

## ANALIZA AUSTRO-UGARSKE I HRVATSKO-UGARSKE NAGODBE (U POVODU 150. OBLJETNICE AUSTRO-UGARSKE NAGODBE)

Izv. prof. dr. sc. László Heka\*

UDK: 943.69"1848/1867"

Ur.: 18. travnja 2017.

Pr.: 15. svibnja 2017.

Prethodno priopćenje

### **Sažetak**

*Ove godine navršava se 150. obljetnica donošenja Austro-ugarske nagodbe, kompromisa između Austrije i Ugarske koji je u mnogim segmentima poslužio kao predložak za godinu dana kasnije sklopljenu Hrvatsko-ugarsku nagodbu. Ovima dvjema nagodbama Mađari su uredili svoje odnose s dvorom i s Trojednom Kraljevinom Hrvatskom, Slavonijom i Dalmacijom, s kojom se Ugarska od 1102. nalazila u državnoj zajednici. Tako je okončan dugotrajni sukob s Austrijom, a i hrvatsko pitanje je u Budimpešti i Beču skinuto s dnevnog reda.*

*Nagodbe su usvojene na sličan način, pregovorima kraljevinskih odbora, prihvaćanjem zakonskih članaka u zemaljskim saborima, njihovim sankcioniranjem od strane kralja, a potom proglašavanjem u saborima. Broj članaka (69 odnosno 70), kao i mnoge formulacije u njima, čine temelj za njihovu poredbenu analizu. Objema je zajedničko i to da su ih ugovorne stranke (Austrija i Ugarska s jedne strane te Hrvatska i Ugarska s druge) različito tumačile, pa su nagodbe služile i kao stalno sredstvo javnopravnoga prijepora i političke borbe unutar pojedinih dijelova monarhije, kao i između dviju polovina dvojne monarhije.*

**Ključne riječi:** *Austro-ugarska nagodba, Hrvatsko-ugarska nagodba, delegacija, dualizam, zajednički poslovi.*

---

\* Dr. sc. László Heka, izvanredni profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Szegedu; heka@juris.u-szeged.hu

## 1. UVOD

U ovome radu analiziramo tekstove Austro-ugarske i Hrvatsko-ugarske nagodbe, s posebnim naglaskom na organizaciju državne vlasti, odnose središnjih i zemaljskih organa vlasti te ovlasti zemalja potpisnica nagodbi. Usto dajemo i uvid u prosudbe austrijske, hrvatske i mađarske historiografije o pravnoj naravi i posljedicama nagodbi. Imajući u vidu kako hrvatska stručna javnost nema cjelovit uvid u stajališta mađarske pravno-povijesne znanosti o ovome pitanju, to smo slobodni nešto šire elaborirati mađarsko gledište. Radi otklanjanja nekih dvojbi koje bi čitatelj mogao imati zbog razlika u pojedinim nazivima, napominjemo da se u mađarskom jeziku mađarska strana dvojne monarhije uvijek i isključivo naziva Mađarska (Magyarország), dok se kod slavenskih naroda (Hrvati, Srbi, Slovaci) pravi razlika između Ugarske (to su Zemlje krune svetog Stjepana, koji naziv se u mađarskim izvorima koristi uglavnom kao svečano ime države) i Mađarske (dakle bez Hrvatske). Naziv Hrvatska ili Trojedna Kraljevina u sebi sadrži ustavnopravnu odrednicu po kojoj je i Dalmacija (po Hrvatsko-ugarskoj nagodbi) dijelom Hrvatske, pa tako i Ugarske. Međutim, kako je Dalmacija u isto vrijeme (i *de facto*) bila austrijska pokrajina, kao i Istra, ponekad se rabi sintagma Hrvatska i Slavonija. Glede imena glavnoga grada valja znati da je od 15. stoljeća Budim bio kraljevska prijestolnica, a na lijevoj obali Dunava smještena Pešta je u 19. stoljeću postala trgovačkim i političkim središtem cijele države. Današnja Budimpešta nastala je 17. studenoga 1873. sjedinjavanjem Budima i Starog Budima (na desnoj obali Dunava) i Pešte u jedinstveni grad. Stoga se u nagodbi govori o Pešti. U mađarskim izvorima i historiografiji vlada u Budimpešti službeno se naziva Ministarsko vijeće (potkraj 19. stoljeća paralelno egzistira i kolokvijalni naziv mađarska vlada), dok hrvatska pravna povijest rabi naziv Središnja vlada. Ovaj potonji naziv u Mađarskoj je nepoznat, ali postoji naziv zajedničko Ministarsko vijeće koje je obavljalo zajedničke poslove.

## 2. REVOLUCIONARNA 1848. I NJEZINE POSLJEDICE

Pitanje reguliranja državnopravnoga odnosa s Austrijom bilo je desetljećima jedna od stožernih točaka ugarske vanjske politike. Međutim, niti oružane pobune (ustanak Franje Rákóczija 1703.-1711.), a niti politički pregovori nisu polučili uspjeh. Unatoč tome je Ugarska poslije apsolutizma Marije Terezije (1740.-1780.) i Franje Josipa (1780.-1790.) nastavila svoj parlamentarni razvoj obilježen napose liberalnim reformama od 1832. do 1836., kao i jasno oblikovanom sviješću o želji za ustrojavanjem nacionalne države. Ovo potonje nastojanje bilo je u suprotnosti s težnjama njoj „pridruženih strana” (*partes adnexae*) Hrvatske, Slavonije i Dalmacije, kao i manjina u Ugarskoj (Nijemaca, Slovaka, Rumunja i Srba), koje su se otvoreno svrstale na stranu Beča. Vrhunac krize dogodio se 1848. Oružanome sukobu prethodila je kraljevska odluka o sankcioniranju tzv. travanjskih zakona

(11. travnja 1848.).<sup>1</sup> No, netom nakon njihova usvajanja izbila je revolucija, a u Mađarskoj pak ustanak s ciljem stvaranja samostalne države. Premda je on 1849. ugušen, u njemu je (u Mađarskoj se naziva rat za slobodu) rođena moderna mađarska nacija. Tijekom revolucije je u Beču zakraljio osamnaestogodišnji Franjo Josip koji je zavladao državom površine oko 670 tisuća km<sup>2</sup> s 37 milijuna žitelja. Sastojala se od 21 krunovine različitih veličina, povijesti i stupnja samostalnosti. Stanovništvo carevine bilo je multikulturalno, u zemlji se govorilo dvanaest jezika (s barem sto tisuća govornika). Pripadnici njezinih naroda i etničkih skupina uz katoličanstvo kao državnu vjeroispovijest, pripadali su još četirima vjerskim zajednicama. Katolika je bilo oko 80 % (uz rimokatolike i oko deset posto grkokatolika-unijata), a uz njih još i 9,4 % protestanata (kalvina i luterana), 8-9 % pravoslavaca te 1,9 % izraelita.<sup>2</sup>

Usljedilo je razdoblje koje se u mađarskoj historiografiji naziva periodom neoapsolutizma i za posljedicu je imalo obračun s idejom mađarske države i sa sudionicima pokreta za slobodu. Poslije ukidanja Bachova apsolutizma, kralj i car Franjo Josip I. je 20. listopada 1860. izdao Listopadsku diplomu, a 26. veljače 1861. i Veljački patent.<sup>3</sup> Međutim, Ugarski parlament nije prihvatio diplomu i patent, pa je stoga car proglasio provizorij (prijelazno razdoblje) pod vodstvom Antona von Schmerlinga (1861.–1865.). Dvoru bliski državni sudac grof György Apponyi je već 1863. predložio kralju pomirbu s Ugarskom na temeljima Pragmatičke sankcije.<sup>4</sup> Slično mišljenje zastupao je i dvoru bliski mađarski političar barun József Eötvös u svezi s pisano dostavljenim stajalištem Zastupničkoga doma Reichsrata o mađarskom pitanju.<sup>5</sup> On je 1864. zaključio da je prihvaćanjem Pragmatičke sankcije Ugarska kao temeljni zakon prihvatila nedjeljivost austrijskoga carstva, vladarevu osobu i obvezu obrane države. Ustvrdio je da je austrijskim (oktroiranim) ustavom od 26. veljače 1861. njezin dio monarhije dobio određena prava, no, taj ustav ne može utvrditi obveze i za Ugarsku, jer ona ima svoj povijesni ustav i mehanizam odlučivanja o ustavnim pitanjima.

