti uskraćena. Naime, već nekoliko dana nakon usvajanja zakona u Turopolju je potpisana peticija vladaru s traženjem da se ne dopusti oduzimanje posebnog statusa Turopolju, a turopoljski su unionisti i dalje imali dobre veze u Budimpešti<sup>38</sup>. *Obzor* je prenosio glasine iz Budimpešte da je Osnova odbijena odnosno da je Zemaljska vlada još nije ni prosljedila te je izrazio bojazan da će Zemaljska vlada Osnovu staviti *ad acta* i predložiti novu.<sup>39</sup>

Međutim, nova Središnja vlada doista je predložila vladaru da s gledišta "državne zajednice i zajedničkih interesa" uskrati potvrdu zakona, ali ne zbog pitanja Turopolja kao što se to očekivalo. Središnja vlada je tražila da se određivanje izbornih kotara u Rijeci uskladi s "provizorijem" kao i da se isključi odredba koja pravo glasa uvjetuje stalnim prebivanjem u Hrvatskoj, za što ne postoji jasno pravno određenje - iako je stvarni razlog bio što bi tom formulacijom bili isključeni mađarski veleposjednici<sup>40</sup>. Tako je vladar u svibnju vratio Saboru nepotvrđenu osnovu s preporukom da se o njoj ponovno raspravlja, pa je ona, uz prethodno izvješće Zakonodavnog odbora, stavljena na sjednicu 12. lipnja 1875. Zakonodavni odbor je predložio da se odredba koja je utvrđivala podjelu Rijeke na dvije izborne jedinice zamijeni odredbom da Rijeka bira dva zastupnika, s tim da način izbora i izborne jedinice utvrđuje Rijeka sama te da se briše odredba koja aktivno pravo glasa uvjetuje stalnim prebivanjem na području kraljevina Hrvatske i Slavonije jer ne postoji zakonska definicija te kategorije. U obnovljenoj raspravi oporba je žestoko napala Mažuranićevu vladu. Povrat Osnove pripisan je prevlasti Središnje vlade i neodlučnosti Zemaljske vlade, a propisivanje izuzetka u zakonu za Rijeku, koji će potom biti prekršen bez mogućnosti reakcije, ocijenjeno je sramotom te je Mažuranićevoj vladi prigovoreno da je pala i ispod razine mađaronske vlade (M. Makanec). To je dopunjeno tvrdnjom i da je prethodni zakon bio bolji od predložene odredbe koja znači predaju Rijeci zakonodavnih ovlaštenja i time kapitulaciju

<sup>37</sup> Tijek usvajanja novele izbornog zakona v. u DS 1872. II, 1830-1855, 1857-1864, 1874.

<sup>38</sup> U travnju je Strossmayer predviđao da Osnova neće dobiti sankciju, a Matija Mrazović je iz Beča tražio osobnu Mažuranićevu intervenciju kod Središnje vlade za koju je jedino mislio da može spriječiti uskraćivanje sankcije. Kroker, James P. *Liberal Reform in Croatia, 1872-75. The Beginnings of Modern Croatia Under Ban Ivan Mažuranić*. Ph. D. Thesis. Indiana University, 1980. (neobjavljeno), 236.

<sup>39</sup> O izbornoj noveli. *Obzor*, 29. I. 1875.

<sup>40</sup> Gross - Szabo. 384.

