

ZBORNIK
PRAVNOG FAKULTETA
U ZAGREBU

GODINA 49 - BROJ 3-4

Zagreb, 1999.

PRAVO NA JAVNO OKUPLJANJE U HRVATSKOJ 1848-1918. I ODREDNICE RAZVOJA U EUROPSKIM ZAKONODAVSTVIMA¹

Dr. sc. DALIBOR ČEPULO,
asistent na Pravnom fakultetu
u Zagrebu

UDK 949.75
34(091)
342.729(497.5)"1848/1918"
Izvorni znanstveni rad

Hrvatski Zakon o pravu sakupljati se donijet 1874. po uzoru na odgovarajući austrijski zakon iz 1867. bio je prvi i jedini hrvatski zakon koji je uređivao pravo na javno okupljanje do 1918. Zakon je značajan pomak u odnosu prema dotadašnjem stanju, ali postupak donošenja i sadržaj toga zakona upućuju na slabiji i izvedeni položaj političkih prava u reformama Mažuranićeva razdoblja, u čemu se ogledaju složene hrvatske prilike kao i utjecaj njemačkih ideja o "pravnoj državi". Pitanje prava na javno okupljanje povezano je i s pitanjem prava udruživanja i prava peticije.

Pitanje prava na javno okupljanje i danas je jedan od središnjih problema političkog uređenja u suvremenim političkim sustavima te se počesto uzima i kao indikator političke "razvijenosti", "modernosti", "demokratičnosti" pojedine zemlje. Svakako, radi se o pravu koje ne samo da je među najvažnijima za slobodu izražavanja pojedinca već koje svojim djelatnim odnosno mobilizacijskim potencijalom i danas predstavlja jedan od značajnih kanala utjecaja društva prema državi i stoga izazov pri uobličavanju odgovarajuće regulative koja u suvremenim okolnostima valja uskladiti interese pojedinca, skupina, društva i države.

Pravo na javno okupljanje ima svoju povijesnu genezu koja je utjecala i na modelske oblike toga prava, njihove suvremene izvedbe kao i na obilježja pravno-

¹ Neke od teza iz ovoga članka bile su izložene u priopćenju *Reforme Ivana Mažuranića i pravni vidovi prava na javno okupljanje u Hrvatskoj 1848-1918.* na znanstvenom skupu *Rimsko pravo i hrvatska pravna povijest* održanom na Pravnom fakultetu u Rijeci 4. lipnja 1999.

-političke kulture pojedine zemlje. Zbog svega toga pitanje povijesne odnosno tradicijske uvjetovanosti prava na javno okupljanje ima i svoju suvremenu dimenziju. Utoliko pravno-povijesna rekonstrukcija postojanja i obilježja prava na javno okupljanje u pojedinim pravno-političkim sustavima nije naprosto "akademsko" pitanje razotkrivanja prošlosti već i razotkrivanje jednog sloja uvjetovanosti sadašnjosti.

Takvo je određenje posebno važno za Hrvatsku kao novonastalu zemlju s vlastitom tradicijom ustavnosti i ujedno namjerama izgradnje suvremene institucionalne podloge u kojoj pitanje političkih prava nužno ima posebno mjesto. Otuda se i pitanja pravnih obilježja, pravno-kulturne određenosti i porijekla, pravnih i faktičnih ograničenosti i dosega u tradiciji izgradnje političkih prava pokazuju kao posebno zanimljiva. Posebice se značajnim pokazuje 19. stoljeće koje je i u Hrvatskoj bilo formativno razdoblje izgradnje modernog društva i državnosti, pa stoga i koncepta građanskih i političkih prava, te je nužno moralo ostaviti traga u pravnoj i političkoj kulturi. Pitanje prava na javno okupljanje u tome opet ima svoju posebnu važnost s obzirom na navedene potencijale koje ono ima danas i koje je imalo u prošlosti.

Uz takvu važnost pravno-povijesna rekonstrukcija prava na javno okupljanje u Hrvatskoj dobiva i dodatno značenje s obzirom na činjenicu da ne postoji niti jedna pravno-povijesna "refleksija", a kamoli obrada toga problema u našoj znanstvenoj i stručnoj književnosti. Štoviše, i pozitivnopravna literatura iz onoga doba u izrazito je skromnom broju pokušaja i opsegu razmatrala problem prava na javno okupljanje koje je svoje mjesto zapravo našlo jedino u udžbeničkim radovima Vinka Kriškovića, profesora upravnog prava na Pravnom fakultetu u Zagrebu. Doduše, gotovo se jednako može reći i za druga građanska i politička prava koja su - djelomično s izuzetkom kaznenopravnih instituta - u našoj pravno-povijesnoj literaturi jedva dotaknuta, a slabo su bila obrađivana i u pozitivnopravnoj literaturi vlastitoga doba.

Otuda pitanje rekonstrukcije građanskih i političkih prava u hrvatskoj pravnoj povijesti, a među njima i prava na javno okupljanje, ima svoju posebnu "akademsku" i "praktičnu" važnost.

Odrednice razvoja prava na javno okupljanje, prava udruživanja i prava peticije u europskim zakonodavstvima

Značenje prava na javno okupljanje u 19. stoljeću proizlazilo je iz tehnoloških i obrazovnih pa i prometnih ograničenosti političkog komuniciranja. Zapravo su javna okupljanja, uz tisak, bila ključni oblik političke komunikacije u svijetu u kojem je - i unatoč naglim pomacima u industrijalizaciji, urbanizaciji, razvoju prometnica i kulturnom napretku - znatan dio stanovništva bio nepismen, u kojem su se novine pa i glasine prenosile znatno sporije i teže te kvantitativno ograničenije negoli danas, a ljudi putovali bliže, kraće, teže i manje. Zbog takvog značenja

tiska i javnih okupljanja sloboda tiska i pravo na javno okupljanje bili su među ključnim zahtjevima na kojima su inzistirali moderni politički pokreti u Europi od konca 18. i tijekom 19. stoljeća. Pri tome se pravo na javno okupljanje zbog svoje konceptualne bliskosti i praktične povezanosti vrlo često pojavljivalo zajedno s pravom udruživanja i pravom peticije. Slično je bilo i u Hrvatskoj gdje je pitanje prava na javno okupljanje zbog slabe razvijenosti zemlje imalo i dodatnu važnost.

Razvojno-konceptualno gledano, pravo na javno okupljanje pojavljuje se u dva oblika. S jedne se strane pojavljuje u obliku utjecaja germanskog prava u anglo-američkim sustavima gdje je sloboda okupljanja izrazito snažno naglašena i jamčena kao oblik slobode izražavanja pojedinca koja ima jedan od središnjih položaja u anglo-američkoj pravnoj kulturi. Taj duh posebice se osjetio u SAD gdje sloboda okupljanja ima posebno značenje koje je prethodnicu imalo i u procesu nastanka te države na faktično bezdržavnom prostoru na kojem su slobodno okupljanje i udruživanje i doslovno prethodili državnoj vlasti te su ostali snažno utkani u društveno tkivo. Slobodna javna okupljanja već su i prije bila i dio engleske ustavne zbilje. Pravo na javno okupljanje tamo se razvijalo kao emanacija slobode govora u okviru jake lokalne samouprave te zajedno s postupnim, ali kontinuiranim razvojem parlamentarizma, pa je pravo na javno okupljanje utoliko imalo pravna uporišta već u Magna Carta iz 1215. i u Bill of Rights iz 1689, premda će put do njegova modernog uobličavanja u 19. stoljeću biti složen². Engleski ustav zapravo i nije razvio poseban koncept prava na javno okupljanje (*right of public meeting*), već je ono, slično kao i sloboda tiska, ostalo izvedeno iz prava osobne slobode i slobode govora na koje engleska politička kultura polaže posebnu pažnju, pa se još i danas kao relevantne navode riječi A. V. Diceyja iz 1885. da se teško može reći da engleski ustav priznaje pravo na javno okupljanje³. U sklopu prava osobne slobode i, posebice, prava govora kroz 18. stoljeće uobličavala se i sloboda iskazivanja mišljenja na javnim skupovima kojoj su razvoj parlamentarizma i osebujni politički život posebno pogodovali. Suglasno tome u Engleskoj će se razvijati i pravo peticije koje je bilo ukorijenjeno u engleskoj političkoj tradiciji od ranoga srednjega vijeka, a konačnu potvrdu dobilo je u proglašenju načela da svaki Englez ima pravo podnijeti peticiju Parlamentu u Bill of Rights iz 1689⁴. No, zato će pravo udruživanja u aristokratskoj Engleskoj sukobljeno s društvenim posljedicama industrijalizacije imati težak put razvoja i unatoč ranom formiranju političkih stranaka. Ipak, u prepletu s ostalim pravima uobličeno je i pravo udruživanja, pri

² Posljedica torijevske zabrane javnih skupova bio je i pokolj u Peterloo 1819. Trevelyan, George Macaulay. *Povijest Engleske*. Zagreb, 1956, 661.

³ Dicey, A. V. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Tenth edition. London, 1959. (reprinted 1987), 271.

⁴ Caenegem van, Raoul. *An Historical Introduction to Western Constitutional Law*. Cambridge, 1995, 113-114, 115-116.

čemu je posebno značenje imalo vigovsko stavljanje izvan snage 1823. torijevskih antijakobinskih zakona o zabrani udruživanja radnika iz 1799. godine⁵.

Drugačije je tekao razvoj udruživanja i okupljanja u zemljama u kojima je prevladavao utjecaj rimskoga prava. Rimski država razvijala je polarizaciju *imperiuma* države i privatnopravne sfere pojedinca, kraj čega nije došlo do razvoja prava udruživanja na području javnoga prava kao konkurencije državnom monopolu. Uobličenje modernog prirodno-pravnog koncepta državnog suvereniteta na podlozi rimske ideje države preuzelo je navedenu impostaciju⁶, pa su zemlje romanskoga kruga, a osobito Francuska, razvile negativan odnos prema korporacijama odnosno prema pravu udruživanja te rezerviranost prema pravu na javno okupljanje. Opća volja svih građana mogla je biti predstavljena jedino u općoj skupštini, uz koju nisu mogle postojati posebne korporacije ili artikuliranje posebne volje. Utoliko je iznikao i učvrstio se stav da posebne korporacije ne mogu postojati neovisno o državi i imati vlastita o državi neovisna prava, već mogu nastati i postojati jedino privolom države. Pri tome je država slobodna u odlučivanju, a vođena je razlogom državnih interesa, za razliku od germanske tradicije u kojoj je korporacija utemeljena na prirodnom pravu te njezino postojanje ne ovisi o volji države. Zahvaljujući snažnom francuskom utjecaju na njemačke zemlje, koje su i same bile u znatnoj mjeri izložene utjecaju rimskog prava, to je francusko shvaćanje prevladalo i u Njemačkoj odnosno u cijeloj kontinentalnoj Europi. Iznimka su bila njemačka područja Švicarske u kojima su načela germanskoga prava običajnim putem bila učvršćena prije recepcije rimskog prava te je sloboda okupljanja postala sastavni dio demokratskog ustroja tih kantona⁷.

Sukladno tome u kontinentalnim se sustavima nakon Francuske revolucije i na pravo na javno okupljanje gledalo kao na pravo pojedinca na slobodno izražavanje, ali i kao na rudimentarno kolektivističko pravo, zbog čega je tom pravu pridavana slabija pažnja i zaštita, dočim su mu postavljana znatnija ograničenja. Drugačije je bilo s pravom peticije koje je imalo i razmjerno jaku tradiciju s obzirom na obilježja načelne izjednačenosti plemića u političkim pravima, a i u modernom je razdoblju pokazivalo jača individualistička obilježja. Pravo na javno okupljanje i u Francuskoj se nakon Revolucije 1789. razvijalo bez vlastite posebne egzistencije, a u francuskoj javnopravnoj teoriji i danas se naglašava povezanost prava na javno okupljanje (posebice) sa slobodom govora i osobnom slobodom te sa slobodom kućnog praga⁸. U Deklaraciji o pravima čovjeka i građanina iz 1789. pravo na

⁵ Trevelyan, 602, 663.

⁶ O usponu ideje suvereniteta u Rimskom Carstvu i njezinoj recepciji u novome vijeku v. Hinsley, F. H. *Suverenitet*. Zagreb, 1992, 41-48, 121 i d.

⁷ Sažet prikaz glavnih crta razvoja prava udruživanja i okupljanja u Europi v. u: Krišković, Vinko. *Upravna nauka. Po predavanjima prof. Dra. Kriškovića. I.* Zagreb, 1921 (skripta, šapirografirano), 246-249.