Pojavu novoga razdoblja (dualizma) najavio je znameniti napis Ferenc Deáka, objavljen 16. travnja 1865. u listu "*Pesti Napló*" pod naslovom „Uskršnji

1. Potvrđeni su među inim: Zak. članak 3. *o ustrojavanju neovisnog mađarskog odgovornog ministarstva*, Zak. članak 4. *o sazivanju sabora svake godine*, Zak. članak 5. *o izboru saborskih zastupnika na temelju narodnog predstavnštva*, 7. *o ujedinjenju Ugarske i Erdelja*, 17. *o izboru županijskih činovnika*, 18. *o tisku*, 19. *o mađarskom sveučilištu*, 20. *o vjerskim pitanjima*, 21. *o nacionalnim bojama i grbu*, 22. *o nacionalnoj gardi*, 23. *o slobodnim kraljevskim gradovima*, 24. *o općinskim izborima*, 29. *o državnim javnim činovnicima*, 31. *o kazalištima* itd.

2. Kozári, Mónika: *Dualista rendszér*. Pannonica Kiadó. Budapest, 2005., str. 9.

3. Pavličević, Dragutin: *Povijest Hrvatske*. Naklada Pavičić, Zagreb, 2007., str. 266.

4. Apponyi György gróf országbíró emlékirata Ferenc Józsefhez (1863.). In: Cieger, András (szerk.): *A kiegyezés. Nemzet és emlékezet*. Osiris Kiadó, Budapest, 2004., str. 15.

5. Eötvös József báró: Vélemény a Reichsrat Képviselőháza Felirati javaslatának Magyarországot illető pontjaira (Pest, 1864. november 30.). U: Cieger, András (szerk.): *A kiegyezés. Nemzet és emlékezet*, str. 24.

članak” („húsvéti cikk”), u kojemu autor postavlja temelje za nagodbu s Austrijom.<sup>6</sup> U svibnju iste 1865. godine je pak državni sudac grof György Apponyi u bečkom listu *“Debatte”* objelodanio plan Deákove nagodbe u tzv. *“svibanjskim pismima”*. Duskoro je car smijenio Antona von Schmerlinga, pa su započeli razgovori između dviju strana. Poslije poraza u prusko-austrijsko-talijanskome ratu Pruske i bitke kod Königgrätza (Hradec Králové) u lipnju 1866., Franjo Josip I. pozvao je na dvor neprijepornoga vođu mađarskoga naroda Ferenc Deáka radi razgovora o nagodbi. Mađarski je političar izrazio želju da se ne ide na sklapanje sporazuma prije nego što car i kralj potpiše mirovni sporazum.<sup>7</sup> Smatrao je, naime, da sveobuhvatno i trajno rješenje austro-ugarskih odnosa ne bi bilo moguće postići u tim po Beč nepovoljnim uvjetima, jer bi u nuždi pristao na ustupke, a kasnije bi moglo opet doći do radikaliziranja odnosa između Austrije i Ugarske. Ferenc Deák je obavijestio cara i o tomu da ne želi sastaviti svoj kabinet, nego će podržati onu ugarsku vladu, koja će zastupati njegova gledišta i ideje. Za razliku od Deáka, budući predsjednik ugarske vlade grof Andrassy bio je sklon tomu da se iskoristi postojeća prigoda i slabost Austrije, pa da se na taj način pokušaju dobiti veći ustupci.

Rat je završen Praškim mirovnim sporazumom 23. kolovoza 1866. i tada je *Stranka lijevoga centra (Balközép Párt)* grofa Kálmána Tisze počela s agitacijom da Ugarska nagodbom mora dobiti veća prava od onih koje je tražio Ferenc Deák. Narečena stranka zauzimala se za punu neovisnost Mađarske koja se imala ostvariti političkim sredstvima. Ova je stranka doživjela poraz na izborima 1865., ali je zahvaljujući svojim gledištima o nagodbi dobivala sve veću potporu birača. Znameniti mađarski pisac i političar Mór Jókai napisao je 24. listopada 1866. u listu *Hon*<sup>8</sup> da je „*stranka koja se okuplja oko lista Pesti Napló*” (Deákova stranka) izradila program koji nije prihvatljiv ni u Mađarskoj, ali „*ni u Beču, Pragu ili Zagrebu*”.<sup>9</sup> Tisza je tražio da se prekinu pregovori s dvorom dok se u cijelosti ne

6 Deák Ferenc Húsvéti cikke. Még néhány szó a Botschafter –nek április 9-i cikkére. In: Cieger, András (szerk.): *A kiegyezés. Nemzet és emlékezet.*, str. 26. Vidi opširnije: Sarlós, Béla: *Deák és a kiegyezés.* Gondolat Kiadó, Budapest, 1987.; Gerő, András: *Deák és a kiegyezés.* Századok, 2003., br. 5.; Hanák Péter: *Deák és a kiegyezés közjogi megalapozása.* u: Tanulmányok Deák Ferencről. Zalai Gyűjtemény, 5. Zalaegerszeg, 1976.

7 Vidi opširnije Bencze, László: *Königgrätz. A testvérháború vége.* Zrínyi, Budapest, 1991.

8 *Hon* je bio list kojega je uređivao tada već vrlo popularni pisac Mór Jókai. Protivio se Austro-ugarskoj nagodbi i zauzimao se za očuvanje stečevina iz 1848. Imao je mali broj pretplatnika, pa se ubrzo ugasio. Slična sudbina je pogodila i novine *Politikai Hetilap* (1865.-1866.), koje su utemeljili barun József Eötvös i Ágoston Trefort radi aktiviziranja mađarske političke scene. Oni su smatrali kako je Ferenc Deák previše pasivan, pa stoga postoji opasnost da Beču skloni konzervativci preuzmu inicijativu u svoje ruke. Konzervativci su imali svoj list nazvan *Magyar Világ*.

9 *Pesti Napló* bio je najznačajniji mađarski politički dnevni list u 19. stoljeću. Izlazio je od 1850. (prvi broj je objavljen 9. ožujka) do listopada 1939. Utemeljio ga je Ferenc Császár, koji je u početku bio i vlasnik lista. Isprva ga je uređivala skupina mladih intelektualaca građanskoga podrijetla, ali je duskoro list dospio u ruke konzervativne, nacionalno osvijestene oporbe. Uređivanje novina je 1855. preuzeo barun Zsigmond Kemény, poznati pisac i političar, koji je bio i uvodničar ovoga dnevnika. Tada je *Pesti Napló* uglavnom bio glasilo stranke Deák Párt. Imao je velike zasluge u pripremanju i sklapanju Austro-ugarske

obnovi institucionalni sustav iz 1848., te se na temelju istoga ustroji odgovorno Ugarsko ministarsko vijeće. No, vladajuća Deákova stranka na saborskoj sjednici održanoj 19. studenoga 1866. prihvatila je prijedlog svoga vođe da povjerenstvo od 67 članova nastavi pregovore o zajedničkim austro-ugarskim poslovima. Grof Tisza je svojom protunagodbenom politikom (po njemu su vojni i vanjski poslovi pripadali kralju, pa se slijedom narečenoga nagodba nije trebala sklapati s Austrijom, nego samo s vladarom, a zajedničke poslove bi obavljali Ugarski sabor i kralj), znatno težio poziciju grofa Andrásyja, koji je s grofom Lónyayiem bio glavni mađarski pregovarač. Zbog toga nije želio prihvatiti nikakve ustupke Beču koje su krugovi oko dvora potkraj 1866. pokušali inicirati. Na Andrásyjevo inzistiranje Ferenc Deák 27. siječnja 1867. sudjelovao je u radu konferencije te je tada izdiktirao tekst koji je kasnije prihvaćen u nagodbenome članku. Ugarsko povjerenstvo od 67 članova 5. veljače 1867. završilo je raspravu o tekstu sporazuma, na što je car pozvao u Beč Deáka i Andrásyja, s tim što je „Mudracu domovine” (tako se danas najraširenije naziva Ferenc Deák) povjerio mandat za sastav vlade. No, Deák se toga odrekao u korist grofa Gyule Andrásyja, kojega je preporučio caru kao svoju osobu od povjerenja. Potom je Andrásy sastavio kabinet, 28. veljače je predstavio svoju vladu u kojoj nije sjedio niti jedan od trojice najistaknutijih mađarskih političara 19. stoljeća: Deák se povukao, Lajos Kossuth se nalazio u emigraciji, a István Széchenyi je umro.<sup>10</sup>

Poslije ustrojavanja vlade 29. svibnja održano je glasovanje. Prijedlog nagodbenoga zakona prihvaćen je s 209 glasova, a protiv njega je bilo 89 zastupnika. Tako je nastala Austro-ugarska nagodba (Zakonski članak 1867: XII.), kojom su postavljeni temelji novoga ustavnoga ustrojstva.<sup>11</sup> Ugarski sabor je usvojio još tri zakonska članka (XIV., XV. i XVI.), koje je car Franjo Josip I. bio voljan sankcionirati, ako ga prethodno Mađari okrunu za svoga zakonitoga kralja

---

i Hrvatsko-ugarske nagodbe. Suradnici ovih novina bili su skoro svi najznačajniji mađarski intelektualci toga doba skloni politici Ferenc Deáka i njegove stranke. Sredinom šezdesetih godina 19. stoljeća list je imao preko 6000 preplatnika.