(M. Posilović). U drugom čitanju predloženo je preciziranje navedene formulacije o Rijeci u smislu da se ona odnosi samo na pravo na odluku o stvaranju jedne izborne jedinice ili njih dviju kako bi se onemogućilo shvaćanje da Rijeka ima pravo sama sebi propisivati izborni red (M. Mrazović). No, upozoreno je da je važnije ne ugroziti donošenje zakona koji jamči isključenje vlade od utjecaja na izbore negoli tobože rješavati problem Rijeke koji se jedino može riješiti tek promjenom širih okolnosti i uviđanjem stanovništva da ima veći interes u povezivanju s Hrvatskom (M. Hrvat). Turopoljski zastupnik (S. Vučetić) pozvao se na unionističku obranu prava na Rijeku i tražio da se obveza sudjelovanja u Hrvatskom saboru realizira po potrebi i putem izvršne vlasti. No, njemu je prigovoreno da radikalizacijom pokušava postići ponovno uskraćivanje potvrde izborne novele kako bi na snazi ostao stari zakon koji priznaje posebnost Turopolja, dočim novi jamči korektnije izbore, zbog čega je dana podrška i predloženim izmjenama (Ž. Odžić). Predloženo je, međutim, i da se radije zadrži stari izborni zakon jer novi ionako ne daje stvarna jamstva protiv vladinog utjecaja na izbore (M. Posilović). Predstavnik vlade (J. Živković) upozorio je pak na težak položaj vlade koja pokušava u zatečenoj situaciji obraniti ono što je moguće, ujedno ustvrdivši da se Rijeci daje pravo na provedbu zakona, a ne zakonodavno pravo donošenja izbornih propisa. Konačno je Osnova bila primljena s predloženim izmjenama te potom potvrđena<sup>41</sup>.

Manjkavost novele zbog nepostojanja normi koje bi rješavale moguće izvanredne slučajeve blokade što ih izborna tijela ne bi mogla ili ne bi htjela razriješiti - vidljiva u raspravi o riječkom pitanju - ubrzo je došla do izražaja na drugom području. Naime, 1878. došlo je do takve izborne opstrukcije u vukovarskom i tovarničkom kotaru.<sup>42</sup> U Saboru je tada J. Živković odbio prijedlog da se vladi dade ovlaštenje za formiranje odgovarajućih izbornih tijela u slučaju da dođe do neprovođenja izbora. No, takvo rješenje će biti ugrađeno u "malu" izbornu reformu 1880. i cjelovitu izbornu reformu 1881. kada je vladi vraćena nadležnost u povodu žalbi protiv izbornih popisa<sup>43</sup>. U Saboru 1878. pojavio se i prijedlog zagrebačke

<sup>41</sup> DS 1872. II, 1941, 2002-2008, 2021, 2038. Zakon od 6. VI. 1875. o preinaci i nadopunidbi zakonskog članka III:1870. o izbornom redu i zakon. članka od 30. prosinca 1873. o uzakonjenju previšnjih odredaba od 8. lipnja 1871. glede razvojačenja varaždinsko-đurđevačke i varaždinsko-križevačke pukovnije, zatim vojno-krajiških općina Senja, Bjelovara, Ivanić-tvrđje i općine Siska i sjedinjenja njihova s kraljevinama Hrvatskom, Slavonijom i Dalmacijom v. u: *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1875*. Zagreb, 1876. (dalje: SZ 1875), 1021-1031.

<sup>42</sup> Nakon izbora 1878. utrnula su dva mandata iz vukovarskog i tovarničkog kotara te je vlada, u skladu sa zakonom, dala i ponovila nalog izbornim tijelima u tim kotarima da raspišu nove izbore. No, u vukovarskom su se kotaru na te naloge oglasili, dok su u tovarničkom postupili po nalogu tek nakon ustrojavanja vlade. Predlozi izpravcih o izbornom redu. *Obzor*, 5. VI. 1879.

<sup>43</sup> Reagirajući na probleme u vukovarskom i tovarničkom kotaru, zastupnik Ivan Maršo predložio je u srpnju 1879. donošenje dopune novele Izbornog zakona iz 1875. po kojoj bi odjel za unutarnje poslove bio ovlašten imenovati središnje odbore i deputacije ako podžupanijske ili gradske

trgovačke komore da se, po uzoru na austrijski kurijalni izborni red, pravo izbora dade i trgovačkim komorama, ali je taj prijedlog odbijen s obrazloženjem da bi na taj način izborna prava bila proširena i na korporacije<sup>44</sup>.