⁸ Duguit, Leon. *Trait de droit constitutionnel*, V. Paris, 1925, 340.

javno okupljanje tako nije izdvojeno kao posebno pravo, već se ono "sa sigurnošću" izvodi iz odredbe čl. 11. Deklaracije koji govori o pravu svakog građanina na slobodno izjašnjavanje koje je ograničeno jedino slobodom ostalih, to jest zakonskim ograničenjima⁹, dok se o pravu udruživanja i ne govori. Sukladno tome Ustav iz 1791. jamčio je pravo mirnog javnog okupljanja u skladu s "policijskim" zakonima, a to će pravo priznati i Deklaracija o pravima čovjeka i građanina iz 1793. i ustavi iz 1793. i 1848, dočim ono neće biti priznato u ustavima iz godina III. (1795) i VIII. (1799) te ustavnim poveljama iz 1814. i 1830. Ali, i kada je to rudimentarno kolektivističko pravo bilo priznavano, tada se, suglasno francuskom individualističkom usmjerenju, nije posvećivala posebna pažnja njegovoj potpunijoj regulaciji, pa nije donijet poseban zakon o okupljanju, mada su za cijelo vrijeme Revolucije javna politička okupljanja i udruženja bila slobodna¹⁰. Za razliku od toga pravo udruživanja ubrzo će biti, nakon zakona iz 1791. koji je dopustio udruživanje uz uvjet prijave vlastima, kao kolektivističko pravo znatno ograničeno te inkriminirano¹¹. Zabrana javnih okupljanja bio je razlog koji je doveo do revolucije 1848. pa je tada novim zakonskim uređenjem dopušteno i javno okupljanje i sloboda udruživanja, ali je taj zakon već nakon državnog udara 1852. bio ukinut te je na snagu vraćena inkriminacija iz Code pénale. Pravo na javno okupljanje tek je 1868. godine bilo uređeno posebnim zakonom koji je uveo znatnija ograničenja¹², pa će tek liberalni zakon iz lipnja 1881. predstavljati punu afirmaciju toga instituta u Francuskoj¹³. Pravo peticije bilo je pak u Francuskoj priznato od samoga početka

⁹ Duguit, 341.

¹⁰ Duguit, 341; Ellul, Jacques. *Histoire des institutions*, II. Paris, 1956, 575. Nešto drugačiji naglasak Esmein, Adhemaire. *Éléments de droit constitutionnel Français et comparé*, I. Paris, 1921, 578-579.

¹¹ U ožujku 1791. posve su ukinute preostale udruge kao protivne pravu na jednakost, a ubrzo potom je, čuvenim zakonom Le Chapelier bilo zabranjeno i udruživanje radnika kao oblik monopolizacije tržišta radne snage. Zakonom iz 1798. bit će zabranjena sva politička društva. Code pénale je pak, u prisjećanju na aktivnosti jakobinskih klubova, propisao režim dozvole za osnivanje udruženja koja su imala preko 20 članova i redovno vrijeme sastajanja, a kršenje je strogo sankcionirao. Ellul, 575, 587; Esmein, 583; Rivero, Jean. *Les libertés publiques*, II. Paris, 1977, 353.

¹² Zakon od 6. lipnja 1868. o slobodi okupljanja bio je donijet tek nakon pritiska javnosti. Po tom su se zakonu javna okupljanja bez prethodne dozvole mogla održavati u slučaju ispunjavanja zakonom propisanih uvjeta. Ti su uvjeti bili da je skup prijavljen prefektu tri dana prije održavanja. Upravni ili sudski službenik mogao je prisustvovati skupu i raspustiti ga u slučaju razmatranja neprimjerenog pitanja ili nereda. No, javni skupovi kojih je predmet bio političko ili vjersko pitanje podliježali su režimu posebne upravne dozvole. Poseban režim prijave važio je pak za predizborne skupove, ali su ti skupovi bili ograničeni na birače i kandidate i teme vezane uz izbore. Prefekti su mogli odgoditi skupove u slučaju opasnosti narušavanja reda i sigurnosti, a mogli su ga i zabraniti uz potvrdu ministra. Duguit, 345; Esmein, 580.

¹³ Zakon od 30. lipnja 1881. utvrdio je kao načelo da se okupljanja mogu održavati bez dozvole vlasti, pa otuda nisu mogla biti zabranjena odlukom sudske vlasti. Taj zakon nije stavio naglasak na razlikovanje javnih i privatnih skupova, već na mogućnost pristupa skupu. Duguit, 346; Rivero, 337.

u širokom opsegu, makar je regulativa uvijek ostajala donekle nedorečena. Odredene rezerve prema pravu peticije zbog njegove kolektivističke dimenzije ustuknule su pred individualističkim obilježjima kao i zbog važne funkcije toga prava u smislu uključivanja u politički sustav (načelno jednakih) građana koji su inače bili isključeni sustavom cenzusa. Pravo peticije nije bilo izričito priznato Deklaracijom o pravima čovjeka i građanina iz 1789, ali se smatralo sadržanim u pravu osobne slobode i pravu na slobodu misli te je bilo prisutno u svim francuskim ustavnim uređenjima od 1789. To je pravo obuhvaćalo vrlo širok subjekata, uključujući i žene, različite kategorije osoba s umanjnim pravima, rudare itd., a u ustavnom uređenju iz 1814. ono je imalo i faktični značaj supstituta zakonodavne inicijative koji nisu imali domovi¹⁴.

Ideje Francuske revolucije utjecale su i na njemačke zemlje te će se početkom 19. stoljeća one snažno osjetiti u oktroiranim ustavima južnonjemačkih zemalja. No, mogući razvoj "francuskog" načela slobode bit će ograničen činjenicom da su ti "defenzivni" začeci ustavnosti ubrzo uobličeni posve u duhu legitimističke ustavnosti i po uzoru na francusku Povelju iz 1814. Glede prava udruživanja i sastajanja poseban će udarac predstavljati Carlsbadski zaključci iz 1819. i 1824. prema kojima je valjalo zabraniti studentska politička udruženja u zemljama članicama Njemačkog Saveza¹⁵. Stoga će u Njemačkoj za uobličavanje građanskih prava, kao i za pravo na javno okupljanje i udruživanje, najznačajnija biti zbivanja 1848-1849. godine. Tada je, kao rezultanta idejnog i političkog razvoja tijekom *Vörmarza* bio izraden nacrt Frankfurtskog ustava iz 1849. koji će postati standard za kasniji razvoj u Njemačkoj¹⁶. Pravo na javno okupljanje tada je bilo postavljeno kao "pravo sastajanja uz zakonska ograničenja protiv zloporaba", dok je pravo podnošenja peticija pojedinaca i korporacija bilo definirano kao neograničeno¹⁷.

¹⁴ O pravu peticije u Francuskoj v. Duguit, 440-450; Esmein 550-553.

¹⁵ Carlsbadski kongres većih država Njemačkog Saveza održan je u kolovozu 1819. kao reakcija na modernizacijske pritiske. Bio je posvećen policijskom nadzoru intelektualnih, osobito akademskih aktivnosti. Pod austro-pruskim pritiskom zaključke te konferencije jednoglasno je odobrio Bundestag te su oni kroz pet godina bili obvezujući za članice, ali su 1824. obnovljeni na neodređeno vrijeme. Zaključci su ukinuti tek 1848. godine. Zaključcima je među inim (strogi vladin nadzor sveučilišta, stroga cenzura publikacija, ustanovljenje konfederalnog istražnog povjerenstva s nadležnošću koja je obuhvatila i sastavljanje crnih lista sumnjivih osoba) bila propisana i obveza zabrane svih studentskih udruženja, a posebno Burschenschaften. Carlsbadski zaključci predstavljali su element konzervativnog okvira koji je uspostavljen kao reakcija na postupno širenje ustavnosti i sloboda i prava. Jovanović, Slobodan. *Primeri političke sociologije. Engleska, Francuska, Nemačka 1815-1914*. Beograd, 1940, 402-403; Kann, Robert A. *A History of the Habsburg Empire 1526-1918*. Berkeley-Los Angeles-London, 1980, 247. Krišković, 1921, 249.

¹⁶ Hawgood, John. *A. Modern Constitutions Since 1787*. London, 1939, 213; Kühne, Jörg-Detlef. *Civil Rights and German Constitutional Thought 1848-1871*, u: Wellenreuther, Herman. (ed.). *German and American Constitutional Thought. Contexts, Interaction and Historical Realities*. New York - Oxford - Munich, 1990, 200.

¹⁷ Pravo sastajanja i peticije bili su sadržani već u prijedlogu regulacije temeljnih prava njemačkog naroda u Planu odbora sedamnaestorice koji su, kao predstavnici država i skupina država,

Međutim, neuspjeh Frankfurtske skupštine i nastup reakcije uzrokovali su da pravo na javno okupljanje neće biti realizirano sve do osnivanja Carstva 1871. U novoj su regulativi pravo na javno okupljanje, kao i pravo udruživanja, počivali na koncepciji o različitosti između privatne i političke uporabe temeljnih prava, pa su oba prava bila postavljena sa znatnim ograničenjima. Naime, smatralo se da zahtjevi za ostvarenje temeljnih prava imaju nepolitičku prirodu, pa su takvi zahtjevi trpjeli znatno manje ograničenja - i obrnuto. Tako su nepolitička udruženja, primjerice školska, doživjela procvat, dočim su se na politička udruženja i skupove odnosila znatna ograničenja, a vjerska udruženja bila su ograničena na zakonom priznate crkve¹⁸.

Razvoj prava udruživanja i javnog okupljanja u Austriji u prvj je polovici 19. stoljeća bio obilježen i činjenicom da je politiku države krojió Metternich, simbol legitimizma i konzervativizma. U Austriji su na temelju Carlsbadskih zaključaka iz 1819. i 1824. i naredbe od 5. srpnja 1832. bila zabranjena sva politička društva, dok su javni skupovi bili dopušteni jedino temeljem izričite policijske dozvole. Na osnovi toga bili su izdani zakoni o društvima od 6. kolovoza 1840. i 5. studenoga 1843. Njima su zabranjena politička udruženja koja su se mogla ubuduće osnivati uz izričitu dozvolu organa vlasti donijetu na temelju slobodne ocjene¹⁹. Zbivanja u Austriji 1848. zakratko će, nepotpuno i ograničeno preusmjeriti taj pravac kretanja. Pillersdorfov ustav iz ožujka 1848, izrađen po uzoru na belgijski i badenski ustav, sadržavao je, među jamstvima temeljnih prava, i pravo peticije i pravo udruživanja²⁰, dok je Kremsierski nacrt ustava iz prosinca 1848. sadržavao pravo udruživanja i pravo sastajanja²¹. Kako zakašnjeli Pillersdorfov ustav nije zaživio, a Kremsierski parlament vladar je razjurio neposredno prije usvajanja ustava, načela sadržana u tim aktima nisu imala zbiljskog učinka. No, do neke će mjere ta načela biti provedena temeljem kratkotrajnog Ožujskog ustava iz 1849. koji je proglasio pravo peticije, pravo sastajanja i pravo udruživanja²².

Odmah nakon proglašenja Ožujskog ustava donijet je 17. ožujka 1849. Privremeni patent o pravu slobodnog udruživanja i sakupljanja koji je, unatoč razmjerno liberalnom okviru, sadržavao i brojna ograničenja. Sadržaj tog patenta

a s mandatom Bundestaga, predložili sazivanje njemačkog parlamenta i usvajanje ustava čiji su nacrt izradili. Usp. Kühne, 202.

¹⁸ I nakon 1871. ostavljena su na snazi već prije uvedena znatna ograničenja osnivanja političkih stranaka kao i zabrana udruživanja radnika. Potonja je sredinom šezdesetih ukinuta za poslovne i industrijske radnike, ali je za poljoprivredne radnike zadržana sve do 1918. Kühne, 230.

¹⁹ Krišković, 1921, 249.

²⁰ Lehner, Oskar. *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*. Linz, 1992, 175.

²¹ Lehner, 180.

²² "Ustav za Carevinu Austrijsku" i patent od 4. ožujka 1849. v. u: *Zemaljsko-zakonski i vladni list za krunovinu Hrvatsku i Slavoniju* (dalje u tekstu: ZVL), Wien, 1850, k. I. br. 1, 424-425.

većim je dijelom bio posvećen pravu udruživanja. Propis je predviđao osnivanje političkih i nepolitičkih društava. Pri tome je osnivanje nepolitičkih društava koja su imala znanstvene, humanitarne i dobrotvorne ciljeve bilo slobodno te je važio režim prijave, dok su ostala nepolitička društva ostala podvrgnuta dotad važećoj regulativi. Politička društva podlijevala su režimu prethodne prijave u kojoj je trebalo naznačiti cilj društva, osnivače, ustroj i statute, a važno je i pravilo o usvajanju prijave zbog šutnje administracije nakon proteka roka od 14 dana. Članovi političkih društava nisu mogli biti maloljetnici ni ženske osobe. Zabranjena su bila politička društva protivna odredbama kaznenog zakona ili koja "sebi oblast prisvajaju nad kakovom strukom zakonarstva ili izveršujuće moći". Rad političkih društava morao je biti javan, zborovanja su se posebno morala najaviti 24 sata unaprijed (na zborovanjima ženske osobe nisu imale pravo sudjelovanja) uz pravo vlasti na njihovu zabranu ili raspuštanje, politička društva nisu smjela osnivati podružnice, a patent je osiguravao potpuni i strogi nadzor vlasti nad njihovom djelatnošću uz zapriječene stroge sankcije. Sazivanje javnih skupova podlijevalo je režimu prijave redarstvenoj vlasti u prethodnom trodnevnom roku. Za održavanja državnih ili zemaljskih sabora skupovi se nisu mogli održavati u krugu od pet austrijskih milja od mjesta saborovanja. Vlasti su po svojoj ocjeni mogle zabraniti skupove iz razloga interesa "reda i javne sigurnosti". Zahtjeve sa skupa nisu mogli predati odbori koje je činilo više od deset ljudi. Nadležnost u slučaju kršenja zakona načelno je pripadala sudovima koji su bili nadležni za teške političke prijestupe²³.