10 Mađarska historiografija ističe da je István Széchenyi bio obnovitelj mađarske nacionalne svijesti, Lajos Kossuth beskompromisni borac za mađarski narod, a Ferenc Deák pak, državnik i moralni autoritet. Autori desetosveščane Povijesti Mađara, Széchenyija opisuju kao „rapsodičnoga”, a Kossutha kao vaterenoga političara, pa se u usporedbi s njima Deákova mirnoća i pribranost, uz visoku moralnost ističu kao velike prednosti. Vidi Szilágyi, Sándor (gl. urednik): *A magyar nemzet története*. X. kötet. *A modern Magyarország (1848–1896)*. Autori: Beksics, Gusztáv i Márki, Sándor. Budapest, 1898. I. poglavlje *Deák Ferencz*.

11 Od hrvatskih autora vidi *inter alia*: Beuc, Ivan: *Povijest institucija državne vlasti Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije*. Zagreb, 1985.; Čepulo, Dalibor: *Hrvatsko-ugarska nagodba i reforme institucija vlasti u Hrvatskom saboru 1868-1871.* u: *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci*, 22 (2001), Supplement, 1, str. 117-148.; Gross, Mirjana-Szabo, Agneza: *Prema hrvatskom građanskom društvu*. Zagreb, 1992.; Gross, Mirjana: *Mađarska vlada i hrvatska autonomija u prvim godinama nakon Nagodbe.* u: *Historijski zbornik*, 38 (1985), str. 1-29.; Horvat, Josip: *Politička povijest Hrvatske*, knj. I. Zagreb, 1989.; Sirotković, Hodimir: *Ustavni položaj i organizacija rada Sabora Kraljevine Hrvatske i Slavoniji u građanskom razdoblju njegova djelovanja (1848-1918)*. *Rad JAZU*, 1981., 393, str. 39-86.; Šidak, Jaroslav i dr.: *Povijest hrvatskog naroda 1860-1914*. Zagreb, 1968.

(naime, legitimnim vladarom smatrao se samo onaj kralj koji je okrunjen krunom Sv. Stjepana). Do krunidbe je došlo 8. lipnja 1867. u budimskoj crkvi sv. Matije (*Mátyás templom*), kada je uz kralja okrunjena i kraljica Elizabeta (Erzsébet), što se imalo tumačiti kao poseban izraz blagonaklonosti Mađara. Car je prisegnuo na ustav te je proglasio opću amnestiju za sve sudionike mađarskoga ustanka iz 1848.-1849. (pripadnike domobranstva), pa je tako nakon tri stoljeća trzavica došlo do svekolike pomirbe između Austrije i Ugarske. Poslije toga je Franjo Josip I., 28. srpnja 1867., potvrdio nagodbeni zakon i njime ustrojenu Austro-Ugarsku Monarhiju, kao ustavnu monarhiju utemeljenu na načelu pariteta.

### 3. AUSTRO-UGARSKA NAGODBA

Austro-ugarsku nagodbu usvojila su dva parlamenta (austrijski i ugarski) u različitim zakonskim tekstovima. Mađarski tekst nagodbe uobličen je u Zak. članku XII. iz 1867. *o odnosima od zajedničkoga interesa zemalja ugarske krune i drugih zemalja kojima vlada Njegovo Veličanstvo, kao i o načinu vršenja zajedničkih poslova*.<sup>12</sup> Uz njega su usvojeni Zak. članak XIV. iz 1867. *o omjerima u kojima zemlje Krune Sv. Stjepana od sada snose troškove državnih poslova koji su Zak. člankom XII. iz 1867. priznati iz Pragmatičke sankcije proizlazećim zajedničkim poslovima*,<sup>13</sup> Zak. članak XV. iz 1867. *o godišnjim doprinosima zemalja ugarske krune na temelju preuzetog državnog duga* te Zak. članak XVI. iz 1867. *o carinskom i trgovačkom savezu između zemalja ugarske krune i drugih zemalja kojima vlada Njegovo Veličanstvo*. Austrijski Reichsrat je pak usvojio tzv. Prosinački ustav Austrije iz 1867. godine koji je sadržavao Zak. članak o nagodbi, Zak. članak o carevinskom zastupništvu, Zakon o općim pravima državljana, o reguliranju sudske vlasti i temeljni državni zakon o funkcioniranju vlade i izvršne vlasti.<sup>14</sup>

Zak. člankom XII. iz 1867. u 69 članaka reguliraju se odnosi između Beča i Pešte. Njime je dotadašnja jedinstvena država preustrojena u dvojni monarhiju, ali se istodobno izražava i da su Austrija i Ugarska jedinstvene i nerazdvojive cjeline. Međutim, od te jedinstvenosti se očuvalo samo onoliko koliko je nužno bilo potrebno da carstvo kao međunarodna sila može nesmetano funkcionirati (dakle vojni poslovi, vanjski poslovi i financije za te zajedničke poslove), dok su u svim ostalim poslovima Austrija i Ugarska imale punu samostalnost, uključujući i zakonodavstvo i izvršnu vlast. Takvim, po njega teškim kompromisom, vladar

12 Mađarski naziv Zak. članka 1867:12. je *A magyar korona országai és az Ő felsége uralkodása alatt álló többi országok között fennforgó közös érdekű viszonyokról s ezek elintézésének módjáról*. u: Magyar Törvénytár, 1836-1868. Budapest, str. 327-344. 1867. évi. <http://1000ev.hu/index.php?a=3&param=5313> (9. studenoga 2016.).

13 Vidi: Galántai, József: *A Habsburg-monarchia alkotmánya. Osztrák-magyar dualizmus 1867-1918*. Budapest, 1985., str. 91-121. Somogyi, Éva: *A delegáció. A delegáció intézményének létrejötte 1867-ben*. U: Századok, Budapest, 1994., str. 465-516. Somogyi, Éva: *Kormányzati rendszer a dualista Habsburg Monarchiában*. Budapest, 1996.

14 Kozári, Mónika, op. cit., str. 11.

je sačuvao integritet svoje države, ali se odrekao pokušaja utjecanja na unutarnja pitanja Ugarske, dok su se Mađari odrekli međunarodnoga subjektiviteta.

Člankom 1. propisano je da se „postojeći pravni odnosi između zemalja ugarske krune s jedne strane i ostalih zemalja i pokrajina pod vlašću Njegova veličanstva s druge strane, temelje na Pragmatičkoj sankciji ozakonjenoj Zak. člancima 1723:I., II. i III.” Država je imala jednoga vladara (nosio je naslov austrijskoga cara i ugarskoga kralja) i dva središta (u Beču i Budimpešti). Člankom 7. previđeno je da je vladar zajednički, ali da ima biti okrunjen i ugarskom krunom, kao i da troškove održavanja dvora utvrđuje ugarski sabor na prijedlog ugarskoga ministarskoga vijeća (što je sukladno mađarskoj doktrini o kruni sv. Stjepana, pa stoga nije zajednički posao). Dvije države su uz vladarevu osobu povezivali i naprijed spomenuti zajednički poslovi o kojima su odlučivale i nadzor nad njihovim radom obavljale delegacije dvaju državnih parlamenata sastavljene od po šezdeset zastupnika (čl. 29.). U slučaju jednakoga broja glasova odlučivao je kraljev glas. Troškove zajedničkih poslova utvrđivala su posebna u tu svrhu izabrana saborska povjerenstva. Ako se ona nisu uspjela sporazumjeti oko razmjera sudjelovanja u troškovima (kvotama), onda je, dakako, odlučivao vladar. Ta je odredba pri provedbi zakona izazivala velike prijepore.