### PRIRODA I ZNAČENJE IZBORNE NOVELE 1875.

Već je kroz saborsku raspravu došlo do izražaja više značajnih obilježja vezanih uz izbornu novelu. Lakoća i žestina kojom su i narodnjački i oporbeni zastupnici nastupili protiv upornih pokušaja da se održi posebna zastupljenost Turopolja kao i mlaka i diplomatski izvedena podrška Zemaljske vlade održanju posebnog statusa, koja je stvarno više upućivala na negativan stav vlade, potvrdile su značajnu promjenu na hrvatskoj političkoj pozornici i preživjelost mađaronskih stavova i snaga koji više nisu mogli računati ni na podršku Središnje vlade. Taj je sukob imao prvenstveno političke odrednice, pa i obilježja političke osvete, a manje obilježja odstupanja od povijesne određenosti izbornog sustava. To se vidi i u samoj osnovi u kojoj je povijesna određenost i dalje jako zastupljena u vidu zadržavanja izbornog identiteta gradova bez obzira na njihovu veličinu. Pri tome valja imati na umu i da je takav raspored imao jasnu političku logiku s obzirom na to da je modernizacijski usmjerena vlada mogla računati na glasove u gradovima, dočim je tradicionalno mađaronski usmjeren turopoljski kotar glasovao konzervativno i unionistički. Ipak, i unatoč toj prvenstveno pragmatičkoj određenosti izbornog sustava lakoća kojom je odstranjen turopoljski kotar vjerojatno se može promatrati i kao odraz općeg smanjenja značenja povijesne određenosti hrvatskog političkog sustava.

Drugo teritorijalno pitanje, riječko, te pitanje isključenja mađarskih veleposjednika koji ne žive u Hrvatskoj pokazali su pak drugu vrstu uvjetovanosti odnosno slabost hrvatskog položaja spram Središnje vlade koja nije dopuštala niti nominalno reguliranje izbora u Rijeci ili uvjetovanje prava glasa domicilom.

---

skupštine ne bi izabrale ta tijela ili pak ta tijela ne bi obavljala svoje dužnosti. No, Jovan Živković je zatražio vremena da vlada zauzme stav o tako važnom pitanju upozorivši ujedno na složenu situaciju u Srijemu koju vlada prati. Time je Živković spriječio da taj prijedlog bude stavljen na dnevni red Sabora. Na sjednici 1. srpnja 1881. jednaku je pak mjeru predložio Ante Jordan. Zanimljivo je da je Jordan u raspravi o predloženoj noveli izbornog zakona ustvrdio da ona preuzima načela iz Izbornog reda za austrijske pokrajine iz 1861, a odbacuje načela iz ugarskog Zak. čl. XXXIII:1874. na kojima je bila zasnovana hrvatska izborna novela iz 1875. Na to je Mirko Hrvat, predlagatelj novele iz 1875, ustvrdio da on navedeni ugarski zakon nije ni pročitao. DS 1878, 428, 438-439, 1537, 1360; Polić, L. 687-691.

<sup>44</sup> *Obzor* je upozorio da je austrijski kurijalni izborni red nastao s namjerom da osigura prevlast Nijemaca u Carevinskom vijeću te da ga nije oportuno preslikavati na Hrvatsku gdje bi onda druge korporacije (primjerice odvjetnici) mogle zahtijevati posebnu predstavljenost u Saboru. Predlozi izpravcih o izbornom redu. *Obzor*, 5. VI. 1879.

Svakako je najvažnije bilo značajno umanjenje uloge Zemaljske vlade u izbornom postupku, ali je ispravljanje prvotnog prijedloga po kojem bi vlada bila isključena iz izbornog postupka važan pokazatelj slojevite političke uvjetovanosti toga zakona. Mogući ograničavajući utjecaj Središnje vlade tek je donekle bio razlog za ispravak prijedloga o potpunom isključenju vlade iz izbornog postupka. Doduše, upozorenje Zemaljske vlade na mogućnost da osnova ne dobije sankciju ako i vlada ne bude uključena u izborni postupak zasigurno je bilo realno. Teško je vjerovati da bi Središnja vlada, koja je nadzor nad Hrvatskom vršila ponajprije putem posrednog utjecaja i kontrole nad Zemaljskom vladom, tolerirala da saborski izbori budu posve slobodni i izmaknuti iz nadzora i mogućnosti faktičnog usmjerenja od strane Zemaljske vlade, pogotovo u slučaju nepovoljnih zbivanja u Hrvatskoj. Valja vjerovati da bi Središnja vlada iznašla razlog za sprječavanje sankcioniranja takve novele i unatoč tome što se radilo o posve unutarnjem pitanju Hrvatske. No, teško je pretpostaviti i da bi sama Mažuranićeva vlada, koja je i kroz novo ustrojstvo uprave jasno očitivala težnju da učinkovito nadzire zbivanja u zemlji, olako prepustila stvaranje saborske većine putem izbora bez mogućnosti nadzora, a po potrebi i utjecaja na taj postupak.