Međutim, i taj će propis važiti kratko - do uvođenja apsolutizma i ukidanja Ožujskog ustava Silvestarskim patentom 1851, kojim je ukinuto i pravo javnog okupljanja²⁴. Mogućnost udruživanja je pak ostala, ali je posve reducirana. Strogi apsolutistički Zakon o društvima od 26. XI. 1852, koji je donio car, u cijelosti je stavio izvan snage Patent o pravu udruživanja i sastajanja iz 1849.²⁵ Novi je zakon zapravo prosljedio impostaciju Zakona o društvima iz 1843. godine²⁶. Zakon o društvima iz 1852. načelno je predviđao isključivo nepolitičke kategorije udruživanja te izričito zabranjivao osnivanje političkih društava odnosno osnivanje društava sa svrhama koje spadaju u područje zakonodavstva ili javne uprave. Tim

²³ Službeni tekst hrvatskog prijevoda Cesarske povelje od 17. ožujka 1849. o pravu slobodnog udruživanja i sakupljanja v. u: *List zakonah i spisah vlade za krunovinu Dalmaciju*, 1849, 243-255.

²⁴ Silvestarski patent zapravo se sastoji od tri dokumenta. Prvi ukida Ožujski ustav, osim odredbi o pravnoj jednakosti i oslobođenju kmetova. Drugi ukida "temeljna prava" zajamčena u Ožujskom ustavu i patentu od 4. ožujka 1849, s time da priznatim religijama i dalje jamči slobodu vjeroispovijesti i pravo upravljanja dobrima, a Franjo Josip je odbacio prijedlog da se jednaki položaj zajamči i Židovima. Treći akt utvrđuje osnove upravnopolitičke i sudske organizacije u Monarhiji. Cesarsku povelju od 31. prosinca 1851. (Silvestarski patent) v. u: *ZVL*, 1852, k. I, br. 8.

²⁵ Cesarski patent od 26. studenoga 1852. kojim se naređuju nove zakonite ustanove o društvima (zakon društveni). *ZVL*, 1852, R. 1, K. I, 25-32.

²⁶ Krišković, Vinko. *Upravna nauka i ug.-hrv. upravno pravo. Po predavanjima prof. Dra. Kriškovića god. 1909-10-11*. Zagreb, 1911 (skripta, litografirano), 122.

je zakonom uveden režim dozvole za osnivanje i ponovnu registraciju već postojećih udruženja. Dozvole su, ovisno o kategoriji, izdavali car na prijedlog ministra unutarnjih poslova, ministar unutarnjih poslova ili ministarstva, a zemaljske vlasti tek u ostalim slučajevima, dok su za mjeru raspuštanja društava i načelno bile nadležne zemaljske vlasti²⁷. Tako je tim zakonom bilo znatno otežano dobivanje dozvola čak i za nepolitička udruženja, dočim je bilo vrlo olakšano njihovo ukidanje. Taj zakon i dodatni propisi pružili su okosnicu za dalje sužavanje i nadzor političkog života i u Hrvatskoj²⁸.

Uvođenje pseudoustavnosti Listopadskom diplomom i Veljačkim patentom nije donijelo promjene. Do promjene je došlo nakon što se vladar sporazumio s Ugarskim saborom o sklapanju Austro-ugarske nagodbe. Tada su u Carevinskom vijeću većinski austrijski liberali uvjetovali usvajanje Nagodbe vladarevim prihvatom liberalnih temeljnih zakona. Tako su nastali zakoni tzv. Prosinačkog ustava kojima je prvi put u povijesti uvedena ustavnost u Austriju²⁹. Među šest zakona Prosinačkog ustava bio je i Temeljni državni zakon o općim pravima državljana koji je sadržavao opsežan katalog zajamčenih građanskih prava, među kojima su bili i pravo peticije, pravo udruživanja i pravo okupljanja³⁰. No, već i prije Prosinačkog ustava, koji je navedena prava digao na načelnu i ustavnu razinu, donijeti su zakoni o pravu udruživanja i pravu okupljanja.

²⁷ Cesarski patent od 26. studenoga 1852. kojim se naređuju nove zakonite ustanove o društvima (zakon društveni). *ZVL*, op. cit.

²⁸ Gross, Mirjana. *Počeci moderne Hrvatske*. Zagreb, 1985, 408; *Priručnik za političku upravnu službu u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji, II*. Napisao, sustavno uredio i protumačio Milan Smrekar. Zagreb, 1900, 970-971.

²⁹ O donošenju Prosinačkog ustava v. Macartney, 560-563. Zakone Prosinačkog ustava v. u Bernatzik, Edmund (Hrsgb.). *Die österreichischen Verfassungsgesetze mit Erläuterungen*. Wien, 1911, 390-453, a službeni prijevod na hrvatski jezik šest zakona donijetih u prosincu v. u: *Prevodi ilirskih zakonah i naredabah kriepostnih za Dalmaciju. Iz deržavnoga lista zakonah, izdana godine 1868* (u daljem tekstu: *PI*). Zadar, 1868, 1-20. Valja napomenuti da od šest zakona donijetih 21. prosinca 1867. i objavljenih istodobno Zakon o zajedničkim poslovima Austrijske Carevine nije imao karakter temeljnog zakona, dok pet gore navedenih zakona jesu. Austrijski Zakon o odgovornosti ministara od 25. lipnja 1867. (*Gesetz vom 25. Juli 1867 über die Werantwortlichkeit der Minister für die im Reichsrate vertretenen Königreiche und Länder*) v. u: Bernatzik, 371-378. Austrijski pravni povjesničari također uvrštavaju i taj zakon među *Dezemberfassung*, premda je donijet ranije. O Prosinačkom ustavu v. Lehner, 213-215.

³⁰ Temeljni državni zakon o općim pravima državljana jamčio je jednakost pred zakonom, jednaku dostupnost službi, slobodu seljenja unutar države i pravo glasa u općini pod jednakim uvjetima, nepovredivost privatnog vlasništva, slobodni boravak u državi, ukidanje podložništva, osobnu slobodu, nepovredivost doma, pismovnu tajnu, pravo peticije, pravo udruživanja, pravo slobodnog izražavanja i zabranu cenzure te režim dozvole za novine i poštanska ograničenja, slobodu vjere i savjesti, pravo javnog vjeroispovijedanja za zakonom priznate crkve, a za ostale vjere u vlastitom domu, slobodu znanosti i podučavanja te vjerskog pouka, slobodu izbora zvanja, ravnopravnost naroda i zemaljskih jezika te skrb za jezike naroda. *PI*, 7-9.

Donošenjem Zakona od 15. studenoga 1867. o pravu udruživanja³¹ nije posve prestao važiti Zakon o društvima iz 1852. Tako je u Austriji za profitna društva načelno i dalje ostao važiti sustav dozvole, i to uglavnom po Zakonu o društvima iz 1852. te po specijalnim zakonima³². No, za politička društva važio je Zakon o udruživanju iz 1867. Taj je zakon počivao na sustavu prijave (a ne dozvole) i načelu javnosti društva prema vlastima. Namjera osnivanja udruženja trebala je biti prijavljena namjesništvu ili ministru unutarnjih poslova, prijavi je valjalo priložiti statut iz kojeg su morali biti razvidni cilj, sredstva, sjedište i ustroj društva, važilo je pravilo šutnje administracije vezano uz rok od četiri tjedna. Osnivanje udruženja moglo je biti zabranjeno ako su svrha ili ustroj društva protivni pravu ili opasni za državu, a zabrana je morala biti dana u pismenom obliku i obrazložena. Skupštine društva morale su biti unaprijed najavljene, a vlasti su na njih mogle poslati povjerenika koji je imao i pravo njihova raspuštanja. Upravni organi imali su pravo pune kontrole rada društava. Zemaljske vlasti su odlukom, koja je morala biti obrazložena, mogle raspustiti društvo u slučaju protuzakonitih odluka društva ili kada društvo više nije udovoljavalo uvjetima za pravno postojanje. Pravna zaštita postojala je u obliku utoka na Ministarstvo unutarnjih poslova odnosno u obliku prava na sudsku zaštitu protiv upravnog akta. Posebno su bila regulirana politička udruženja, to jest ona kojih je svrha bila da djeluju na javne poslove ili izražavaju mišljenja o političkim, religioznim ili društvenim pitanjima. Zakon je iz članstva političkih udruženja izričito isključivao inozemce, ženske osobe i maloljetnike. Tim je društvima bilo zabranjeno međusobno općenje dopisivanjem, slanje delegata, stvaranje koalicija, objedinjavanje funkcija u istim osobama, a bilo je zabranjeno i nošenje znakovlja udruženja. Ta su društva morala imati odbore sa 5-10 članova, a članovi i novi članovi morali su biti prijavljeni vlastima u roku od tri dana. Političkim je društvima u Austriji bila zabranjena agitacija, što je i bio razlog zbog kojeg su se političke stranke u Austriji rijetko služile tim sredstvom političke borbe³³. Tako se unatoč razmjerno liberalnom okviru postavljenom tim zakonom osporavalo postojanje slobode udruživanja u Austriji jer je nadležni organ lako mogao izreći zabranu osnivanja i jer je sadržaj statuta bio izričito propisan, pa se ispod sustava prijave skrivao sustav dozvole³⁴.

³¹ Zakon od 15. studenoga 1867. o pravu udruživanja, RGBI. Nr. 134 (*Das Gesetz vom 15. November 1867 über das Vereinsrecht*), Bernatzik, 381-387.

³² U Austriji je sustav dozvole vlade nastavio važiti načelno po Zakonu o društvima iz 1852, a isti je sustav važio temeljem naredbe ministra financija od 20. rujna 1899. za dionička društva, temeljem carskog patenta od 2. IX. 1844. za osnivanje štedionice, temeljem rudarskog zakona od 23. V. 1854. za rudarske udruge, temeljem ministarske naredbe od 8. VIII. 1880. za osiguravajuća društva. No, specijalni su zakoni i isključivali sustav koncesije, i to zakon od 30. V. 1869. o pravu na vodu za vodnu zadrugu, zakon od 9. IV. 1873. za tečevne i gospodarske udruge, zakon od 16. IV. 1892. za pomoćne blagajne. Krišković, 1911, 123-124.

³³ Prikaz austrijskog Zakona o pravu udruživanja v. u: Krišković, 1911, 126-127; Ulbrich, J. *Das österreichische Staatsrecht*. Tübingen, 1909, 204.

³⁴ Krišković, 1911, 125.

Sličnog je profila bio i Zakon od 15. studenoga 1867. o pravu okupljanja³⁵. Taj je zakon razlikovao javna okupljanja u zatvorenom prostoru koja su bila ograničena na pozvane osobe i skupove "pod otvorenim nebom". Skupovi u zatvorenom ograničeni na pozvane osobe bili su slobodni i nisu potpadali pod taj zakon, dočim je on važio za skupove u zatvorenom koji su bili općedostupni svima te za skupove na otvorenom. Za javna okupljanja u zatvorenom važio je režim prijave organizatora vlastima uz obvezu navođenja svrhe, vremena i mjesta okupljanja, a od prijave su bili izuzeti skupovi birača u vrijeme raspisanih izbora i dogovori zastupnika s biračima. Skupovi na otvorenom i javne povorke podliježale su režimu dozvole temeljem diskrecijske ocjene upravnog organa, a zabrana se mogla izreći ako je svrha skupa bila u protivnosti s kaznenim zakonom ili bi okupljanje ugrožavalo javnu sigurnost ili opće dobro. Izuzeti su od režima prijave bili: javne priredbe, vjerske povorke, sprovodi, procesije itd. Vlast je mogla na skup uputiti svoga povjerenika koji je imao ovlaštenje da intervenira u odvijanje skupa sve do mogućnosti raspuštanja. Javna okupljanja nisu se mogla držati u vrijeme dok zasjeda parlament, i to u krugu od 5 milja oko mjesta zasjedanja³⁶. Taj će zakon biti uzor za hrvatski Zakon o pravu sakupljanja iz 1874³⁷.

Temeljni državni zakon o općim državljskim pravima iz 1867. proglasio je i pravo peticije pa je temeljem lapidarnog § 11. svatko imao pravo peticije koje "pod skupnim kojim imenom mogu poticati samo od zakonito priznatih korporacijah ili društva". Doktrina je definirala peticiju kao političko pravo koje pripada svakome državljaninu (a koje u pravnom smislu ima karakter subjektivnog prava) da se državnim organima ili javnim ustanovama upućuju zahtjevi kojima se traži ispunjenje određenih javnih odnosno kolektivnih interesa, a u pravilu su peticije bile upućene na donošenje zakona i uredbi³⁸.

Činjenica da Austrija nije imala tradiciju ustavnosti tako je u uvjetima liberalnog okruženja i izostanka problema s narodnostima rezultirala otvorenosću prema prihvatu modernih stečevina, a politička uvjetovanost tumačenja tih zakona bila je manja negoli u Ugarskoj.

U Ugarskoj pak liberalni pokret do 1848. nije ni isticao zahtjev za uvođenjem prava udruživanja i sastajanja pa se oni neće ni pojaviti u peštanskih "Dvanaest

³⁵ Zakon od 15. studenoga 1867. o pravu okupljanja, RGBI. Nr. 135 (*Das Gesetz vom 15. November 1867 über das Versammlungsrecht*), Bernatzik, 387-390.

³⁶ Ulbrich, 205.

³⁷ S obzirom na to da je hrvatski Zakon o pravu sakupljati se iz 1875. bio izraden prema navedenom austrijskom zakonu, prikaz i raščlamba hrvatskog zakona, u nastavku rada, najvećim dijelom važe i za austrijski, na koji se posebno upućuje i glede razlika koje su ostale. Usp. ovdje u nastavku.