Prema nagodbi je Ugarska po državnom ustrojstvu bila *ustavna monarhija*, sa samostalnom vladom (*Ministarskim vijećem*) i dvodomnim parlamentom (*Zastupnički dom* i *Dom velikaša*). Upravno ustrojstvo počivalo je na županijama i *mjesnoj samoupravi*. Ugarski sabor je odlučivao o poreznim pitanjima i novačenju. Dvije su se strane sporazumjele da se radi pokrića troškova zajedničkih poslova svakih deset godina sklapa financijska nagodba na temelju tzv. *kvote*, pa je Ugarska u zajedničkome proračunu trebala sudjelovati s 30 %, s tim da se kvota obnavljala svakih deset godina. Monarhija je imala jedinstveno tržište, zajedničku valutu (krunu) i mjerne jedinice, usklađene poštanske poslove, slobodan protok kapitala i radne snage, a sklopljen je i carinski savez između dviju polovina. U članku 62. koji govori o potpisivanju carinskog i trgovačkog saveza spominju se s jedne strane *zemlje ugarske krune* (krune sv. Stjepana), a s druge strane *ostale zemlje i pokrajine Njegova Veličanstva*.<sup>15</sup> Taj savez se imao sklopiti na temelju „*međusobnoga kompromisa na način na koji se to događa između dviju pravno neovisnih država*”, dakle da prijedlog sporazuma sastave vlade dviju država i prihvate ga njihovi parlamenti te ga potom kralj sankcionira. Ako takav kompromis ne bi bilo moguće postići, onda su si države pridržavale pravo na samostalno reguliranje (čl. 68.).

Zanimljivo je kako novoustrojena dvojna monarhija nije dobila ime što se kao problem pojavilo u siječnju i svibnju 1868. u svezi s naslovom carskoga kancelara Beusta i trgovačkoga ugovora sa Sjevernonjemačkim savezom. Austrijska strana je naime, rabila naziv Austrijsko Carstvo, a u Ugarskoj se udomaćio naziv Austrija i Ugarska. Grof Gyula Andrassy je nastojao da se prihvati naziv Austro-Ugarska

15 *Cislajtaniya* se sastojala od Gornje i Donje Austrije, Tirola s Vorarlbergom, Štajerske, Koruške, Kranjske, Gorice, Gradiške, Trsta, Istre, Dalmacije, Češke, Moravske, Šleske, Galicije i Bukovine.

Monarhija ili Austro-ugarsko Carstvo, držeći da oni najbolje oslikavaju personalnu uniju u kojoj se dvije države nalaze, a koji državnopravni odnos je po njemu bio najbližiji odnosu između Švedske i Norveške. Car i kralj Franjo Josip I. je u biti prihvatio Andrassyjev prijedlog što je potvrdio u svome višnjemu otpisu ministru vanjskih poslova Beustu.<sup>16</sup> U njemu ističe da u buduću njegov naslov bude „car Austrije, kralj Češke, apostolski kralj Ugarske”, a u diplomatskoj praksi „car Austrije i apostolski kralj Ugarske”, odnosno da je njegov skraćeni naziv „Njegovo veličanstvo car i kralj”. U otpisu se kaže: „Odlučio sam nadalje da se kao skupni naziv za ustavno ujedinjene kraljevine i zemlje pod mojom vlašću naizmjenično koriste nazivi Austro-Ugarska Monarhija i Austro-ugarsko Carstvo”.<sup>17</sup>

Kralj je nagodbom sačuvao jake prerogative vlasti: ostao je vrhovni vojni zapovjednik, odlučivao je o svim pitanjima ustroja, organizacije i funkcioniranja vojske (čl. 11.), imenovao je časnike, proglašavao rat i mir, odnosno izvanredno stanje, imenovao je predsjednika austrijske vlade i ugarskoga Ministarskog vijeća te sve ministre, imao je pravo predpotvrde svakoga zakonskoga prijedloga prije nego što bi on dospio u saborsku raspravu (bez njegove privole se ni o jednome prijedlogu nije moglo raspravljati u Ugarskom saboru), imao je pravo veta na svaki izglasovani zakon, dobio je i pravo raspuštanja sabora.

### 3.1. *Hrvatska u nagodbi*

Austro-ugarska nagodba koja je u Ugarskoj na snagu stupila 17. veljače 1867. (bez pristanka Hrvatskog sabora) u svome uvodnome dijelu ne spominje izričekom Hrvatsku, nego se rabi izraz Mađarska *i posestrime zemlje*, a to su bile Hrvatska, Slavonija i Dalmacija. Ovim je izričajem u stanovitoj mjeri prejudicirano pitanje državnopravnoga statusa Hrvatske u odnosu prema Ugarskoj. Naime, do Austro-ugarske nagodbe mađarski zakoni za Hrvatsku rabili su nazive *partes subjectae* (podložni krajevi, do 1526.) ili *partes adnexae* (pridruženi krajevi, poslije Mohačkoga boja), a Zak. članak XII. iz 1867. koristi odrednicu *posestrime zemlje* koji će biti ozakonjen u Hrvatsko-ugarskoj nagodbi. Na Hrvatsku se reflektira i članak 29. o delegacijama, koje su birane na mandat od godinu dana, te članak 69. koji propisuje da će se način i omjer sudjelovanja „posestrima zemalja” u delegaciji utvrditi naknadno. To se dogodilo u godinu dana kasnije sklopljenoj Hrvatsko-ugarskoj nagodbi kada je regulirano da se iz Hrvatske u 60-članu delegaciju biraju četiri člana u Zastupničkom domu i jedan u Domu velikaša.<sup>18</sup>

16 Wertheimer, Ede: *Gróf Andrassy Gyula élete és kora. I.* Budapest, 1910., str. 501-536. Usp. Gerald Stourzh: *Der Dualismus 1867 bis 1918. Zur staatsrechtlichen und völkerrechtlichen Problematik der Doppelmonarchie.*, u: *Die Habsburgmonarchie. VII.*, str. 1177-1230. Priopćava: Pajkossy, Gábor, op. cit., str. 501-502.

17 Magyarországi Rendeleték Tára, 1868., str. 540-541. Priopćava: Pajkossy, Gábor, op. cit. str., 501-502.

18 §. 40. *Čim kraljevine ugarske krune jedan dio zadatakah zajedničkoga svoga sabora, najme ustanovljenje troškovah, potrebitih za one zajedničke poslove, koje iz pragmatičke sankcije proižičućimi pripoznavaju, izvršivaju sredstvom poslanstva (delegacija) iz sredine svoje*



Isto tako se u Zak. čl. XII. iz 1867. ističe da će odredbe koje se odnose na način rješavanja zajedničkih poslova dviju država stvarno stupiti na snagu onda kada ih ustavnim putem prihvate i zemlje pod vlašću Njegova Veličanstva koje ne pripadaju zemljama ugarske krune (dakle i Kraljevina Dalmacija te Istra, koje su davale po jednoga delegata u 60-članu delegaciju).<sup>19</sup>

### 3.2. *Prosudba Austro-ugarske nagodbe*

Austro-ugarskom nagodbom nije nastala od Austrije neovisna Ugarska, nego je stvorena dvojna monarhija kao zajednica dviju država, Austrije i Mađarske, utemeljena na jednakopravnosti obiju članica.<sup>20</sup> Nagodbom je riješen najveći prijemor između Austrije i Mađarske, koji se odnosio na zajedničke poslove, a o čemu se dvije zemlje nisu uspjele suglasiti 1848. godine, napose ne glede pitanja obrane zemlje. Zak. članak XII. iz 1867. je utvrdio da su zajednički poslovi: vanjska politika, oružane snage i zajedničke financije koje su se nalazile pod zajedničkom upravom, dok je austrijski car Franjo Josip I. bio zajednički poglavar dvojne monarhije, a u Mađarskoj je okrunjen za ugarsko-hrvatskoga kralja. On je imenovao predsjednike vlada, a bio je i glavni zapovjednik oružanih snaga. Vlast u Austro-Ugarskoj bila je podijeljena između tri strukture: austrijske vlade, ugarske vlade i zajedničke vlade pod okriljem monarha. Granica između austrijske i ugarske polovice monarhije bila je rijeka *Lajta (Leitha)*. Zapadni dio carstva pod austrijskom upravom nazivao se *Cislajtaniya*, a označavao se skraćeno samo s

---

*izabranoga, to će se po zajedničkom saboru izmedj zastupnikah kraljevinah Dalmacije, Hrvatske i Slavonije birati toliko licah u ugarsku delegaciju, koliko ih zahtjeva ključ, po kom one kraljevine učestvuju na zajedničkom saboru.*

§. 41. *Tomu se odredjuje, da će se izmedju zastupnikah kraljevinah Dalmacije, Hrvatske i Slavonije od strane zastupničke kuće četiri zastupnika, a od strane velikaške kuće jedan član birati u delegaciju Ugarsku.*