Navedeno pitanje bilo je to važnije što je Zakonom o sudačkoj vlasti i Zakonom o ustroju političke uprave iz 1875, donijetima prije izborne novele, utvrđen inkompatibilitet zastupničke funkcije i sudačke i činovničke službe čime je ponešto oslabljen utjecaj vlade. Sam Mažuranić, dok je bio kancelar, pokazao je opredjeljenje da putem izbora utječe na stvaranje saborske većine koja bi podržala njegovu politiku. Utjecanje na izbore putem okružnica činovnicima s posrednim uputama da glasuju za vladinu stranku nije bilo neuobičajeno te se nije smatralo ozbiljnijim kršenjem korektnosti izbora. Tek su Rauchove i Vakanovićeve prijetnje otkazima i stvarne zamjene činovnika smatrane nedozvoljenim pritiskom. Činjenica je da se za svoga mandata Mažuranić nije služio drastičnijim pritiscima te da je 1878. izostala čak i ozbiljnija politička agitacija uklapa se u oris Mažuranićeva vladanja kao korektnog i tolerantnog za raznovrsne političke stavove. No, takvo Mažuranićevo držanje zasigurno korespondira i s činjenicom da on do samoga kraja i nije presudno ovisio o stranci, a da je politička slika Hrvatske na sva tri izbora održana za njegova banovanja isključivala rezultat koji bi za njega bio nepovoljan. Međutim, prepuštanje izbora posve izvan vladina nadzora bilo je izvan logike funkcioniranja i tradicija hrvatskog političkog sustava, pa je razumljivo da je takav stav zastupala i vlada. Karakteristično je da, unatoč tome što je većina drugih pitanja prošla u žestokim raspravama, prijedlog da predsjednik izbornog odbora bude podžupan nije doživio praktično nikakvo osporavanje među zastupnicima, unatoč tome što je uklanjanje utjecaja vlade na izbore bilo glavna svrha i postignuće predložene novele. Odustajanje zastupnika od toga prijedloga zasigurno je bilo uvjetovano potrebom da se ne ulazi u rizik odbijanja sankcije, ali pasivnost kojom je primljen taj kompromis možda proistječe i iz toga što je i novost prijedloga bila prejaka da bi se snažnije prihvatila i branila. Ipak, i unatoč ugradnji te odredbe, utjecaj vlade bio je izbornom novelom uvelike prigušen i jedva da je i mogao biti uspoređen s vladinim položajem prema prijašnjem zakonu.

Uz to ograničenje slobode izbora, uvjetovano ponajprije vanjskim činiocem, u raspravi je još uočljivija bila izrazita protudemokratska usmjerenost Sabora u pitanju cenzusa. Usvajanjem Mrazovićeve prijedloga o snižavanju cenzusa neposredno bi pravo glasa dobili tek niži, ali ne i najniži slojevi zemljovlasnika, pa ni taj prijedlog nije uključivao koncepcijski značajnu promjenu izbornog sustava. No, rasprava je pokazala očiti zazor prema samoj ideji o širenju prava glasa na neizobražene i niže slojeve, a spominjanje općeg prava glasa od pripadnika Mankančeve liberalno-demokratske skupine i turopoljskih predstavnika nije imalo nikakvog značenja<sup>45</sup>. Ključno obrazloženje toga odbijanja, koje se pozivalo na nepripremljenost nižih slojeva da prvenstveno zbog neprosvijećenosti i potom zbog materijalne ovisnosti neposredno sudjeluju u političkom sustavu, ukazuje na liberalne korijene tog antidemokratskog stava.