³⁸ Mišljenje o prirodnoj peticiji kao subjektivnom pravu koje proizlazi iz § 11. Temeljnog državnog zakona o općim pravima državljana nije bilo opće prihvaćeno. Krišković, Vinko. *Upravna nauka i hrv. ug. upravno pravo, I*. Zagreb, 1912. (skripta, litografirano), 277-280; Ulbrich, 206.

točaka” iz ožujka 1848,³⁹ a na tu se materiju neće odnositi ni ugarski ustavni zakoni iz 1848.⁴⁰ Razdoblje do Austro-ugarske nagodbe također će proći bez odgovarajuće ugarske regulative, a nakon Austro-ugarske nagodbe oživljeni su ustavni zakoni iz 1848. koji nisu bitno mijenjani niti dopunjavani⁴¹. Tako nisu donijeti ni zakoni o pravu na javno okupljanje i pravu udruživanja, već je u Ugarskoj ta materija uređena vladinim uredbama, što je omogućivalo arbitrarnost u odnosu prema seljacima i radnicima te narodnostima⁴². Uredbeno uređenje prava na javno okupljanje predviđalo je da se politička okupljanja moraju prijaviti 24 sata prije održavanja, a zabrana okupljanja mogla se izreći jedino u slučaju ugrožavanja javne sigurnosti i mira. Nisu bila dozvoljena pučka okupljanja u vezi s vjerskim pitanjem niti su se smjeli upotrebljavati vjerski simboli⁴³. Vladino uredbeno uređenje prava udruživanja predviđalo je da statuti udruženja budu podvrgnuti odobrenju vlade, a udruženje je moglo biti suspendirano u slučaju prekoračenja djelokruga predviđenoga statutom. Udruženja nisu smjela nositi nacionalne nazive niti grbovlje i oznake stranih država, dok su inozemci mogli biti samo počasni članovi, i to uz potvrdu vlade⁴⁴. I pravo peticije bilo je u Ugarskoj regulirano uredbenim putem, premda je u staleškom ustavu postojala vrlo jaka tradicija prava peticije ustanova i zajednica koja je svoju potvrdu imala još u Zlatnoj buli iz 1222. godine⁴⁵. Razlog za postojanje te krupne i uočljive zakonske praznine u mađarskom liberalnom uređenju vjerojatno ponajprije treba potražiti upravo u zazoru od kodificiranja prava koje bi moglo poslužiti narodnostima za artikuliranje političke volje, a dijelom se njezini korijeni

³⁹ “Dvanaest točaka” skup je načelnih političkih zahtjeva prihvaćenih 15. ožujka 1848. na skupu u Pešti na prijedlog skupine demokrata sa Sándorom Petőfijem i upućenih Ugarskom saboru. Među dvanaest zahtjeva (sloboda tiska i ukidanje cenzure, osnivanje odgovorne vlade u Budimpešti, svakogodišnji saziv Sabora u Pešti, jednakost pred zakonom bez obzira na porijeklo ili vjeru, ustrojenje nacionalne garde, jednako sudjelovanje u javnim teretima, ukidanje feudalnih davanja, porotni sud na osnovi jednakopravnosti predstavljanja, osnivanje narodne banke, prisega vojske ustavu, ostanak ugarskih vojnika unutar zemlje i odlazak stranih trupa iz zemlje, oslobođenje političkih zatvorenika, ujedinjenje s Erdeljem) nema i prava na okupljanje. Csizmadia Antal. *L'instauration du droit bourgeois au cours de la révolution hongroise de 1848. Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae*, 25, 1983, 3-4, 317; Hanák, Péter. *Povijest Mađarske*. Zagreb, 1995. (prvo izdanje na engleskom Budapest, 1991), 139-140.

⁴⁰ Sažeto o ugarskim ustavnim zakonima 1848. v. u: Čepulo, Dalibor. *Izgradnja modernih mađarskih državnopravnih i političkih institucija 1790-1880. Vladavina prava*, 3, 1999, 3-4, 24-25.

⁴¹ Kann, Robert A. *A History of the Habsburg Empire 1526-1918*. Berkeley-Los Angeles-London, 1980, 341.

⁴² Sugar, Peter F. (gen. ed.). *A History of Hungary*. Bloomington - Indianapolis, 1990, 256.

⁴³ O uredbenom uređenju prava na javno okupljanje v. Ferdinandy von, Gejza. *Staats- und Verwaltungsrecht des Königreichs Ungarn und seiner Nebenländer*. Hannover, 1909, 238-239; Marczali, Heinrich. *Ungarisches Verfassungsrecht*. Tübingen, 41.

⁴⁴ O uredbenom uređenju prava na udruživanje v. Ferdinandy, 236-238; Marczali, 40-41.

⁴⁵ Ferdinandy, 54; Marczali 41.

mogu potražiti i u isticanju municipalnih tradicija čiji su oblici artikuliranja volje lokalne zajednice i ovlasti organa lokalne zajednice u odnosu prema središtu predstavljali neku vrstu supstituta prava na javno okupljanje⁴⁶.

Pravo javnog okupljanja, pravo udruživanja i pravo peticije u Hrvatskoj do 1875. godine

Hrvatska upravna teorija definirala je “pravo sastajanja” kao “pravo podanika sastajati se na sastancima i raspravljati ondje poslove javnoga interesa, te svoj zaključak u tome (adresu ili peticiju) dostaviti javnomu organu”⁴⁷. Otuda slijedi i značenje toga prava u vremenu koje je u Hrvatskoj bilo obilježeno raširenom nepismenošću, slabim komunikacijama i općenito slabom pokretljivošću stanovništva, a na političko-institucionalnom planu nerazvijenim instrumentima pritiska javnosti na izvršne organe te nerazvijenim sredstvima komunikacije zastupnika i glasača. Pravo na javno okupljanje bilo je, uz komplementarno pravo peticije i slobodu tiska, jedini oblik artikuliranja javnog političkog mišljenja i jedini oblik političke komunikacije šire javnosti i vlasti čije je značenje u okolnostima slabe pismenosti i nerazvijenosti tiska u Hrvatskoj bilo još veće.⁴⁸ U Hrvatskoj prava tradicija slobodnog okupljanja nije postojala, iako se njezini rudimentarni oblici mogu pronaći u municipalnom političkom životu koji je počivao na samoupravnim skupštinama koje su imale pravo upućivanja peticija središnjim organima. No, unatoč tome što je na taj način bilo afirmirano sudjelovanje na skupovima i pravo obraćanje organima vlasti, to nije bila sloboda okupljanja u modernom smislu riječi, već institucionalizirani oblik funkcioniranja tijela lokalne samouprave. U Hrvatskoj nije postojalo ni pravo udruživanja.

Zahtjev za uvođenjem prava udruživanja, sastajanja i peticije pojavio se u Hrvatskoj u političko-programatskom dokumentu *Zahtjevanja naroda* od 25. ožujka 1848. No, u radu kratkotrajnog Sabora 1848. neće biti donijeta nikakva odgovarajuća regulativa niti su postojale naznake za njezino donošenje. Više zakonskih prijedloga koje su izradili saborski odbori nakon raspuštanja Sabora odnosilo se

⁴⁶ Čepulo, 1999, 17.

⁴⁷ Krišković, 1912, 434.

⁴⁸ Najveći broj pretplatnika koji je imao ugledni *Obzor*, nakon 1871. najvažniji i najveći list u Hrvatskoj, bio je tek 1400. Novine su u Hrvatskoj izlazile ponajviše u Zagrebu, a manje u Osijeku i Sušaku, a tek sporadično i drugdje, a čitane su ponajviše u mjestima u kojima su izlazile. Horvat, Josip. *Povijest novinstva Hrvatske*. Zagreb, 1962, 255. Sloboda tiska imala je pak značajna ograničenja. O slobodi tiska u Hrvatskoj u 19. stoljeću usp. Čepulo, Dalibor. *Ustavne i političko-upravne zakonodavne reforme u Hrvatskoj u razdoblju banovanja Ivana Mažuranića (ustrojstvo vlasti i građanske slobode i prava)*. Zagreb, 1998. (doktorska disertacija, neobjavljeno), 285-299.

na ustroj vlasti, a među njima nije bilo propisa koji bi posebice ili izričito regulirali pojedina građanska i politička prava⁴⁹.

No, nakon što je Bansko vijeće u rujnu 1849. proglasilo Ožujski ustav, na snagu je i u Hrvatskoj stupio spomenuti austrijski patent o pravu slobodnog udruživanja i sakupljanja iz 1849. Važenje tog patenta i u Hrvatskoj je prestalo sa Silvestarskim patentom, nakon čega je na snagu stupio austrijski Zakon o društvima iz 1852.

Nakon vraćanja ustavnosti na Hrvatskom saboru 1861. uopće nije postavljano pitanje prava na javno okupljanje, koje se nije pojavilo niti među pravima (sloboda tiska i osobna sloboda) čije je jamčenje predviđao nacrt saborskog reda izrađen na tom saboru. Tako je bilo i sa Saborom 1865. koji je gotovo u potpunosti bio posvećen rješavanju državnopravnih pitanja Hrvatske⁵⁰. Ponešto je drugačije bilo sa sljedećim sazivom Sabora (1868-1871) jer je donošenje Hrvatsko-ugarske nagodbe 1868. otvorilo prostor za posvećivanje rješavanju pitanja unutarnje uprave. Prvenstvena je pažnja tada bila posvećena ustroju autonomne vlasti pa je 1870. bio donijet i značajan Zakon o ustroju županija. Županijska skupština temeljem toga zakona zadržala je pravo na neposredno obraćanje Saboru i vladi putem peticija, ali je pridavanje skupštini prava peticije (s ograničenim dosezima) zapravo prikrivalo nepostojanje prava na javno okupljanje koje je u moderno doba tek moglo učiniti pravo peticije učinkovitim i smislenim⁵¹. Zbog toga su pred konac zasjedanja zastupnici izvršili pritisak na vladu da donese zakone o pravu okupljanja i slobodi tiska navodeći da su zakoni o ustroju vlasti besmisleni ako ih ne prate zakoni koji jamče navedene slobode. Vlada je u odgovoru obećala skoro predlaganje osnove o tisku i potom izradu osnove o udruživanju, ali unatoč tome Saboru nije predložila ni jednu ni drugu osnovu⁵². Razlog vjerojatno valja potražiti u nevoljkosti Rauchove vlade da zajamči politička prava u okolnostima vlastite nepopularnosti. Važno je i to da je središnja vlada u Budimpešti - koja je inače poticala ograničene organizacijske reforme u Hrvatskoj težeći da se unutar nagodbenih okvira uspostavi sredena uprava komplementarna ugarskoj upravi - zaustavljala reforme na planu političkih sloboda. Središnja vlada nije htjela dopustiti uvođenje institucija koje bi bile

⁴⁹ Pregled zakonskih osnova koje su izradili saborski odbori 1848-1849. v. u Markus, Tomislav. *Zakonske osnove Odbora sabora Hrvatske i Banskog vijeća 1849. godine*. Časopis za suvremenu povijest, 28, 1996, 1-2, 143-158.

⁵⁰ O zakonodavnoj djelatnosti Sabora 1861. i 1865. usp. Čepulo, 1998, 104-113; 119-125.

⁵¹ Valja navesti da peticija nije imala suspenzivni učinak na osporavane akte, dok propisi koje je županijska skupština donosila nisu smjeli biti u suprotnosti sa zakonom ili naredbama vlade. Vrbanić, Fran. *Rad hrvatskoga zakonarstva na polju uprave od godine 1861. do najnovijega vremena*, I. Zagreb, 1889, 59.

⁵² Usp. interpelaciju i prijedloge Š. Fodröczyja i Lj. Vukotinovića te zaključke Sabora tim povodom i obećanja vlade iz 1870. godine. *Dnevnik Sabora trojedne kraljevine Dalmacije, Hrvatske i Slavonije držana u glavnom gradu Zagrebu god. 1868*. Zagreb s. a. (dalje u tekstu: *DS 1868*), 1274-1275, 1288-1289.

liberalnije od onih u Ugarskoj i koje bi mogle biti poticaj za shodne zahtjeve te opasna podloga za nemađarske narodnosti i niže mađarske slojeve⁵³.

Mažuranićeve reforme 1873-1880. i pravo na javno okupljanje i pravo udruživanja

Rauchova vlada i Unionistička stranka kompromitirale su se zbog održanja kaotičnog stanja i korupcije u upravi i pravosuđu, a provođenje Nagodbe pokazalo je u stvarnosti da je ona pokrov za ovisnost Hrvatske o središnjoj vladi. Istovremeno je jačala podrška Narodnoj stranci koja je ustrajala u svom odbijanju da prizna Hrvatsko-ugarsku nagodbu zbog toga što je ona bila usvojena u Saboru koji je bio izabran temeljem oktroiranog izbornog reda kao i zbog kritika koje je ta stranka upućivala vladi. Zbog toga su, i unatoč vladinim pritiscima i manipulacijama, narodnjaci osvojili premoćnu većinu na izborima za kratkotrajni i ubrzo raspušteni Sabor 1872. kao i na novim izborima u proljeće 1872. Saborско razdoblje od njegova otvaranja 15. lipnja 1872. do rujna 1873. prošlo je u znaku napora za sklapanje sporazuma o reviziji Nagodbe, pa je Sabor prekinuo rad za vrijeme dok su trajali pregovori. Tako je Sabor zasjedao tek od 15. lipnja do 22. kolovoza 1872. da bi se ponovno okupio 25. kolovoza 1873. kada je zasjedao do prekida 25. listopada 1873. Revizija Nagodbe na Saboru je prihvaćena 6. rujna 1873, a kao dio političkog sporazuma o reviziji došlo je do uključivanja članova dotadašnje Unionističke stranke u Narodnu stranku, dok je 20. rujna 1873. za novog bana imenovan Ivan Mažuranić, reformski narodnjački političar s vrlo dugačkim iskustvom na najvišim upravnim službama u Beču i Zagrebu. Mažuranićevo je imenovanje bilo u hrvatskoj javnosti popraćeno nadama u brzi tijek reformi, sređivanje stanja u upravi i pravosuđu i jačanje autonomije.