- 19 Vidi opširnije: Deák, Ágnes: *Az 1867. decemberi ausztriai törvénycikkek a közös ügyekről és azok kezelési módjáról.* u: *Aetas*, 2001. br. 3-4., str. 239-243. Priopćava: Pajkossy, Gábor szerk.: *Magyarország története a 19. században.* Szöveggyűjtemény. Osiris Kiadó, Budapest, 2003., str. 480-484.
- 20 Po popisu pučanstva godine 1910. monarhija imala 51.390.223 stanovnika od kojih Cislajtaniya 28.571.934 (55,6 %), a Translajtaniya 20.886.487 (40,6 %), dok je Bosna i Hercegovina (pod zajedničkom upravom) imala 1.931.802 duša (3,8 %). Njemačkim jezikom je govorilo 12.006.521 duša (23,36 %), mađarskim 10.056.315 (19,57 %), češkim 6.442.133 (12,54 %), poljskim 4.976.804 (9,68 %), hrvatskim i srpskim 4.380.891 (8,52 %), rutenskim (rusinskim i ukrajinskim) 3.997.831 (7,78 %), rumunjskim 3.224.147 (6,27 %), slovačkim 1.967.970 (3,83 %), slovenskim (vendskim) 1.255.620 (2,44 %), a ostalim jezicima njih 4,51 %. Okupacijom, a zatim i aneksijom BiH su se uz postojeće vjeroispovijesti pojavili i muslimani, pa je 1910. bilo 76,6 % katolika (90,9 % u austrijskom dijelu monarhije, 61,8 % u ugarskome dijelu te 22,9 % u BiH, protestanata je bilo 8,9 % (2,1 % u Austriji, 19 % u Ugarskoj, u BiH 0 %), pravoslavaca je bilo 8,7 % (2,3 % u Austriji, 14,3 % u Ugarskoj i 43,5 % u BiH), izraelita 4,4 % (4,7 % u Austriji, 4,9 % u Ugarskoj i 0,6 % u BiH), a muslimana 1,3 % (samo u BiH, gdje su činili 32,7 % pučanstva). Popis stanovništva od 31. prosinca 1910. godine, objavljen u: *Geographischer Atlas zur Vaterlandskunde an der österreichischen Mittelschulen.* K. u. k. Hof-Kartographische Anstalt G. Freytag & Berndt, Beč, 1911.

„k. u. k.“ (*kaiserlich und königlich*, pri čemu se naziv *königlich* odnosio na češku kraljevsku tradiciju, koju je titula cara u sebi nosila), dok se istočni dio carstva pod ugarskom vladavinom nazvao *Translajtaniya* i označavao se skraćenom oznakom „m. kir.“ (*magyar királyi*) ili „kgl. ung.“ (*königlich ungarisch*). U austrijskom, odnosno ugarskom dijelu monarhije postojala su pojedina područja (Hrvatska, Galicija) koja su uživala poseban status i imala su svoje posebne upravne strukture.

Za prosudbu samoga karaktera dvojne monarhije bitno je analizirati način obavljanja zajedničkih poslova što je spadalo u djelokrug zajedničkoga ministarskog vijeća sastavljenoga od tri ministra ujedinjenih resora, predsjednika vlade Austrije i Ugarske, nadvojvode i monarha.<sup>21</sup> Ministri su bili odgovorni samo vladaru, koji je samostalno odlučivao o vanjskoj politici i vojnim poslovima. Austrijska i ugarska delegacija su se sastajale svake godine radi rješavanja zajedničkih poslova (jedne godine u Beču, druge godine u Pešti), te su izglasavale proračun Zajedničkoga ministarskoga vijeća.<sup>22</sup> Premda su zajednički poslovi trebali povezati dvije države, to se nije dogodilo, dijelom i stoga što su mađarska i austrijska strana različito tumačile nagodbu, jer je sam zakon u biti više propisivao za što nije ovlaštena zajednička vlada, negoli koje su njezine ovlasti. Car je odredio da je zajednički ministar vanjskih poslova ujedno i predsjednik Ministarskoga vijeća, premda nigdje u literaturi ne nalazimo da bi se spominjala „Andrássyjeva, Kálnokyjeva ili Goluchowskijeva vlada”.<sup>23</sup> Zbog toga Éva Somogyi postavlja pitanje je li se doista radilo o zajedničkome ministarskome vijeću ili tek o tri ministarstva. Ona, naime, ističe kako bi pretpostavka za zajedničku vladu trebalo biti ne samo postojanje zajedničkih poslova, nego i zajedničkoga carstva koje stoji iznad dviju

- 21 Vidi opširnije: Komjáthy, Miklós: *Az Osztrák-Magyar Monarchia közös minisztertanácsa*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1966.; Somogyi, Éva: *A „közös ügyek” 1867-1914. Abszolutista és alkotmányos elemek a közösügyes politikában*. „Előadások a történettudomány műhelyeiből”, (Historia Könyvtár, MTA Történettudományi Intézete, Budapest, 1995.; Diószegi, István – Somogyi, Éva (szerk.): *Die Protokolle des gemeinsamen Ministerrates der österreichisch - ungarischen Monarchie*. Budapest, 1966-1993.; Kmetty, Károly: *Közös minisztereiink felelősségéről*. In: *Jogtudományi Közlöny*, Budapest, 1915., br. 22., 23. i 24.
- 22 Vidi opširnije: Egyed, István: *A delegáció pénzügyi hatásköre*, u: *Joghallgatók Tudományos Egyesülete Almanachja 1906/7.*; Komjáthy, Miklós: *A delegáció első ülészaka és első elnöke*, u: *Somogyi megye múltjából*. *Levéltári Évkönyv* 14. Kaposvár, 1983.; Komjáthy, Miklós: *A delegációról*, u: *Jogtörténeti Szemle*, 1992. br. 2.; Lammer, Margit: *Die österreichische Reichdelegation und die Aussenpolitik Österreich-Ungarn 1879-1891*. (Phil. Diss. Graz, 1987.) ; Nagy, Miklós: *A volt Monarchia közösügyi bizottságainak (delegációk) történeti előzményei* (Budapesti Szemle, 234., sv. 680., br. 1934.) ; Schlintner, Kurt: *Die Reichsrat delegation Österreich und die Aussenpolitik von 1867. his 1878/79*. (Wien, 1950.) ; Somogyi, Éva: *A delegációk*, u: *Századok*, Budapest, 1994., br. 3-4.; Somogyi, Éva: *Die Delegation als Verbindungsinstitution zwischen Cis- und Transleithanien*, u: *Die Habsburgmonarchie 1848-1918*. VII. Verfassung und Parlamentarismus 1. Teilband Verfassungsrechts. Verfassungswirklichkeit, Zentrale Repräsentativ Körperschaften, hg von Helmut Rumpler und Peter Urbanitsch. Wien, 2000., str. 1107-1176.
- 23 Somogyi, Éva: *Az Osztrák-Magyar Monarchia közös kormánya*. In: *Historia*. Budapest, 1994/056. <http://www.tankonyvtar.hu/historia-1994-056/historia-1994-056-081013-9>. (20. veljače 2017.).

država.<sup>24</sup> U slučaju Austro-Ugarske Monarhije nije premijer sastavljao „vladu”, pa je zato i razumljivo da je primjerice Ferenc Deák uvijek govorio „o ministrima koji obavljaju zajedničke poslove”, a ne o vladi. Dapače, u samome njezinu nazivu se kaže da je riječ o „Ministarskom vijeću”, a ne o vladi. Predsjednik zajedničkoga Ministarskoga vijeća je doduše, imao utjecaja na izbor ministra financija, jer je predlagao kandidata, no prema nepisanome pravilu da on mora biti iz „druge polovine Monarhije”. Ako je, dakle, ministar vanjskih poslova bio iz Austrije, onda je ministar financija trebao biti iz Ugarske i obratno. Tako je car 1871. godine radi oslobođanja mjesta grofu Andrásyju, zajedno s ministrom vanjskih poslova grofom Friedrichom Ferdinandom von Beustom (1866.–1871.) smijenio i zajedničkoga ministra financija Menyhérta Lónyaya, jer dva Mađara nisu mogla biti istovremeno članovi zajedničkoga Ministarskog vijeća.<sup>25</sup> No, ovo se pravilo nije odnosilo i na trećega člana vlade, jer u imenovanju ministra vojnih poslova predsjednik Ministarskog vijeća nije imao nikakva upliva. Sam Andrassy je rekao: *Budući je Njegovo Veličanstvo po zakonu vrhovni vojni zapovjednik, a tu vlast ne treba ni s kim dijeliti, stoga velikim ustupkom možemo ocijeniti samu činjenicu da imenuje odgovornoga ministra vojnih poslova.*<sup>26</sup> Car je 1879. godine, nakon Andrassyjeva pada, smijenio i ministra financija Leopolda Hoffmana da bi ustupio mjesto jednome Mađaru, ali je ministar vojnih poslova nesmetano nastavio obnašati svoju funkciju. Iznimku je predstavljao Agenor Gołuchowski, koji je smijenjen 1906. godine, a zajedno s njim je funkciju morao napustiti i zajednički ministar vojnih poslova.