Liberalna i antidemokratska podloga izborne reforme i općeg ideologijskog usmjerenja u Saboru još jasnije dolazi do izražaja uzmu li se u obzir i druge odrednice vezane uz izborni sustav. Odbijanje snižavanja cenzusa pojavljuje se u situaciji u kojoj je društvena podloga izbornog prava u Hrvatskoj vrlo uska, a Mrazović nagovještava dalje sužavanje zbog raspadanja zadruga. Istovremeno, Sabor odlučuje o proširenju prava glasa na nove kategorije intelektualnih zvanja. Nadalje, i to proširenje prava glasa na prosvijećene slojeve i odbijanje sniženja cenzusa za kategorije koje nisu udovoljavale zahtjevu prosvijećenosti ili posjedovanja zbivaju se koncem saziva Sabora koji se prije toga istakao usvajanjem niza modernih reformi i zalaganjem za obranu hrvatske autonomije. I u *Obzoru* se javilo mišljenje koje je zalaganje za opće pravo glasa povezivalo s ekstremizmom koji vodi despociji.<sup>46</sup> Zapravo, i kada je Zakonom o gradskim općinama iz 1881, pripremljenim 1880, to jest za Mažuranićeva banovanja, na zalaganje zastupnika koji su se borili za učvršćivanje gradske samouprave aktivno pravo glasa na gradskim izborima protegnuto čak i na žene, ono će za sve kategorije birača i dalje ostati opterećeno imovinskim, profesionalnim i obrazovnim cenzusima.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Prikazujući raspravu u Saboru, Polić komentira pitanje cenzusa navodeći da je "čudna (...) ta strašna konzervativnost ovoga Sabora". Polić, L. 686.

<sup>46</sup> Razmatrajući pitanje općeg prava glasa, *Obzor* upućuje na primjer despotizma u Francuskoj kao rezultat. Nadalje se izražava želja da će se napredak zbiti kroz prosvijećeni razvoj, a ne kroz oslanjanje na masu. Opće glasovanje. *Obzor*, 4. srpnja 1874.

<sup>47</sup> S obzirom na zadržani sustav cenzusa i obrazloženje po kojem je pravično da žene imaju pravo glasa stoga što su i one vlasnici nekretnina, obrta i trgovina te plaćaju visoke poreze, jasno je da ni ta reforma - a žensko pravo glasa ukinuto je već sljedećim Zakonom o gradovima iz 1886 - nije imala namjeru ozbiljnije demokratizacije sustava. Zapravo je ključna motivacija proširenja prava glasa u gradovima bila učvršćenje gradske samouprave širenjem društvene osnovice gradskog zastupništva s obzirom na strah zastupnika da se vladinim prijedlogom zakona smjera na upravnu centralizaciju i ukidanje gradskih samouprava. Čepulo, Dalibor. Položaj i ustroj hrvatskih gradova prema Zakonu o uređenju gradskih općina iz 1881. godine. *Hrvatska javna uprava*, 2, 2000, 1, 100, 104, 114.

U tom se sklopu nazire i oris prevladavajuće ideologijske usmjerenosti i političkih nastojanja saborskog saziva 1872-1875. pa i kasnijih sabora za Mažuranićeva banovanja. Ciljevi tih nastojanja bili su modernizacija cjelokupnog ustroja zemlje, postizanje što samostalnijeg upravljanja zemljom i postizanje određujuće uloge uskog sloja domaće političke elite u kojoj bi ključnu ulogu imala inteligencija porijeklom uglavnom iz državnih službi i odvjetništva te, u manjoj mjeri, slabi sloj domaćih poduzetnika.