Zastupnici su odmah nakon otpočinjanja rada Sabora 1872. posvetili pažnju donošenju zakona o pravu javnog okupljanja. U to je doba, naime, na snazi i dalje bio apsolutistički Zakon o društvima iz 1852, dok i dalje nije postojalo zakonsko uređenje prava na okupljanje, već su javna okupljanja bila uređena uredbama vlade. To je bilo došlo do izražaja i na predizbornim skupovima za Sabor u 1871. i 1872. godini kada je vlada često zabranjivala oporbene skupove, pa su sami zastupnici Narodne stranke u Saboru 1872. dobro iskusili posljedice izostanka takvoga zakona. Utoliko je postojala jasna politička potreba za zakonskim reguliranjem prava na javno okupljanje kao i svijest o njegovu značenju među zastupnicima.

⁵³ Valja navesti da je Rauchova vlada pod pritiskom u zemlji i želeći pokazati svoju liberalnost zatražila predsankciju za osnovu o tisku, ali je taj prijedlog vladaru de facto zaustavila središnja vlada. Zakon o okupljanju i udruživanju, koji Ugarska nije ni imala, bio bi još veći kamen kušnje. No, glede tog zakona Rauchova vlada nije pokazala nikakvu inicijativu. Gross, Mirjana - Szabo, Agneza. *Prema hrvatskome građanskom društvu*. Zagreb, 1992, 385. Usp. i Čepulo, 1998, 148.

Tako je prvi prijedlog Zakona o pravu sakupljati se izrađen na saborskom Zakonodavnom odboru koji ga je predložio Saboru 17. kolovoza 1872⁵⁴, dok je Odboru za dnevni red upućen 19. kolovoza 1872, to jest tri dana prije jednogodišnjeg prekida rada Sabora, zbog čega se o njemu i nije raspravljalo, već je ostao čekati nastavak rada⁵⁵. Kako je Sabor nastavio rad tek u kolovozu sljedeće godine, kada je već bilo jasno da će ubrzo doći do promjene na banskoj stolici koja je otvarala nade za sustavne i cjelovite vladine reforme, vjerojatno je taj prijedlog ostavljen na miru kako bi se omogućilo novoj vladi da preuzme rad na sustavnim i cjelovitim reformama.

Zbog svega toga bilo je razumljivo da se od Mažuranićeve vlade očekivalo da će riješiti pitanje temeljnih političkih sloboda i donijeti nov zakon o tisku te zakone o javnom okupljanju i udruživanju⁵⁶.

No, stupanjem Mažuranića na mjesto bana rad Sabora usmjerio se na intenzivno usvajanje ustrojbenih zakona kojima je vlada davala očit prioritet. Tako su već od siječnja pa do polovice listopada 1874. bili prihvaćeni zakoni kojima je regulirana odgovornost bana Saboru, odvojeno i modernizirano sudstvo i uprava. Kroz to vrijeme vlada nije pokazivala nikakve namjere da uskoro predloži zakone koji bi regulirali najvažnija politička prava i slobode. Štoviše, vlada je zarana pokazala nesklonost bavljenu praktičnim pitanjima (obrtnih) udruženja pozivajući se na to da po Nagodbi ta pitanja spadaju u zajedničku nadležnost⁵⁷.

No, upravo zbog donošenja navedenih organizacijskih zakona potreba za donošenjem zakona koji bi regulirali političke slobode, a prvenstveno slobodu tiska, slobodu okupljanja i slobodu udruživanja, bila je još izraženija. Na tu su potrebu, naime, utjecale i strukturne odrednice u svezi s poduzetim reformama. Po Mažuranićevu su nastupu, naime, postale vidljive dvije tendencije. S jedne se strane institucionalizacijom odgovornosti bana, odvajanjem sudstva i uprave i centralizacijom uprave koja je na vrhu bila odgovorna Saboru jačao položaj Sabora i djelatnost uprave stezala u pravne okvire. No, time se istodobno - kroz podizanje stručnosti, bolju organizaciju te isključenjem municipalnih organa - jačao položaj

⁵⁴ Usp. Zapisnik zakonodavnog odbora Sabora od 17. VIII. 1872. i Osnovu zakona o pravu sakupljati se, u: *Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije godina 1872-1875*, I. Zagreb, 1875 (dalje u tekstu *DS 1872*), 396-399.

⁵⁵ Prema Dnevniku Sabora iz 1872. Sabor je Odboru za dnevni red uputio prijedlog zakona "o sdruživanju", ali se gotovo sigurno radi o prijedlogu zakona o pravu "sastajati se" koji je Saboru dostavljen dva dana prije toga. Prijedlog zakona o pravu udruživanja nije ni bio izrađen. Podatak o upućivanju zakona o "pravu sdruživanja" Odboru za dnevni red v. u: *DS 1872*, I, 384.

⁵⁶ *Obzor* je već 12. listopada 1873. izražavao nadu da će saborski odbori dospjeti da do sjednice Sabora sazvane prije Božića rasprave o osnovama o tisku koje su već bile u Saboru godinu dana ranije. Očito je postojalo vjerovanje kako bi se već oko Silvestrova mogla donijeti tiskovna regulativa. "Poslovi božićnih sjednica". *Obzor*, 12. XI. 1873.

⁵⁷ *Obzor* je snažno kritizirao odbijanje vlade da daje odobrenja i koncesije za društva pokazujući na nejasne odredbe Nagodbe. "Zakonarstvo i vladavina o društvih - komu pripada". *Obzor*, 3. XI. 1873.

središnjih i teritorijalnih upravnih organa. Te su promjene pojačavale potrebu za reguliranjem prava na javno okupljanje kao demokratskog oblika sudjelovanja u političkom životu i utjecanja na sastav i odluke Sabora te istodobno kao oblika stezanja potencijalno samovoljnog postupanja uprave na tom značajnom i osjetljivom području. Uz to je na težnju prema zakonskom reguliranju prava na javno okupljanje zasigurno utjecao i opći razvoj ustavnosti u Austriji i Europi.

Stoga je oporba u siječnju 1874. postavila vladi pitanje misli li predložiti nacрте zakona o tisku kao i nacрте zakona o slobodi udruživanja, slobodi sastajanja, izbornom redu i uredjenju Sabora, pri čemu je posebno naglašeno značenje prava udruživanja i javnog okupljanja za političku samosvijest naroda. "Lijeva" oporba je tada, kroz interpelaciju Milana Mankanca, kritizirala pasivnost vlade koja nije ponudila čak ni pogoršane inačice austrijskih zakona, kakve je, prema Mankančevim riječima, inače predlagala. *Obzor* je tada kritizirao tu oporbenu interpelaciju kao demagogiju pokazujući da Mažuranić zbog kratkoće vremena i opterećenosti nije ni mogao dospjeti izraditi navedene osnove⁵⁸. Međutim, iz vladinog odgovora jasno je proizlazilo da vlada smatra zakone o tisku, udruživanju i javnom okupljanju manje važnima te da su vladini prioriteti stvaranje uvjeta za priključenje Vojne krajine putem reformi u sudskom ustroju, preustroj upravnog aparata i pitanje zadruga⁵⁹.

No, i unatoč *Obzorovoj* osudi oporbene kritike u Saboru kao demagogije, ipak je taj list još u siječnju 1874. upozorio na važnost zakona o slobodi tiska i na potrebu njegova donošenja još za mandata tadašnjeg saziva Sabora, ali pri tome nije istaknuo i zakone o udruživanju i javnom okupljanju⁶⁰. Očito je tako da su, s obzirom na raspoloženje javnosti i unatoč Mažuranićevim rezervama, među zakonima koji su se odnosili na politička prava i slobode prednost imali zakoni o tisku. Stoga su, na vladin prijedlog, zakoni o tisku dospjeli na dnevni red Sabora te su i usvojeni u rujnu i listopadu 1874. godine⁶¹ - nakon što su prethodno bili usvojeni ključni ustrojbeni zakoni.

⁵⁸ *Obzor* je kritizirao Mankančevu interpelaciju kao demagogiju pokazujući da je Mažuranić od preuzimanja vlasti imao tek dva slobodna mjeseca za izradu programa i izradu zakonskih osnova kao i da su odjelni predstojnici kasno imenovani, a da je unatoč tome učinjeno puno. Posebno čuđenje zbog postavljenog pitanja izraženo je stoga što, za razliku od prijašnje prakse, od Mažuranićeve dolaska na vlast nije bilo ni jedne zabrane, osude ili kazne zbog tiskovnih delikata niti su postavljane prepreke za udruživanje i okupljanje. No, dvadesetak dana nakon tog komentara *Obzor* je u svojevrsnom inventaru onog što je Sabor učinio i onog što još treba učiniti posebno istaknuo očekivanje da se tiskovni zakoni usvoje prije kraja zasjedanja Sabora. Jučerašnja saborska sjednica. *Obzor*, 3. I. 1874.

⁵⁹ Usp. interpelaciju M. Mankanca i odgovor J. Živkovića na sjednici od 2. siječnja 1874. *DS 1872*, I, 1026-1028.

⁶⁰ Jučerašnja saborska sjednica. *Obzor*, 3. I. 1874; Što je učinio i učiniti ima Sabor. *Obzor*, 21. I. 1874.

⁶¹ Treće čitanje Zakona o porabi tiska bilo je obavljeno 10. rujna 1874, Zakona o propisu o sastavljanju porotničkih imenika za tiskovne sudove 11. rujna 1874, Zakona o kaznenom postupku u tiskovnim poslovima 17. listopada 1874. *DS 1872*, II, 1328, 1346, 1583.

Postavljanje reda prioriteta u kojem su ustrojbeni zakoni imali prednost bilo je razumljivo u okolnostima koje je Mažuranić zatekao, ali te okolnosti ipak nisu isključivale rješavanje pitanja slobode tiska te prava na udruživanje i javno okupljanje do mjere kakvu je Mažuranićeva vlada ispoljila. Čini se da marginalizaciju tih pitanja valja promatrati i u sklopu ukupnog usmjerenja Mažuranićeve vlade iz kojeg je razvidno da su politička prava uvažavana kao dio cjelovitog ustroja vlasti i društva, ali da im je stvarno pripisivano i pridavano slabije značenje. To je bila posljedica utjecaja duha njemačke ideje "pravne države" i austrijskog zakonodavstva koji su, uz prilagodbu osobitostima hrvatskih prilika, bojili cjelokupni tijek i sadržaj Mažuranićevih reformi do 1880. godine⁶². Unutar takvih okvira pojavljuje se i uređenje prava na javno okupljanje.

Utjecaj njemačke ideje "pravne države" u Mažuranićevim reformama razvidan je u smislu postavljanja države kao ishodišta građanskih i političkih prava koja ih daje, regulira i jamči njihovo provođenje putem svojih organa, a unutar takvog postavljanja interesi zajednice imaju prednost pred interesima pojedinca⁶³. To je protivno "francuskoj" ideji o slobodama i pravima pojedinca gdje se slobode i prava pojavljuju kao pred-postavljeni državi koja ih jamči i ispunjava i čija je svrha ostvarenje sreće pojedinca uz nužno usklađivanje s interesima drugih pojedinaca⁶⁴. Odras tog "njemačkog" duha na Mažuranićeve reforme bio je dvojak. S jedne strane prednost su imale reforme zemaljskog aparata vlasti kao pretpostavka daljih reformskih zahvata - iako valja reći da je oportunitet takvog pristupa proizlazio i iz samog stanja stvari u upravi i pravosuđu koje je bilo teško. S druge strane, u podlozi regulative o slobodama i pravima jasno se pokazivalo da je ishodište tih prava u državi (a ne da su ta prava konceptijski pred-postavljena državi), da interesi zajednice odnosno interesi države imaju prednost pred pojedinačnim interesima te da subjektivna javna prava koja se pojavljuju u toj regulativi imaju prirodu odraza objektivnih javnih prava. Njemačka koncepcija "pravne države" u Hrvatskoj je bila prisutna s obzirom na uklopljenost Hrvatske u njemački pravno-kulturni krug kao i zbog toga što su Mažuranićeve reforme svoje neposredno izvorište imale u austrijskom zakonodavstvu, koje je uglavnom (premda ne i bez ostatka, npr. Zakon o kaznenom postupku iz 1873. izrađen po francuskom uzoru) počivalo na toj ideji. To će sve važiti i pri reguliranju prava javnog okupljanja.

⁶² Sažet prikaz sadržaja svih zakona donijetih u hrvatskom razdoblju za Mažuranićeva banovanja (1873-1880) v. u: Čepulo, 1998, 193-225, 333-341, 359-362. Usp. i Gross - Szabo, 369-424.

⁶³ Sažeto o razvoju i obilježjima njemačke ideje "pravne države" i djelomičnog korespondentnog razvoja institucija u kontekstu Mažuranićevih reformi v. u: Čepulo, 24-29. Usp. i Dietze, Gottfried. *Two Concepts of the Rule of Law*. Indianapolis, 1973, 26-27; Krbek, Ivo. *Upravno pravo*, I. Zagreb, 1929, 140-142, Kühne, 221; Sheehan, James J. *German Liberalism in the Nineteenth Century*. Chicago, 1978, 43-45

⁶⁴ Usp. Čepulo, 1998, 14; Krbek, 139-140, 147-148.