Među zajedničkim ministrima po službenome položaju najutjecajniji je bio ministar vanjskih poslova (inače ministar carske kuće). U carevoj je odsutnosti predsjedavao zajedničkim ministarskim vijećem, supotpisivao je imenovanje druge dvojice svojih kolega, bio je prvi krunski savjetnik i osobni vladarov pouzdanik. Zajednički ministar financija morao je proračun pripremiti uz „utjecaj” Ministarskih vijeća obiju zemalja.<sup>27</sup> Premda su pojmovi „pristanak”, „utjecaj” ili „suglasnost” u pravnome smislu ostali nedorečeni, ipak se od 1869. počelo prakticirati pozivanje ministara predsjednika dviju zemalja u zajedničko Ministarsko vijeće, a od osamdesetih godina 19. stoljeća je to postalo uobičajeno.<sup>28</sup>

Zajedničko ministarsko vijeće nije ustrojeno i nije djelovalo na način na koji uobičajeno funkcioniraju vlade, pa tako imenovanjem novoga ministra vanjskih poslova nije nastala nova zajednička vlada, niti je promjena na mjestu šefa diplomacije značila stvaranje nove vlade. Zajednički su ministri dakako snosili odgovornost za svoj rad i to delegacijama. No, djelokrug i ovlasti delegacije bile su vrlo ograničene. One su godišnje zasjedale samo nekoliko tjedana i uglavnom su raspravljale o iznosima namijenjenima za pojedine poslove. Još 1867. je ozbiljno

24 Isto.

25 Isto.

26 Isto.

27 Ress, Imre: A közös minisztériumok, u: *História*, 2003-2004. <http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/historia/03-04/ch09.html> (16. svibnja 2017.)

28 Somogyi, Éva, op. cit.

raspravljano o tomu da će se opozvati onaj zajednički ministar koji ne bi djelovao sukladno željama delegacije, ali potkraj 19. stoljeća ugarska i austrijska delegacija više nisu bile ozbiljni kontrolni mehanizmi. Za razliku od zajedničkih ministara, zemaljski ministri su snosili stvarnu odgovornost pred svojim parlamentom.<sup>29</sup>

Car i kralj Franjo Josip I. je gdjekad pozivao ugarsku vladu u Beč, a katkad je sam dolazio u Budimpeštu. Kada je nazočio njezinu zasjedanju sam je predsjedavao. Sjednica se vodila na njemačkom jeziku, a na njoj je sastavljan i zapisnik. U svim je drugim slučajevima ministar predsjednik predsjedavao sjednicama i potpisivao zapisnik (sastavljen na mađarskom jeziku), koji je potom proslijeđen kralju radi potvrde. Kralj se potpisivao pored predsjednika Ministarskoga vijeća ili nešto niže. Ukoliko se s nekom odlukom nije suglasio, to je priopćio na kraju zapisnika i tako ta odluka nije stupala na snagu.<sup>30</sup> Mónica Kozári upozorava da se ugarsko Ministarsko vijeće od 1879. (vlada najdugovječnijega premijera Kálmána Tisze) počela nazivati „mađarskom vladom”, dok je austrijska vlada rabila naziv „carsko kraljevska vlada”.<sup>31</sup> Dodaje da se kroz cijelu povijest dualizma protežu manji ili veći sukobi, natezanja i popuštanja i to ne samo u austro-ugarskim, nego i u hrvatsko-ugarskim odnosima, pa su ministri morali biti i dobri diplomati. Preklapanje odgovornosti između zajedničkoga ministarstva i ministara obaju dijelova Monarhije uzrokovalo je sukobe i neučinkovitost, posebice u vojnim pitanjima. Naime, Austrija i Ugarska posebno su odlučivale o broju ročnika, uporabi i preustroju vojne službe, reguliranju obveza civilnih vlasti prema vojsci. Svaka polovica dvojne monarhije koristila je svaku prigodu kako bi ometala zajedničke operacije za vlastite interese. Razlike između austrijskoga i ugarskoga dijela eskalirale su početkom 20. stoljeća i izazvale su ustavnu krizu u cijeloj Monarhiji. Razlog je bila nesuglasnost glede jezika zapovijedanja u ugarskim vojnim postrojbama, a kriza je produbljena dolaskom na vlast Mađarske nacionalne koalicije u travnju 1906. godine.

Premda su nagodbom podjednako bili nezadovoljni oporbeni krugovi u obje zemlje, ipak valja istaknuti kako je njenim prihvaćanjem udovoljeno skoro svim mađarskim zahtjevima, a među inim su potvrđeni i tzv. travanjski zakoni iz 1848/49., osim zakona o nacionalnoj zaštiti (u biti mađarskoj vojsci) i narodnoj banci. Ukinuta je austrijska cenzura tiska, obnovljen je Ugarski sabor utemeljen na narodnom zastupništvu, proglašena je (opet) ravnopravnost kršćanskih vjerskih zajednica (u Ugarskoj je živio veliki broj protestanata kalvina i evangelika) i jednakost građana bez obzira na podrijetlo, obnovljena je obveza javnoga snošenja troškova (opća porezna obveza) te je uz određene ograde opet uspostavljeno Mađarsko domobranstvo.

29 Isto.

30 Kozári, Mónica op. cit., str. 173.

31 Isto, str. 175.

#### 4. HRVATSKO-UGARSKA NAGODBA

Pitanje javnopravnoga statusa Hrvatske u odnosu na Ugarsku pojavilo se na zajedničkim saborima 1790. kada su Mađari željeli uvesti mađarski jezik kao službeni, čemu su se Hrvati odupirali, pa kralj desetljećima nije sankcionirao odluke Ugarskoga sabora da se u Mađarskoj nacionalni jezik ustoliči kao službeni u upravi i sudstvu te parlamentu.<sup>32</sup> Takvo držanje Hrvata narušilo je međusobne odnose (pripadnici dvaju naroda su se kroz cijelu povijest u ugarskome saboru nazivali „bratskim narodima”), a jačanje mađarskoga nacionalizma izazivalo je bojazan u Hrvata od moguće majorizacije. Naglašavana su hrvatska municipalna prava<sup>33</sup> i vođene su žestoke saborske rasprave o javnopravnome prijeponu (o pravnome temelju ugarskih kraljeva na hrvatsko prijestolje, o pripadnosti Donje Slavonije, Rijeke i Međimurja, o jednakopravnosti protestanata).<sup>34</sup> Hrvatska je odlučno branila svoju zasebnost, pa se uspjela izboriti da i dalje pravo građanstva i vlasništva u njoj imaju samo katolici.<sup>35</sup> Ipak su 1791. sankcioniranim Zak. člancima 58. i 59. Hrvati samovoljno prenijeli svoje ovlasti na Ugarsko dvorsko namjesništvo,<sup>36</sup> a odrekli su se i svojih poreznih olakšica.<sup>37</sup>

Poslije sukoba 1848. i apsolutizma, 1861. započelo je otopljanje odnosa, ali je do sklapanja nagodbe došlo tek 1868. kada je Ugarska već postigla sporazum s Austrijom. Franjo Josip I. je „hrvatsko pitanje“ ocijenio unutarnjom stvari Ugarske, ali je požurivao dvije zemlje da konačno uredi svoje međusobne odnose. Nagodba je postignuta za samo nekoliko mjeseci, a otpor prema njoj napose u Hrvatskoj bio je žešći od onoga koje je dočekalo potpisnike Austro-ugarske nagodbe.

32 Mezey, Barna, gl. ured. (Beliznay, Kinga-Föglein, Gizella-Horváth, Attila-Mezey, Barna-Révész, T. Mihály): *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, 1995., str. 66-67.

33 Kušević, Josip: *De municipalibus iuribus et statutis regnorum Dalmatiae, Croatiae et Slavoniae*. Zagreb, 1830.

34 Točka 14. Zak članka XXVI. iz 1791. kaže: *Već smo gore spomenuli da se ova prava evangelicima osiguravaju i vrijede samo unutar granica Mađarske, dok u Dalmaciji, Hrvatskoj i Slavoniji i dalje ostaju na snazi njihovi zakoni, pa tako unutar granica tih zemalja evangelici nemaju pravo niti na posjedovanje kakvoga vlasništva, a niti pak na obnašanje javne ili privatne službe...* Vidi: *Magyar Törvénytár, 1740-1835. évi törvénycikkek, II. Lipót 1790. évi decretuma*, str. 169-179.