Bitna važnost novele očituje se u značajnom ograničenju mogućnosti utjecaja vlade na izborni postupak. U odnosu prema dotadašnjoj regulativi, koja se u praksi odrazila u ozbiljnim kršenjima i manipulacijama u izbornom postupku, taj je pomak bio vrlo značajan. Promjene u kojima se taj napredak očitovao (propisivanje izbornih jedinica zakonom te vezivanje izbornih tijela uz podžupanijske skupštine i uklanjanje žalbene nadležnosti vlade) bile su značajne i morale su imati odraza i u zbilji. Takve norme, izuzimajući "kompromisnu" odredbu o podžupanu kao predsjedniku izbornog odbora, sa sobom su nosile i bitno drugačiji vrijednosni i koncepcijski predznak u obliku odvajanja vlade od izbora i jačanja slobode izbora, što je stvarno predstavljalo zahvat u temelje zakona - makar to zastupnici, čini se, nisu tako doživljavali. S druge strane, pitanje širine izbornog prava odnosno društvene podloge političkog sustava - gledano u svjetlu proširenja neposrednog prava glasa na intelektualne i službeničke kategorije izbornika i odbijanja sniženja cenzusa za siromašniju kategoriju izbornika na selu - pokazuje drugu sliku. Proširenje prava glasa u odnosu prema Izbornom zakonu iz 1870. na nove intelektualne kategorije (kapelani, pravi članovi JAZU, učitelji, bankovni činovnici, vojni umirovljenici) značilo je slabo brojčano povećanje izbornika i još zanemarivije širenje društvene osnovice izbornog sustava i neposredne predstavljenosti stanovništva<sup>48</sup>. S obzirom na to da je u podlozi izbornog zakona i izborne novele kao bitna pretpostavka za sudjelovanje u izborima naglasak bio na doraslosti svijesti, a potom i stupnju materijalne neovisnosti, zastupnici su bili u pravu kada su smatrali da proširenje tim kategorijama ne znači zahvaćanje u temelje zakona. To je proširenje, zapravo, posve odgovaralo postavljenoj načelnoj podlozi zakona. U političkom smislu to je proširenje snažilo uključenost građanske elite u politički odlučujući sloj, ali za predstavljenost širih slojeva stanovništva takvo proširenje prava glasa nije imalo većeg značenja. Suprotno tome, snižavanje cenzusa nije uvodilo nove profesionalne kategorije, ali je očito bilo shvaćeno kao rizik demokratizacije izbornog sustava. Demokratizacija izbornog sustava je pak među članovima političke elite očito doživljavana kao uključivanje nepredvidljivog i za političko odlučivanje nesposobnog elementa koji u opasnost može dovesti cijeli sustav i projekciju njegove izgradnje za koju je bila pozvana prosvijećena elita. To je, uostalom, sukladno ideologijskoj osnovi Narodne stranke i Mažuranićeve vlade.

<sup>48</sup> Valja reći da je uključivanje kapelana i učitelja u krug neposrednih izbornika imalo politički značaj jer su te kategorije postajale politički nemirne i sklone oporbi. Gross - Szabo, 383.

Uzmu li se u obzir navedena bitna obilježja novele (jaka težnja za slobodnim izborima, širenje izbornih prava na inteligenciju i pripadnike građanske elite, sprječavanje širenja prava glasa na niže slojeve), očita je liberalna i protudemokratska usmjerenost novele. S obzirom na izrazite tendencije prema liberalizaciji i demokratizaciji izbora koje su u to doba bile već uznapredovale u zapadnim zemljama, takva usmjerenost je značajan pokazatelj zakašnjelosti društvenih i političkih procesa koji se odvijaju u Hrvatskoj. No, to je pokazatelj i uvjetovanosti vanjskim činiocem s obzirom na to da ni Središnja vlada ne bi dopustila izraženije proširenje prava glasa u Hrvatskoj kada je u Ugarskoj priječila njegovo širenje na niže slojeve i "narodnosti". S druge strane, izrazita nedemokratičnost liberalno usmjerenih snaga te spominjanje općeg prava glasa tek od pripadnika liberalne "ljevice", pravaša i pripadnika konzervativnog krila u Saboru mogli bi se uzeti i kao pokazatelj mijenjanja težišta u političkim programima. Ono se već otprije odvijalo u Europi u vidu preuzimanja zahtjeva za općim pravom glasa u okrilje kršćanskosocijalnih te socijalističkih i socijaldemokratskih stranaka koje su jačale uvelike zahvaljujući isticanju toga zahtjeva. Ipak, valja uzeti u obzir i da je politička slika u Hrvatskoj specifična te da ideologijska usmjerenja i programska obilježja zacijelo nije uvijek lako dovesti u usporedbu s pokretima u razvijenim zemljama. Valja uzeti u obzir da je navedeno opredjeljenje liberalno usmjerenih struja u hrvatskoj politici bilo njihovo trajno obilježje koje je potjecalo otprije i koje će ostati i poslije, da je nikada jasno artikulirana hrvatska demokratska "ljeвица" pak bila posve građanski usmjerena i, osim po stavu o nacionalnom pitanju, bliska pravašima (koji su tek od 1878. opet skromno zastupljeni u Saboru), dok je konzervativna struja nakon propasti unionističke stranke bila malobrojna i gotovo bez ikakvog utjecaja.