Donošenje, obilježja i pravna priroda Zakona o pravu sakupljati se 1875. godine

Unatoč tome što je nakon usvajanja ključnih ustrojbenih reformi vlada Saboru predložila zakone o tisku, nisu bili vidljivi nikakvi znaci da će vlada predložiti i zakone o javnom okupljanju i udruživanju. Uz već navedene razloge zbog kojih su zastupnici bili posebno zainteresirani za njihovo usvajanje, dodatni je razlog bio da se saziv Sabora primicao svome koncu, čime su se ujedno bližili izbori za novi Sabor koji bi - u slučaju da ne dođe do donošenja zakona o pravu na javno okupljanje - bili održani u uvjetima u kojima bi javni skupovi bili uređivani isključivo na podlozi vladinih uredbi. Tako je neposredno nakon što su bili prihvaćeni zakoni o tisku Zakonodavni odbor Sabora pokrenuo pitanje već izrađene Osnove zakona o pravu sakupljati se te je ona na dnevni red Sabora dospjela 22. listopada 1874.⁶⁵

Osnova zakona o pravu sakupljati se načelno je proklamirala pravo sastajanja kao "dopuštenje" sakupljati se pod uvjetima koje ona utvrdi (§ 1). S obzirom na §§ 4-5. kao i druge zakone karaktera *lex specialis*, budući zakon nije trebao važiti za skupove koji bi se održavali na državnim zavodima, za sveučilišne skupove, za zatvorene skupove odnosno za skupove ograničene na pozvane osobe, za uobičajene javne skupove (javne zabave, pučke i vjerske svečanosti i obrede priznatih vjeroispovijesti i sl.) koji se obavljaju na uobičajeni način, za kazališta i koncerte, za izborne skupove i sastanke zastupnika i izbornika u zatvorenom prostoru u vrijeme raspisanih izbora, dok je za sve druge skupove ta osnova trebala važiti⁶⁶. Kao pretpostavka za održavanje javnih skupova usvojeni su bili sustav prethodne prijave i dozvole (koncesije). Prethodnu prijavu poglavarstvu (gradskom načelniku odnosno kotarskom sucu) koja je trebala sadržavati svrhu, mjesto i vrijeme održavanja valjalo je podnijeti tri dana prije javnog skupa u zatvorenim prostorima dostupnim svima, a o prijavi se izdavalo uvjerenje (§§ 2, 16). U slučaju javnih skupova na otvorenom bila je pak potrebna dozvola poglavarstva temeljena na diskrecijskoj ocjeni, ali je odbijanje moralo biti u pismenoj formi i obrazloženo (§§ 3). Ograničenja su bila

⁶⁵ U stenografskom zapisniku 21. saborske sjednice od 19. VIII. 1872. spominje se da je Zakonodavni odbor podnio prijedlog "o pravu sdruživanja". No, *Obzor* je u izvještaju sa te sjednice istaknutim slovima napisao da je predložena Osnova zakona o pravu sakupljati se. Isto to jasno slijedi iz dopisa Zakonodavnog odbora kojim je Saboru dostavio Osnovu zakona o "pravu sakupljati se". Vjerojatno se radilo o pogrešci predsjednika Sabora pri diktiranju ili pogrešci stenografa koji je umjesto prava "sakupljanja" krivo zabilježio pravo "sdruživanja". S. k. 139, spis br. 314 (dopis Zakonodavnog odbora Saboru); *DS 1872. I*, 384, 398-399. Saborska sjednica (21). *Obzor*, 21. VIII. 1872.

⁶⁶ Zatvoreni sastanci s "pozvanim osobama" bili su izuzeti s obzirom na načelo nepovredivosti stana ("pravu doma ili pravo kućnog praga"). Pregled navedenih izuzetaka od zakona te koje se osobe smatraju pozvanim osobama i kada se izbori smatraju raspisanima v. u: Krišković, 1912, 434-435, 439.

sadržana u mogućnosti zabrane skupova čija bi svrha bila suprotna kaznenom zakonu ili suprotna javnoj sigurnosti ili općem dobru (§ 6), u zabrani održavanja skupova na otvorenom u vrijeme zasjedanja Sabora, i to u mjestu zasjedanja i u krugu od pet milja, to jest 37 km⁶⁷ (§ 7), te u zabrani pristupa na skup osobama s oružjem (§ 9). K tome, inozemci nisu mogli sazivati, rukovoditi i predsjedati skupom koji bi raspravljao o javnim stvarima (§ 8). Adresu ili molbu sa skupa mogla je predati delegacija od najviše deset ljudi (§ 10). Predsjednik i ravnatelj skupa bili su dužni skrbiti se o poštovanju zakona i reda na skupovima i usprotiviti se nezakonitim izjavama i radnjama te raspustiti skup u slučaju neudovoljavanja njihovim nalogima (§ 11). Poglavarstvo je na skup moglo poslati povjerenika kojemu se moralo osigurati povoljno mjesto i dati obavijesti o govornicima i predmetima (§ 12). U slučaju saziva skupa povredom odnosnog zakona, poglavarstvo je bilo dužno zabraniti skup, a povjerenik je trebao raspustiti skup u slučaju protuzakonitog događaja ili ako skup postane opasan za javni poredak (§ 13), u kojem su se slučaju prisutni bili dužni razići pod prijetnjom prisile (§ 14). Protiv rješenja nadležnih organa postojalo je pravo žalbe Zemaljskoj vladi u roku od 8 dana (§ 17). Općom klauzulom bilo je propisano da se povrede odnosnog zakona tretiraju kao prekršaji ako nisu bile kažnjive po kaznenom zakonu te ako je bila zapriječena kazna zatvora do šest tjedana ili novčana globa do 200 forinti u gotovu (§ 18). U slučaju rata ili unutarnjih nemira vlada je mogla obustaviti važenje zakona za određeno vrijeme i mjesto (§ 19)⁶⁸.

Obrazloženje Zakonodavnog odbora, izrađeno 1872. godine, upućivalo je na temeljno značenje prava na javno okupljanje i njegovu zastupljenost u europskim ustavima, dočim u Hrvatskoj ono nije bilo ni zakonom zajamčeno, iz čega se izvodila potreba za donošenjem takvog zakona. Uz opće značenje prava na javno okupljanje za ustavni razvoj, kao posebni razlog za donošenje zakona navodilo se osiguranje pretpostavki za održavanje slobodnih predizbornih skupova za saborske, županijske i općinske izbore s obzirom na to da su na posljednjim izborima predizborni skupovi bili zabranjivani ili je njihovo održavanje ovisilo o volji najnižih redarstvenih organa. Obrazloženje je navodilo da je zastupnička zakonodavna inicijativa uslijedila jer vlada nije pronašla shodnim predložiti takav zakon. Kao razloge za uvjerenje da vlada neće odbiti predložiti osnovu vladaru na potvrdu odbor je navodio da je ta osnova istovjetna s odgovarajućim austrijskim zakonom te da se njome u dovoljnoj mjeri osigurava vladin nadzor javnih skupova, dok je izuzimanje predizbornih skupova i sastanaka zastupnika i glasača iz dosega zakona opravdano prirodom izbornog prava te prirodom dužnosti zastupnika koji mora "osluškiivati težnje javnosti"⁶⁹.

⁶⁷ Radi se o austrijskoj milji koja iznosi 7,42 km. Usp. i Krišković, 1912, 435.

⁶⁸ Osnovu zakona o "pravu sakupljati se" v. u: *DS 1872. II*, 1593-1594.

⁶⁹ Hrvatski državni arhiv Zagreb, *Hrvatski Sabor, Opći spisi, 1873-1880*, k. 139, spis br. 314; usp. i Smrekar, II, 977-978, bilj. 3. Usp. i Vrbanićev navod da je hrvatska osnova prijevod austrijskog

Prvo čitanje osnove prošlo je bez rasprave, osim napomene zastupnika vlade (D. Stanković) da je vlada namjeravala donijeti zajedno i zakon o pravu udruživanja i zakon o pravu sakupljanja s obzirom na njihovu povezanost, ali da daje potporu i predloženoj osnovi jer je ona u interesu javnog poretka i ne prejudicira sadržaj budućeg zakona o pravu udruživanja. U drugom čitanju u više tehničkih ispravaka preciziran je smisao pojedinih odredbi u sklopu čega je i pravo na održavanje predizbornih skupova te dogovora sa zastupnicima protegnuto i na birače, dok je § 16. usklađen sa u međuvremenu poduzetim preustrojtstvom uprave (veliki župan ili podžupan umjesto kotarskog suca kao nadležni organ). Bez osporavanja primljena je dopuna § 13. kojom je utvrđeno da vladin povjerenik ili, ako on ne bi bio poslan, organ uprave ima pravo raspustiti zakoniti skup u slučaju protuzakonitih događaja ili pogibelji za javni poredak s obrazloženjem da je predložena formulacija § 13. pokrivala samo zabranu nezakonitih skupova. Osim tih predložene su bile i izmjene dvaju značajnijih pitanja koje su izazvale kraće polemike.

Prva je polemika izrasla iz prijedloga da se izraz o protivnosti svrhe skupa "općem dobru" kao razlog za zabranu skupa zbog svoje neodređenosti zamijeni formulacijom o protivnosti svrhe skupa "postojećim propisima" (J. Turelli). Tom se prijedlogu usprotivio zastupnik vlade (D. Stanković) smatrajući da potonji izraz nije dovoljno širok, dok ga je I. Brlić podržao navodeći da izraz "opće dobro" omogućava vladinu samovolju te da predstavlja korak prema policijskoj državi. Brlić je ustvrdio i da ni jedna vlada do tada nije tražila ovlasti po kojima bi mogla u svakoj prilici upravljati javnim mnijenjem i utjecati i na najmanji politički pokret, a ocijenio je da će predloženi zakon stegnuti politički život toliko da se on neće ni pokrenuti, po čemu osnova ide uz bok već donijetom Zakonu o kaznenom postupku koji je onemogućio porotno suđenje u slučaju političkih delikata. No, odborski je izvjestilac (M. Derenčin) upozorio da osnova nije ni predložena na temelju vladine, već zastupničke inicijative te je osudio mišljenje da osnova sužava dotadašnju slobodu s obzirom na iskustva izbora 1871, dok je za predloženi standard "opće dobro" rekao da je namjerno odabran kako bi pokrio širinu potreba. Međutim, Sabor je s uskom većinom glasova (21:19) prihvatio prijedlog ispravka.

Sa slabom većinom (27:23) i nakon kraće polemike primljen je pak prijedlog o uvrištenju novog članka kojim je propisano da u slučaju "silne pogibelji" koja bi prijetila javnom redu i sigurnosti svaki javni organ zadužen za održavanje javnog reda i sigurnosti može zabraniti ili raspustiti skup koji bi se sazvao ili sastao povredom odredbi odnosnog zakona, uz obvezu da o zabrani ili raspuštanju odmah obavijesti nadležni upravni organ (J. Muzler). Ta je dopuna osnove obrazložena kao mjera prevencije protiv komunističkih i socijalističkih struja koje dolaze izvan

Zakona o pravu okupljanja od 15. studenoga 1867. koji je pak sličan odgovarajućem pruskom zakonu. Vrbanić, Fran. *Rad hrvatskoga zakonarstva na polju uprave od godine 1861. do najnovijega vremena*, II. Zagreb, 1890, 84. Austrijski Zakon o pravu okupljanja od 15. studenoga 1867 (RGBl, 135/1867) v. u: Bernatzik, op. cit.

Hrvatske, a pojavile su se u velikim gradovima. Protivljenje tom prijedlogu obrazloženo je time što se na taj način velike ovlasti daju preširokom krugu organa u koji ulaze čak i općinska poglavarstva⁷⁰ na čelu kojih su seoski suci od kojih dobar dio nije ni pismen, a još je manje kadar procijeniti suptilne pravne standarde (J. Turelli). Protivljenje je podržano s dodatnim obrazloženjem da se radi o zakonu za fiktivnu situaciju jer će komunističke struje iz Beča, Berlina i Pariza stići do Zagreba za 200 godina (I. Brlić). Prijedlog je pak podržao zastupnik vlade (D. Stanković) s obrazloženjem da pravo javnog skupa ne može biti veće od prava pojedinca za kojeg su navedeni organi nadležni, pa oni stoga mogu biti nadležni i za zabranu skupa. Prijedlog je podržao i odborski izvjestilac (M. Derenčin) s obrazloženjem da se zabrana odnosi samo na skupove nastale povredom odredaba same osnove, pa je njihova zabrana logična posljedica i u skladu je s načelima pravne države. Potom je osnova 24. listopada 1874. primljena i u trećem čitanju, a 14. siječnja 1875. dobila je vladarevu potvrdu⁷¹.