35 Zakonski članak XLVI. iz 1741. pod nazivom *Da u Dalmaciji, Hrvatskoj i Slavoniji i dalje ostaje na snazi jedna i jedina prava rimokatolička vjeroispovijest* propisao je da se sukladno Zakonskom članku 86. iz 1723. godine jedina priznata vjeroispovijest ostaje rimokatolička, a da pripadnici drugih konfesija nemaju pravo građanstva u Hrvatskoj. (Az. 1741. évi XLVI. t.c. *Az egy és egyedül igaz római katolikus hitnek Dalmát-, Horvát- és Szlavonországokban továbbra is föntartásáról*). *Magyar Törvénytár 1740-1835. évi törvénycikkek, Mária Terézia 1741. évi decretuma* /I./, 45-47. Usp. Zak. čl. 1687:XXXIII, 1715:XXX. i CXXXV, 1790:XXVI. Temeljem članka. 48. Zakonskog članka 1868:XXX. (Hrvatsko-ugarska nagodba) pitanje vjeroispovijesti spadalo je među unutarnje poslove Trojedne Kraljevine.

36 Vidi: Az 1790: LVIII. t.c. *A magyar királyi helytartó-tanács hatáskörének Dalmát-, Horvát és Szlavonországon kiterjesztéséről*, u: *Magyar Törvénytár, 1740-1835. évi törvénycikkek, II. Lipót 1790. évi decretuma*. str. 199.

37 Vidi *Az 1790/1791. évi országgyűlés LII. sz. irományok*. Az 1790:LIX. t.c. *Horvátországnak és a felső szlavonországi három vármegyének adóügyét a magyar országgyűlésen kell tárgyalni*.

#### 4.1. Zakonski članak I.:1868. odnosno 1868:XXX.

Zakonski članak o nagodbi, koju s jedne strane kraljevina Ugarska, sjedinjena s Erdeljem, s druge strane kraljevine Hrvatska i Slavonija sklopiše za izravnanje postojavih između njih državnopravnih pitanja poznatiji kao Hrvatsko-ugarska nagodba usvojen je u Hrvatskom saboru kao Zakonski članak I.:1868., a u Ugarskom saboru kao Zakonski članak 1868:XXX.<sup>38</sup> Hrvatska verzija nagodbe proglašena je u *Sborniku zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, svezak V. za 1868. godinu, broj 14.<sup>39</sup>

Nagodba je sankcionirana u onome tekstu kako su predložila dva zemaljska sabora, pa stoga postoje manja odstupanja između dviju verzija.<sup>40</sup> Mađarski tekst za Hrvatsku rabi naziv *Hrvatska, Slavonija i Dalmacija*, dok se u hrvatskoj verziji koristi naziv *Kraljevine Dalmacija, Hrvatska i Slavonija*, odnosno *Trojedna Kraljevina Dalmacija Hrvatska i Slavonija*. Mađarski tekst nikada ne koristi za Hrvatsku naziv „kraljevina”, koji je pak neizostavan u hrvatskoj verziji, nego Hrvatsku, Slavoniju i Dalmaciju naziva zemljama (*országok*). Razlike postoje i u redoslijedu, koji je u mađarskoj verziji: *Hrvatska, Slavonija i Dalmacija*, a u hrvatskoj *Dalmacija, Hrvatska i Slavonija*. Razlog tomu je u napatku dobijenom iz Beča, da se i time pokaže stanovita odvojenost *Dalmacije* (koja je u ustavnopravnom smislu pripadala i austrijskom, a ne samo ugarsko-hrvatskom dijelu monarhije, a *de facto* je bila pod upravom Beča) od *Hrvatske i Slavonije*.<sup>41</sup> Naziv *Tótország* koji su Mađari često koristili za Slavoniju, 1868. je potpuno napušten te je zamijenjen nazivom *Slavonija (Slavónia, Szlavonország)*.

Nagodba propisuje da dvije zemlje čine nerazdruživu državnu zajednicu te svoje zajedničke poslove rješavaju putem središnjih organa vlasti: zajedničkoga sabora, središnje vlade odgovorne zajedničkome saboru te vladara.<sup>42</sup> Središnja vlada (Ministarsko vijeće) u Budimpešti obavljala je izvršnu vlast za sve poslove koji su Zak. člankom XII. iz 1867. i Hrvatsko-ugarskom nagodbom određeni kao zajednički svim zemljama ugarske krune. U Trojednoj Kraljevini vlada je izvršbu provodila preko svojih organa (§ 43.). Mađarska historiografija smatra da se radilo

38 Mađarska historiografija i pravna povijest drže da je nagodba sklopljena između Hrvata i Mađara kao dva politička naroda i njihovih zemalja (Hrvatske i Mađarske) koje zajedno čine *Hungáriu*.

39 Tekst nagodbe vidi: *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, 1868. II. izdanje, str. 115-125. Usp. Žigrović, Ivan: *Hrvatsko-ugarska nagoda*. U: Ivan plem. Žigrović: *Hrvatski ustavni zakoni*. Zagreb, 1917., str. 1-37.; Usp. Bogoslav Šulek: *Hrvatski ustav ili konstitucija*, Zagreb, 1883, str. 269-291.

40 Mađarski tekst vidi: *A Magyarországgal s Horvát-, Szlavon- és Dalmátországgal közt fenforgott közjogi kérdések kiegyenlítése iránt létrejött egyezmény becikkelyezéséről*. U: *Magyar Törvénytár 1836-1868. évi törvénycikkek*, Budapest, 1896., str. 422-439.

41 Krestić, Vasilije: *Hrvatsko-ugarska Nagodba 1868. godine*. Srpska akademija nauka i umetnosti. Posebna izdanja, Knjiga CDXXVIII. Odeljenje društvenih nauka. Beograd, 1969., str. 314. *HHS. Kabinettsarchiv, Ungarische Ministerratsprotokolle*.

42 O osobi vladara vidi: Beksics, Gusztáv: *A dualismus. Története, közjogi értelme és nemzeti törekvéseink*. Budapest, 1892, str. 248.

o mađarskoj vladi koja je doduše, glede kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije trebala postupati sporazumno s autonomnom vladom istih kraljevina, *nu budući da je središnja vlada za postupak svoj odgovorna zajedničkomu saboru, na kom su i Kraljevine Dalmacija, Hrvatska i Slavonija zastupane, s toga će zemaljska vlada istih kraljevinah i njene oblasti podpomagati središnju vladu u obziru njenih odredbah, pače takove i neposredno izvršivati na toliko, na koliko središnja vlada vlastitih svojih organah ondje imala ne bi.* (§ 45.).<sup>43</sup> Novost je u ustavnom pravu hrvatsko-ugarske državne zajednice uspostavljanje institucije hrvatsko-slavonsko-dalmatinskog ministra bez lisnice, koji je bio imenovani član središnje vlade u Budimpešti, u kojoj je imao pravo odvjeta, a za svoj rad je odgovarao zajedničkomu saboru. Taj je ministar zastupao interese Trojedne kraljevine i kao član Ministarskog vijeća bio je sveza između kralja i hrvatske zemaljske vlade (§ 44.).<sup>44</sup> Uspostavom ovoga ministarstva vlada je uz dotadašnjih osam ministara, dobilo i devetoga.

Hrvatska je zastupnike u zajednički sabor birala *iz sredine vlastitoga svoga sabora* (§ 34.) sukladno načelu razmjernoga zastupništva, dakle prema broju svoga pučanstva,<sup>45</sup> a slala je iz svoga sabora i dva zastupnika *u kuću velikašah zajedničkoga sabora* (§ 37).<sup>46</sup> Po istome ključu je Trojedna Kraljevina bila zastupljena i u delegaciji koja je birana na zajedničkome saboru *između zastupnikah kraljevinah Dalmacije, Hrvatske i Slavonije* i to tako da su iz Zastupničkog doma birana četiri zastupnika, a iz Doma velikaša jedan član iz Hrvatske (§ 40, 41.).<sup>47</sup>

S obzirom na to da je većina poslova bila u zajedničkoj nadležnosti središnjih organa vlasti, kao što su zajedničke bile i financije (§ 11-30.)<sup>48</sup> stoga spominjemo samo one poslove koji su pripadali u isključivu nadležnost zemaljskih vlada.<sup>49</sup> U djelokrug potpune autonomije Trojedne Kraljevine spadali su *zakonarstvo i uprava u svih poslovnih nutarnjih, bogoštovja, nastave i pravosuđa amo računajuć*

43 O ugarskoj (zajedničkoj, središnjoj) vladi vidi opširnije Deák, Albert: *A parlamenti kormányrendszer Magyarországon*. Budapest, 1912.; Handel, Vilmos: *A parlamenti kormány*. Debrecen, 1920.; Cieger, András: *Kormány a mérlegen - a múlt században. A kormány helye és szerepe a dualizmus politikai rendszerében, 1867-1875*. Századvég, br. 14., 1999.; Kautz, Gyula: *A parlamentarizmus és különösen a parlamentaris kormányalkat*. Budapesti Szemle, 1906., str. 349-450. odn. poseban otisak 1907.