## ZAKLJUČAK

Razvoj modernog izbornog zakonodavstva u Hrvatskoj se u usporedbi s odgovarajućim procesima u razvijenim europskim zemljama odvija u ograničenijim i sputanijim oblicima te uz djelomičan, ali značajan utjecaj činilaca izvana, napose kada je riječ o izbornim redovima 1861., 1865. i 1867. koje je donio vladar izvan redovitog ustavnog postupka.

Izborna novela 1875. uvelike se javlja kao element kontinuiteta takvog razvoja, ali znatnim dijelom predstavlja i otklon od njega.

Najznačajnije postignuće novele 1875. jest postavljanje jamstava korektnosti izbora isključenjem odnosno umanjenjem utjecaja vlade u izbornom postupku uvođenjem određivanja izbornih jedinica u Saboru i značajnim smanjenjem uloge vlade u nadzoru izbornog postupka. S obzirom na tada važeću regulativu i praksu, taj je pomak bio značajan.

Izvjesno proširenje prava glasa na nove kategorije birača pak nije imalo takvo značenje jer nije vodilo i znatnijem širenju društvene osnovice predstavničkog

sustava u Hrvatskoj. Zapravo su rasprave o proširenju prava glasa i njihov ishod pokazale izrazito antidemokratsku ideologijsku i praktično-političku usmjerenost hrvatskih narodnjaka te liberalne korijene takve usmjerenosti. Rasprava je pokazala da daleko najveći dio zastupnika gotovo apriorno zazire od demokratskih pomaka u političkom sustavu plašeći se destruktivnog i nekontroliranog utjecaja neizobraženih nižih slojeva te da njihovo uključivanje povezuje s prethodnim napretkom na planu prosvijećenosti. Rasprava je pokazala skroman pa i suzdržan prihvata zahtjeva za općim pravom glasa tek među vrlo malobrojnim oporbenim zastupnicima koji su pripadali demokratskom krilu liberalnog usmjerenja i konzervativnoj struji.

Isključivanje tradicionalnog posebnog položaja Turopolja u izbornom postupku dodatno upućuje na racionalnu osnovicu novele. No, takvo umanjenje značenja Turopolja i prešutnu suglasnost Središnje vlade s time upućuje i na promijenjenu društvenu i političku konstelaciju u kojoj turopoljski predstavnici više nemaju onu težinu u podršci ugarskim interesima kakvu su imali prije. Zapravo, institucionalni mehanizmi nagodbenog uređenja i njime impliciran faktični odnos snaga dovoljno su jamstvo osiguranja ključnih interesa Središnje vlade. Obrazloženje Zemaljske vlade o mogućnosti da Središnja vlada zaustavi donošenje zakona ako se posve izostavi uloga Zemaljske vlade u izbornom postupku kao i bespogovorno prihvaćanje toga obrazloženja u Saboru pokazuje da su presudni i dovoljni kanali utjecaja budimpeštanskog središta u Hrvatskoj ležali u institucijama nagodbenog uređenja, ponajprije kroz djelovanje izvršnog aparata kao i kroz mehanizme predsankcije i sankcije.

Odstupanje od prvobitnog prijedloga pod utjecajem navedenog obrazloženja o mogućnosti reakcije Središnje vlade te stvarna reakcija Središnje vlade zbog pitanja Rijeke i virilnih glasova, kao i uspješnost te reakcije i unatoč protivljenju dijela zastupnika, pokazuju učinkovitost nadzora putem mehanizma sankcije i *a priori* i *a posteriori*. To jasno upućuje na određeni stupanj heteronomne uvjetovanosti propisa koji su u imali određujuće značenje za strukturu Sabora odnosno za širinu i prirodu predstavničkog sustava u Hrvatskoj. Ta je uvjetovanost dodatna ilustracija širine i ograničenosti hrvatske autonomije u sklopu nagodbenog uređenja.