Obrazloženje Zakonodavnog odbora, prijedlog osnove i rasprava pokazuju motiviranost zastupnika prvenstveno neposrednim iskustvom doživljenim izbornim nekorektnostima te potrebom uklanjanja mogućnosti ponavljanja takvih pojava. Dikcija i predložene osnove i rasprave govori o tome da se pod pravom na javno okupljanje mislilo ponajprije na predizborne skupove, a manje na ostale političke skupove, iako su kroz odredbe o pravu donošenja i dostavljanja adrese uključeni i prosvjedni skupovi i skupovi podrške. Nadalje, uz vjerojatnost da je austrijski Zakon o okupljanju odabran kao uzor zbog ukupne bliskosti hrvatskim prilikama, obrazloženje Zakonodavnog odbora upućuje na to da su taj odabir, a možda i vjernost u preuzimanju, bili uvjetovani i nastojanjem da se osigura prihvata Osnove zakona o pravu sakupljati se od Zemaljske vlade te da se ne dovede u pitanje vladareva sankcija. Činjenica da su zastupnici, a ne vlada, predložili Zakon o pravu sakupljati se, i to po svoj prilici nakon duljeg čekanja na vladinu inicijativu, upozorava na razliku u prioritetima između zastupnika i vlade glede odnosa prema građanskim pravima.

U raspravi su svakako razumljivi bili zastupnički prijedlozi koji su precizirali smisao pojedinih članaka, čime se postizao veći stupanj pravne sigurnosti, što je osobito važno u slučaju Turellijeve ispravke o "općem dobru". Pomalo začuđuje da je bez rasprave prihvaćena dopuna § 13. koja je, doduše, popunjavala očitu

⁷⁰ Neposredna skrb oko održavanja sigurnosti, javnog reda i mira spadala je prvenstveno u djelokrug teritorijalno-upravnih organa ako odgovarajuća materija nije bila povjerena zemaljskim organima, a osim toga u nekim su se slučajevima i seoske općine bile dužne brinuti za javnu sigurnost. *Priručnik za političku upravnu službu u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji, III.* Napisao, sustavno uredio i protumačio Milan Smrekar. Zagreb, 1902, 358. O državnom i mjesnom redarstvu te redarstvu sigurnosti i upravnom redarstvu v. Krišković, 1921, 206-208 i d.

⁷¹ Postupak usvajanja Osnove zakona o pravu sakupljati se v. u: *DS 1872. II*, 1588-1592, 1596, 1879. Zakon od 14. I. 1875. o pravu sakupljati se v. u: *Sbornik zakonah i naredabah valjanah za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju. Godina 1875.* Zagreb, 1876, 25-30.

pravnu prazninu, ali je ipak davala razmjerno široku slobodu procjene i mogućnost zabrane zbog gotovo svakog protuzakonitog događaja. Još je čudnije bilo opredjeljenje zastupnika o prihvaćanju, makar i slabom većinom, novog § 17. koji je bio podložan vrlo širokom i rizičnom tumačenju s obzirom na širinu obuhvaćenih organa koji su bili ovlašteni na njegovu primjenu. Nejasno je da li se pri tome radilo o opredijeljenosti dijela zastupnika na temelju straha od komunističkih struja ili se smatralo da se time olakšava prihvata osnove od vlade i dvora.

Valja međutim upozoriti i da se s navedenim značajnijim izmjenama hrvatski Zakon i odmakao od austrijskog zakona kao uzora i približio mu se. Naime, odredba o uvjetovanosti zabrane skupa protivnošću svrhe "općem dobru" preuzeta je iz austrijskog Zakona o okupljanju, pa je hrvatska formulacija o protivnosti "postojećim propisima", koja je bila znatno primjerenija zahtjevima pravne sigurnosti, zapravo predstavljala zamjetno poboljšanje austrijskog Zakona o okupljanju. S druge strane, dopunom u § 13. i uvrštavanjem novog § 17. hrvatski se Zakon približio austrijskom zakonu jer je i austrijski zakon sadržavao odredbu § 17. koja dopušta intervenciju svakoj redarstvenoj vlasti⁷². Štoviše, indikativna je činjenica da je Zakonodavni odbor, koji je izradio predloženi Zakon prevodjenjem austrijskog zakona, ispustio navedeni članak, pa je tako i predložena osnova bila donekle liberalnija od austrijskog zakona. Prvotno ispuštanje § 17. može se, možda, obrazložiti time što je predlagatelj smatrao da u Hrvatskoj nije potrebna zaštita protiv komunističkih agitatora ili još i prije time što je smatrao da će u Hrvatskoj takva odredba imati druge posljedice negoli u Austriji s obzirom na vrlo loš sastav najnižih općinskih organa u Hrvatskoj. No, činjenica da su sami zastupnici donijeli razmjerno restriktivni zakon, te čak i pooštrili neka predložena rješenja, upućuju na poklapanje osnovnih ideoloških usmjerenja vlade i zastupnika.

U svakom slučaju Zakon je, već samom činjenicom da je donijet, predstavljao značajan napredak jer je unio orijentacijsku sigurnost zakonske norme u dotadašnju zbilju koja je omogućivala arbitrarnost vlade kao uredbodavca. Obveza davanja pismenog obrazloženja u slučaju odbijanja unosila je racionalnost u postupanje i ograničavala svojevoljnost tamo gdje je bila omogućena drugim odredbama.

Ipak, teško je ne uočiti restriktivnost Zakona već i na razini njegove koncepcije kao i na razini pojedinih rješenja. Već polazište Zakona upućuje na restriktivnu podlogu. Mogućnost javnog okupljanja definirana je kao pravo koje pod propisanim uvjetima "dopušta" država, a ne kao sloboda koju država štiti. U podlozi je takvog određenja koncepcija građanskih prava koja ih izvodi iz postojanja države koja ih pojedincima dodjeljuje i za njih jamči ili ih oduzima, a ne koncepcija o predpostavljenosti slobode javnog okupljanja državi koja tu slobodu štiti. U skladu s tim i cijeli je Zakon restriktivno koncipiran te je više pažnje pridano ograničavanju prava na javno okupljanje u cilju zaštite države negoli ograničenju i preciznom

⁷² Usp. §§ 6, 13. i 17. austrijskog Zakona od 15. studenoga 1867. o pravu okupljanja, u: Bernatzik, op. cit.

postavljanju okvira djelovanja državnoj vlasti. Sličnog je “policijskog” značenja i zabrana skupova u krugu od 37 kilometara u vrijeme zasjedanja Sabora (sve do Karlovca!) kao i ograničenje da najviše 10 osoba može predati peticiju⁷³. Težnja da Zakon ponajprije posluži ograničenju, a ne jamstvu slobode javnog okupljanja još se jasnije očituje u odredbama oko kojih je izbila polemika jer (doduše, ispušteni) standard “opće dobro” omogućava faktično svojevoljno postupanje državnih organa jednako kao i široko ovlaštenje na intervenciju u slučaju “silne pogibelji” iz § 17. zbog čega je potonja odredba i kasnije nailazila na kritiku hrvatskih javnopravnih teoretičara⁷⁴. Tome valja dodati i, začudo nezamijećenu, opću klauzulu o prekršajima i kaznama (§ 19). Ona se naslanja na preširoko određene standarde Zakona i sadrži tek raspon kazni pa zapravo ne odgovara posve načelu zakonitosti u kaznom pravu (*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*). S obzirom na političko značenje objekta regulative i težinu zapriječenih kazni takva mogućnost slobode širokog odmjeravanja značajno je ugrožavanje pravne sigurnosti unatoč tome što je djelo klasificirano kao prekršaj. K tome, i visina navedenih kazni također je bila preuzeta iz austrijskog zakona te su i novčane kazne za hrvatske prilike bile previsoke. Razmatranju valja dodati i odredbu o nemogućnosti inozemaca da predvode javne skupove, što je - premda se može pretpostaviti da su prvenstveni cilj te odredbe bili lijevi agitatori - bilo u skladu s političkom prirodom prava na javno okupljanje kao rezerviranog za vlastite pripadnike koji imaju puno pravo političkog sudjelovanja. Kako su inozemci u Hrvatskoj bili austrijski te ugarski državljani bez hrvatske pripadnosti, to je ovaj Zakon na posredan način učvršćivao hrvatski politički identitet⁷⁵.

U Zakonu o pravu sakupljati se bilo je sadržano i pravo javnih skupova na podnošenje peticije (§ 10). Tako je taj zakon bio jedan od onih propisa koji su regulirali pravo peticije, koje u Hrvatskoj, za razliku od Austrije, nije bilo uređeno općom normom kao opće pravo, već je postojalo implicite (neke odredbe saborskog Poslovnika iz 1896) ili u nekim posebnim zakonima (zakoni o ustrojstvu županija iz 1870. i 1886, zakoni o ustroju gradskih općina iz 1881. i 1895)⁷⁶.

Usvajanje Zakona komentirao je, uz različite naglaske, sav politički tisak u Hrvatskoj. Posebno je bio zanimljiv komentar vladinih *Narodnih novina* jer on dobro pokazuje višedimenzionalnost Zakona o pravu sakupljati se u hrvatskom društvu, odražava opće ambicije i ograničenosti reformskih nastojanja u Hrvatskoj, a upućuje i na slojeve političke svijesti u Hrvatskoj. *Narodne novine* su istaknule taj zakon kao primjer jednogodišnje “svjesne legislative” u Hrvatskom saboru,

⁷³ Krišković takva ograničenja opisuje kao karakteristična za policijsku državu. Krišković u svojim predavanjima razmatra pravo udruživanja i pravo okupljanja u sklopu poglavlja *Zaštita od opasnosti*. Krišković, 1911, 136, 142-143.

⁷⁴ Krišković, 1912, 437; Vrbanić, 1890, 85.

⁷⁵ Krišković je smatrao da zakon veže samo “hrvatske državljane”. Krišković, 1912, 440.

⁷⁶ Krišković, 1912, 281.

kojom je Hrvatski sabor dostigao i prestigao desetogodišnji rad Ugarskog sabora, a koja izaziva poštovanje u Beču i ističe se kao uzor u Pešti. List je istaknuo da je pravo okupljanja “bitno pravo ustavno” i štit ustavne slobode te gotovo da je jednako važno kao sloboda tiska. Istaknuta je “neprocjenjiva važnost” Zakona za nepismeni dio puka za koji su javna okupljanja jedino sredstvo ostvarenja njegova državljan-skog prava i dužnosti. Posebno je istaknuta prosvjeđujuća i političkoizobrazbena funkcija javnih okupljanja, zbog čega Zakon o pravu sakupljati se nije tek jamstvo ustavne slobode već i “moćno sredstvo za prosvjetu puka”, pa je list Zakon usporedio ne samo sa Zakonom o porabi tiska već i sa Zakonom o pučkim školama. *Narodne novine* su navele i da se mogu očekivati prigovori Zakonu od onih koji zakone ocjenjuju po njihovoj liberalnosti. List takve prigovore nije negirao, već ih je odbacio kao pogrešan pristup, jer “neograničena sloboda nije nikada ni jedan narod dovela do pravog napretka, do sreće i veličine već je, nasuprot, i male i velike narode upropastila”, a “našem narodu ne treba liberalnih, nego mu treba shodnih i dobrih zakona, a to mogu biti samo oni koji su osnovani po stupnju duševnog i kulturnog razvitka”. U vezi s time list je zaključio da bi se Hrvatski sabor “loše povodio za onim što može biti, a ne za onim što jest” te da je ovladavanje naroda zakonodavstvom dovoljan jamac da će se u budućnosti jednom stvoreni zakoni prilagodavati potrebama⁷⁷. List više nije komentirao Zakon, već je nakon njegove potvrde u svom službenom prilogu objavio tekst Zakona⁷⁸. Usvajanje Zakona u Saboru pozdravio je i narodnjački *Obzor*. Taj je list naglasio da poštovanje Zakona najviše ovisi o volji naroda da taj Zakon i bude primijenjen - ali nije posve jasno što je *Obzor* time mislio. U istom je članku *Obzor* odgovorio na primjedbe oporbe u Saboru da se “zakonom želi stvoriti policajna vlast” ustvrdivši da činjenice to opovrgavaju te da je “vlada dapače premalo policajna i što neke vlade griješe per excessum naša sadašnja griješi per defectum”⁷⁹. Oporbeni Makančev *Primorac* ocijenio je pak da taj zakon neće pokazati loše strane za vrijeme Mažuranićeve vlade s kojom je narod suglasan, ali da će one doći do izražaja upravo onda kada se pokaže potreba za slobodom javnog okupljanja. *Primorac* je tvrdio da vlada pokazuje nepovjerenje prema narodu jer Zakon oduzima narodu inicijativu, dočim upravo korištenjem takvih prava narod može izgraditi svoju prosvijećenost, a ne da prosvijećenost bude pretpostavka davanja prava. List je iznio stav da hrvatski narod ne bi zlorabio slobodu jer je njegov položaj defenzivan, a ne napadački, te mora braniti slobodu ili ga neće biti. List je ustvrdio i da namjera Zakona da onemogući “agitatore” neće uspjeti jer agitatori upravo cvjetaju kod represivnih okvira. Konačno, *Primorac* je konstatirao da je narod dočekao taj zakon šutnjom zbog toga što ne može razumjeti ni duh ni smjer takvog zakona te je oštro kritizirao inteligenciju u Saboru što je prihvatila takav zakon kao i ponašanje Narodne stranke

⁷⁷ Zakon o pravu sakupljati se. *Narodne novine*, 23. X. 1874.

⁷⁸ *Narodne novine*, 3. II. 1875.

⁷⁹ “Narodni sbori”. *Obzor*, 26. X. 1874.

nakon dolaska na vlast.⁸⁰ Tako su i te, zapravo razmjerno skromne, reakcije u tisku pokazale da je pitanje širine prava na javno okupljanje bilo koncepcijsko, a ne pragmatičko pitanje.

Praktični interes za Zakon vrlo su brzo pokazali socijaldemokratski usmjereni radnici koji su reagirali već prilikom rasprave o Prijedlogu zakona u Saboru traženjem da usvojeni Zakon bude što slobodoumnije usmjeren i da uvaži interese svih klasa stanovništva⁸¹. Odmah nakon usvajanja Zakona skupina zagrebačkih radnika podnijela je prijavu za saziv javne radničke skupštine, ali je Gradsko poglavarstvo tu i sljedeće prijave odbijalo s obrazloženjem da Zakon još nije potvrđen. No, nakon potvrde Zakona dozvola je dana te je 21. veljače održana prva radnička javna skupština, što je ujedno bio i prvi javni skup odobren i održan na temelju Zakona o pravu sakupljati se. Činjenicu da su upravo radnici, koji su dotada bili politički obespravljani, bili prvi koji su sazvali javni skup na temelju novoga Zakona narodnjački *Obzor* komentirao je kao dokaz da je Narodna stranka doista narodna, ali je ubrzo potom upozorio radnike da paze da ne dođu u sukob sa Zakonom i izrazio nadu da će u tome ići za primjerom radnika naprednih zemalja⁸². Skup, na koji je Gradsko poglavarstvo kao povjerenika poslalo gradskog bilježnika, započeo je klicanjem Mažuraniću koji je smatran zaslužnim za uvođenje slobode sastajanja, a među zaključcima je bio i zahtjev Saboru da donese slobodoumni zakon o društvima temeljem kojeg bi mogao biti osnovan sindikat, što je, uz Mikančevu pomoć, i proslijeđeno Saboru⁸³. No, pitanje prava udruživanja uopće nije došlo na dnevni red Sabora u Mažuranićevu razdoblju niti je takav zakon bio kasnije usvojen. Tako je na snazi ostao apsolutistički i restriktivni patent o društvima iz 1852, i to unatoč tome što je donošenje zakona o udruživanju obećavano još od Raucha te unatoč tome što je u Austriji postojao odgovarajući uzor u obliku Zakona o pravu udruživanja koji je bio donijet zajedno sa Zakonom o pravu sastajati se⁸⁴, a pritisak u tom smjeru vršile su i socijaldemokratske skupine radnika⁸⁵.

Ipak, i unatoč svim ograničenjima Zakon o pravu sakupljati se bio je značajan pomak u odnosu prema dotadašnjem stanju te je značajno proširio pravo na javno okupljanje u Hrvatskoj⁸⁶.

⁸⁰ Zakon o pravu sakupljati se. *Primorac* (Kraljevica), 28. X. 1874.

⁸¹ Predstavku Sabora sa zahtjevima glede sadržaja budućeg zakona potpisalo je oko 290 radnika, što je za ono vrijeme bio velik broj. No, teško bi bilo reći da je taj pritisak u to doba malobrojnog sloja stanovništva prouzročio jači učinak. Cazi, *Radnički pokret Hrvatske 1860-1895*. Beograd, 1962, 23.

⁸² Cazi, 25.

⁸³ Cazi, 24; Gross - Szabo, 387. Usp. i izvješće o skupu u *Obzoru* od 23. II. 1875.

⁸⁴ Usp. austrijski Zakon od 15. studenoga 1867. o pravu udruživanja (RGI 134/1867), u: Bernatzik, op. cit., a za situaciju u Hrvatskoj usp. Krišković, 1921, 249-250.

⁸⁵ Cazi, 25.

⁸⁶ Vrbanić, 1890, 85.

Čini se da Zakon nakon donošenja nije bio ozbiljnije osporavan pa ni razmatran u hrvatskoj pozitivnopravnoj literaturi. Ipak, ograničenja koja su bila sadržana u hrvatskoj regulaciji građanskih i političkih prava, pa i ograničenja regulacije o pravu na javno okupljanje, očito su predstavljala uočljivu manjkavost. Tako je najprije Aleksandar Badaj, odjelni predstojnik za pravosuđe, na jednoj raspravi u Saboru 1906. dao naslutiti da Zemaljska vlada razmatra mogućnost predlaganja zakona o općim pravima građana, a potom je Starčevićeva Stranka prava podnijela i Nacrt osnove temeljnog zakona o općim pravima hrvatskih državljana, koji bi općom normom jamčio pravo peticije i "pravo sakupljati se i udruživati prema posebnim zakonima". No, do pokretanja odgovarajuće vladine inicijative neće doći, dočim je hitni prijedlog starčevićanaca - koji je ionako više bio podniet iz promidžbenih razloga - stvarno maknut iz daljeg postupka prihvaćanjem u Saboru vladinog prijedloga o upućivanju prijedloga Pravosudnom odboru na redovni postupak, uz obrazloženje da je takvu materiju potrebno prethodno pomno razmotriti⁸⁷. Navedeno stanje hrvatske regulative i ta rasprava u Saboru bili su pak poticaj Ladislavu Poliću, profesoru ustavnog prava na Pravnom fakultetu u Zagrebu, da predloži donošenje zakona o općim slobodama i pravima pojedinca, čiji je nacrt predstavio 1914. na jednom stručnom predavanju u okviru Pravničkoga društva u Zagrebu. Taj nacrt sadrži i regulaciju prava na javno okupljanje koja upozorava na nedostatke Zakona o pravu sakupljati se iz 1874, ali i na ograničenosti pravno-političkog diskursa u Hrvatskoj. Polićeve opsežnije intervencije glede prava na javno okupljanje osobito su išle za izričitim i preciznim (dotad tek implicitnim) jamčenjem pune slobode održavanja skupova u zatvorenom i s pozvanim osobama, zatim za izričitim proširenjem režima slobode javnog okupljanja (dotada važećeg za skupove izbornika u slučaju saborskih izbora) i na županijske i općinske izbore i na sastanke zastupnika s biračima. Posebno je bilo značajno što je Nacrt predviđao taksativne, a ne načelne, razloge za odbijanje dozvole za održavanje skupova na otvorenom i za zabranu skupova. To su svakako bila kritična mjesta Zakona o pravu sakupljati se, no od te profesorske inicijative nije bilo ništa, već je ona ostala tek na ideji. Ipak, valja primijetiti da je i u toj "liberalnoj" inicijativi zadržana posve restriktivna odredba o nemogućnosti održavanja javnih skupova na otvorenom u krugu od pet milja od mjesta održavanja Sabora u doba njegovog zasjedanja, zadržana je i tek je popravljena odredba o mogućnosti da bilo koji organ zadužen za skrb o redarstvu raspusti skup pod određenim uvjetima, a ostala je i nadzorna institucija povjerenika upravnih vlasti s vrlo značajnim ovlastima⁸⁸. Osobito je

⁸⁷ Većinu u Hrvatskom saboru 1906. imala je Hrvatsko-srpska koalicija. Osnovu temeljnog zakona o općim pravima državljana, koji je predložila Starčevićeva Stranka prava, i raspravu koja je tom prilikom vođena 24. studenoga 1906. v. u: *Stenografski zapisnici i prilozi Sabora kralj. Hrvatske, Slavonije i Dalmacije petogodišta 1906-1911, svezak I*. Zagreb, 1907, 351-358, 360-361, 374-392.

⁸⁸ Polić je svoj Nacrt osnove zakona o pojedinačkim slobodama i o njihovim jamstvima iznio na predavanju u Skupštini Pravničkoga društva 7. veljače 1914. Taj je nacrt među inim sadržavao i uređenje prava okupljanja. Čl. XII. toga nacrta (o pravu okupljanja) i obrazloženje toga članka v. u:

zabrana skupova u krugu od pet milja predstavljala anakronizam koji je, s obzirom na pragmatičke razloge, bio shvatljiv 1874. godine, ali ne i 1914.

Zaključak

Ključne odrednice razvoja uređivanja prava na javno okupljanje u romantičkim zemljama Europe upućuju na prihvaćanje toga prava, ali i na razmjerno znatna ograničenja koja su mu nametana. Uočljiv je i razmjerno spor i složen razvoj prema slobodnijem uređenju toga prava u pojedinim zemljama, koji je nastajao na sjecištu prilika, pravno-kulturne tradicije i političkih pritisaka unutar pojedinih zemalja te modelskih utjecaja iz inozemstva.

U takvom općem okviru nastaje i regulacija prava na javno okupljanje u Hrvatskoj. Donošenje hrvatskog Zakona o pravu sakupljati se 1875. upućuje na odrednice Mažuranićevog reformskog programa koji je svojim općim liberalnim usmjerenjem stvorio povoljno okruženje za usvajanje Zakona, premda je sam slijed reformi davao izrazitu prednost zakonima koji su se odnosili na ustroj vlasti. Tako je Zakon o pravu sakupljati se donijet na inicijativu zastupnika koji su, osim načelnom potrebom donošenja takvoga zakona, bili motivirani i vlastitim lošim iskustvima s uredbodavnom regulacijom izbora i s činjenicom da su se približavali novi izbori. Podrška Mažuranićeve vlade prijedlogu toga zakona pokazuje pak da je vlada pravu na javno okupljanje, kao i ostalim političkim pravima i slobodama, pridavala slabiju pažnju u odnosu prema ustrojbenim reformama, ali ne i da ih je odbacivala.

U sadržajnom smislu radilo se o razmjerno ograničavajućem Zakonu koji je bio izrađen po uzoru na austrijski Zakon o pravu okupljanja iz 1867, čime je u Hrvatsku preuzet sputaniji model uređenja od onih koji su se razvijali na Zapadu Europe. Hrvatska inačica austrijskoga Zakona o pravu okupljanja vrlo je malo odstupala od svoga uzora, a u nekim ga je elementima čak i poboljšala. Činjenica da je u Hrvatskoj pravo na javno okupljanje bilo regulirano zakonom svakako je, barem načelno, predstavljala značajnu prednost u odnosu prema uredbenoj regulaciji toga prava u Ugarskoj, koja je omogućavala Ugarskoj vladi da učinkovito sputava moguće izazove koji bi se pojavili iz redova drugih nacija i podvlaštenih klasa. Preuzimanje navedenoga austrijskoga zakona u autonomni hrvatski pravni sustav razloživo je ne samo pravno-kulturnom bliskošću i političkom povezanošću već i pragmatičkim razlozima s obzirom na to da je takvo preuzimanje jamčilo vladarevu sankciju Zakonu, dočim bi liberalnije koncipirano rješenje sigurno izazvalo reakciju središnje vlade iz Budimpešte i onemogućavanje potvrde Zakona. Ipak, i unatoč takvim odrednicama iznenađujuće su strogi bili stavovi o slobodi

Polić, Ladislav. O pojedinačnim slobodama i njihovim jamstvima. *Mjesečnik Pravničkoga društva u Zagrebu*, 40, 1914, br. 4, 334-337, i br. 6, 524. Cjelokupni tekst Polićevog predavanja i Nacrta zakona objavljen je u integralnom obliku u časopisu *Vladavina prava* (Zagreb), 1, 1997, 2-3, 1145-187.

javnih okupljanja koje su u Saboru ispoljili zastupnici vladajućih narodnjaka i koji pokazuju da se radilo i o ograničenjima u samim ideologijskim polazištima inicijatora donošenja toga zakona.

Unatoč načelnoj izjednačenosti hrvatske i austrijske pravne regulacije prava na javno okupljanje, valja ipak istaknuti da su ukupne pretpostavke za slobodna javna okupljanja u Hrvatskoj bile teže negoli u Austriji u kojoj je postojalo općenito liberalnije političko okruženje, a posebice je važno bilo postojanje cjelovite regulacije političkih prava i jamstvo prava na političko udruživanje, pa i općenito viši kulturni razvoj u Austriji. U Hrvatskoj su na izgradnju odgovarajuće pravne regulative i razvijanje slobodnije prakse osobito ograničavajuće morali djelovati učinkovit utjecaj središnje vlade iz Budimpešte (koja je polazila s pravno još autoritarnije podloge) i na hrvatske poslove, prevladavajući razmjerno konzervativni politički stavovi u Hrvatskoj, niža razina kulturnog razvoja te, kao rezultanta svega toga, ukupni razmjerno autoritarni politički okvir u Hrvatskoj.

Ali, s druge strane upravo je s obzirom na teške okolnosti i odgovarajuću tešku tradiciju Zakon o pravu sakupljati se predstavljao vrlo značajan pomak i kidanje sa stanjem, pa i tradicijom, nereguliranosti iza koje se krila samovolja. Taj je zakon unio sigurnost zakonske norme u to osjetljivo područje političkih prava, umjesto da ono bude i dalje prepušteno vladinoj uredbodavnoj i arbitrarnoj regulaciji. Stoga je Zakon o pravu sakupljati se, sa svim svojim ograničenjima, ipak povoljno utjecao na hrvatsku političku zbilju u kojoj je pružio određeni zaštićeni prostor i okvire za orijentaciju te proširio pravo na javna okupljanja, što se odmah i pokazalo dopuštanjem sazivanja radničkog skupa. U tom je pogledu bilo važno i to da je Zakon otvarao prostor i za, makar i vrlo ograničenu, praktičku političku izobrazbu, čime je utjecao i na stvaranje odgovarajuće vrijednosne okosnice i razvoj političke svijesti među stanovništvom. K tome je taj prvi i jedini autonomni hrvatski zakon o pravu na javno okupljanje zbog svog temeljnog značenja i simbolički i stvarno predstavljao element zaokruživanja moderne institucionalne osnove hrvatske ustavnosti. Utoliko je djelovao i na snaženje svijesti o modernim pravnim i političkim vrijednostima te je bio oslonac modernoj hrvatskoj pravnoj i političkoj kulturi. A, to je, uostalom, i bio ključni doprinos cjelokupnog Mažuranićeva razdoblja.