## Summary

Dalibor Čepulo: **The Electoral Reform in Croatia of 1875 - Liberalism, Antidemocratism and Croatian Autonomy**

The most significant achievements of the electoral reform of 1875 were the release of the Croatian Land Government of the right to determine constituencies, which entered into the jurisdiction of the Croatian *Sabor*, and considerable diminution of powers of the Land Government to control the electoral procedure.

The right to vote was extended to certain new categories. However, due to the property, professional and educational census, these changes did not result in a more significant extension of the social basis of the political system in Croatia. In fact, unwillingness to accept modest extension of voting rights shown in the parliamentary debate indicated a radical antidemocratic ideological and pragmatically-political orientation of the Croatian National Party and liberal roots of such an orientation. The debate showed almost *a priori* fear of the great majority of the deputies of democratic changes in the political system and their fear of destructive and uncontrollable influence of the uneducated lower classes. The inclusion of the lower classes into the political system was preconditioned by progress in public enlightenment. General suffrage was only mentioned in debates of rare opposition deputies of liberal-democratic and conservative orientation.

The Central Government from Budapest exerted certain influence on the substance of the Electoral Act of 1875, utilising its role in the procedure of obtaining the King's sanction of the Croatian laws. Being afraid that the Central Government might block the whole Act, deputies withdrew their first proposal for the abolition of the control of the electoral procedure by the Land Government. However, the Central Government blocked the Act on the grounds of provisions which regulated the elections in Rijeka and restricted the participation of virile members of the *Sabor* in elections. Therefore, the *Sabor* changed these rules in a new procedure. The *a priori* influence of the Central Government on the Croatian *Sabor* indicated the existence of a certain degree of heteronomous determination of the provisions of the Act, which was decisive for the scope and nature of the representational system in Croatia. The influence of the Central Government also showed how the procedure of obtaining the King's sanction could be instrumentalized for *de facto* control of the Croatian autonomous regulation.

*Key words: the right to vote, constitutionality, the rule of law, liberalism*

## PRAVNA PRIRODA I ULOGA ZATVORA (CARCER) U KAZNENOPRAVNOM PORETKU RIMSKE REPUBLIKE

Mr. sc. **IVANA JARAMAZ-RESKUŠIĆ**,  
asistent Pravnog fakulteta u Zagrebu

UDK 343.81 (37)  
343.1 (37)

Primljeno: ožujak 2002.  
Izvorni znanstveni rad

*Na temelju analize relevantnih povijesno-pravnih vrela (T. Livije, V. Maksim, S. P. Fest, G. K. Salustije, M. T. Ciceron i dr.) autorica u radu nastoji odrediti pravnu prirodu i funkciju zatvora u razdoblju rimske republike (509.g.pr.n.e. - 27.g.pr.n.e.). U tu svrhu uvodno skicira temeljna obilježja kaznenopravnog poretka rimske republike te ističe razliku između dvaju autonomnih i sukcesivno oblikovanih kazneno-sudbeno-postupovnih sustava - sustav iudicia populi, koji se provodio pred narodnom skupštinom, te sustav iudicia publica, koji se provodio pred stalnim porotnim kaznenim sudovima (quaestiones perpetuae). Sukladno tome, autorica kaznenopravnu analizu relevantnih vrela izlaže kroz četiri dijela: prvi dio odnosi se na utvrđenje primjene zatvora kao prisilnog sredstva kojim republikanski magistrati cum imperio discipliniraju neposlušne rimske građane (coercitio), drugi dio odnosi se na utvrđenje primjene zatvora kao kazneno-postupovnog sredstva čuvanja osumnjčenika do početka redovitog kaznenog postupka odnosno optuženika do izricanja sudske presude, treći dio odnosi se na utvrđenje primjene zatvora kao kazneno-postupovnog sredstva čuvanja osuđenika do izvršenja izrečene kazne (često uključujući čak i njegovo usmrćenje), a četvrti dio odnosi se na pokušaj rješavanja pitanja glede primjene - pravne ili faktične - zatvora kao kazne u kasnorepublikanskom razdoblju.*

*Ključne riječi: carcer, Tullianum, lautumiae, republika, rimsko kazneno pravo, coercitio, iudicia populi, iudicia publica, tresviri capitales, istražni zatvor, izvršni zatvor, kazneni zatvor.*