44 Usp. Zak. članak 1869:XXII. *O pokriću potreba hrvatsko-slavonsko-dalmatinskog ministra bez lisnice i njegova pomoćnog osoblja za 1869. godinu*. Ovaj je zakonski članak dopunjen § 5. Zak. članka 1873:XXXIV.

45 Ova odredba je proširena odredbom § 4. Zakonskog članka 1873:XXXIV.

46 Ovaj članak je stavljen izvan snage § 1. Zakonskog članka 1881:XV. Uređenje Doma velikaša propisuju § 1. točka d), § 8. i § 10. točka c) Zak. članka 1885:VII. Usp. § 54. Zak. članka 1848:V., te §. 3. Zak. članka 1881:XV.

47 Usp. § 2. i 4. Zak. članka 1885:VII., te Zak. članak 1886:VIII. i Zak. članak 1893:XXIX.

48 Usp. zadnju alineju Zak. članka 1873:XXXIV.; Usp. Zak. članak 1880:LIV. (rok važenja ovoga sporazuma produžen je Zak. člankom 1888:XXXIV., a obnovljen Zak. člankom 1889:XL. i 1891:XXVIII.). Usp. §. 3. Zak. članka 1880:LIV. Usp. §. 2. Zak. članka 1889:XL.

49 Čepulo, Dalibor: *Hrvatsko-ugarska nagodba i reforme institucija vlasti u Hrvatskom saboru 1868.-1871.*, u: *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, br. 1. Rijeka, 2001. str. 117-148.

sudbenost u svih molbah, izim sudbenosti glede pomorskoga prava (§ 48.).<sup>50</sup> Pravo sankcioniranja zakona ostalo je u rukama vladara, a potvrđeni hrvatski zakoni su na temelju Zak. članka 1870:VI. proglašavani u Saboru, a nakon toga su objavljivani u službenim novinama. Od 1873. bilo je potrebno samo njihovo objavljivanje.

Hrvatsko-ugarska nagodba vrlo je važna i zbog odredaba o hrvatskome jeziku i uporabi nacionalnih simbola. U pet, od ukupno sedamdeset članaka, izrijekom navodi da je u *svemkolikom obsegu kraljevinah Hrvatske i Slavonije službeni jezik hrvatski toli u zakonodavstvu, koli u sudstvu i upravi* (§ 56.).<sup>51</sup> Bilo je to vrijeme netom poslije ilirskoga pokreta i tzv. Bečkoga književnoga dogovora (1850.) kojim je istaknuta želja za stvaranjem zajedničkoga jezika za Hrvate i Srbe, pa je u Hrvatskoj jezik gdjekad nazivan ilirskim ili jugoslavenskim (*jugoslavjanskim*), odnosno srpsko-hrvatskim. Mađarska je strana prihvatila želju unionističke većine (ilirici su ih pogrdno nazivali mađaronima) u hrvatskom kraljevinskom odboru, pa je u nagodbu uneseno da je jezik hrvatski (a ne srpsko-hrvatski kako je to predlagala manjina u hrvatskome izaslanstvu). Hrvati su se mogli hrvatskim jezikom koristiti na zajedničkome saboru i unutar delegacije, a i sankcionirane zakone donesene na zajedničkome saboru dobijali su u izvorniku na hrvatskom jeziku.<sup>52</sup> Isto tako je prijedloge i spise sastavljene na hrvatskom jeziku i iz Trojedne Kraljevine podnesene središnjemu ministarstvu, to ministarstvo moralo zaprimati na hrvatskome jeziku *i rješitbe svoje na istom jeziku izdavati*. (§ 58.).<sup>53</sup>

Članak 61. osim toga propisao je da se u autonomnim poslovima u Hrvatskoj imaju *upotrebljavati sjedinjene boje i grbovi istih kraljevinah, potonji provideni krunom sv. Stjepana*, a u zajedničkim poslovima *sjedinjeni grbovi kraljevinah Ugarske i Dalmacije, Hrvatske i Slavonije* (§ 62.). Tijekom održavanja zajedničkoga sabora zemalja ugarske krune na zgradi parlamenta uz ugarsku zastavu imala se izvjesiti i sjedinjena zastava *Kraljevinah Dalmacije, Hrvatske i Slavonije* (§ 63.). Premda nagodbom Hrvatska nije dobila pravo na svoj novac, ipak je izborila pravo da na ugarskome kovanom novcu u kraljevskomu naslovu bude unesen i naslov kralja Dalmacije, Hrvatske i Slavonije (§ 64.). Hrvatska je priznata za politički

50 Ustrojstvo zemaljske vlade Trojedne kraljevine propisao je Hrvatski sabor svojim Zak. člankom 1869:II.

51 Usp. § 29. Zak. članka 1868:XLIV.

52 Vidi opširnije: Dautsher von Kollensber, Theodor: *Der Staatrechtliche Charakter der Delegationen*. Wien, 1903.; Ferdinandy, Géza: *A felelősség elve a magyar alkotmányban*. Budapest, 1895.; Goreczky, Tamás: Kállay Béni és a magyar delegáció az 1880-as években, u: *Fons*, 2007., br. 3.; Höbelt, Lothar: *The Delegations: Preliminary Sketch of a Semi-parliamentary Institution*. U: *Parlament, Estates and Representation* 6. 1986., str. 149-154.; Kolmer, Gusztáv: *Parlament und Verfassung in Österreich* 8. Bde. Wien-Leipzig 1902-1914., reprint Graz, 1972-1980.

53 Usp. *Uredbu Ministarstva pravosuđa br. 4593. od 1. lipnja 1893. o pružanju međusobne pravne pomoći mađarskih i hrvatskih kr. sudova i državnih odvjetništava u građanskim (parničnim i izvanparničnim) i kaznenim predmetima (1893. R. T. 1032.)*, *Uredbu Ministarstva financija br. 1140. od 26. srpnja 1893. o pružanju međusobne pravne pomoći mađarskih i hrvatskih kr. sudova glede prekršaja propisa u svezi monopolne robe (1893. B. T. 2119.)*.



narod, potvrđena joj je teritorijalna cjelovitost (§ 65.), osim grada Rijeke, oko čijega statusa je konačnu odluku imao donijeti kralj Franjo Josip I. (§ 66.). Propisano je i da će se Austro-ugarska nagodba i Zak. članci 1867:XIV., XV. i XVI. odnositi i na Hrvatsku, ali se ubuduće svi slični temeljni zakoni i sporazumi mogu sklapati samo uz zakonski pristanak Hrvatske (§ 4.). Napokon je po uzoru na završni članak Austro-ugarske nagodbe propisano da se tekst nagodbe može promijeniti samo voljom obiju ugovornih strana i na identičan način na koji je nagodba usvojena (§ 70.).<sup>54</sup>

#### 4.2. *Prosudba nagodbe*

Nagodbom je Trojedna Kraljevina priznata za politički narod sa svojim granicama te punom unutarnjom samoupravom. Hrvatska je birala 29 (kasnije 40) zastupnika u Zastupnički dom i tri velikodostojnika u Dom velikaša Ugarskog sabora, imala je posebnog hrvatsko-slavonsko-dalmatinskog ministra bez lisnice u Ministarskom vijeću putem kojega je ban komunicirao s dvorom, kao i svoju autonomnu vladu i upravno ustrojstvo na čelu s hrvatskim banom. Ipak su Hrvati bili nezadovoljni želeći status jednak onome koji je imala Ugarska, dakle trijalizam.

Unatoč osiguranim širokim pravima Trojednice mađarski pravni povjesničari osporavali su tumačenje hrvatskih profesora, osobito Josipa Pliverića o postojanju hrvatske državnosti ističući kako se krunidba odvijala Krunom svetoga Stjepana, kako je kralj bio krunjen za ugarskoga kralja, pa stoga on nikako nije mogao biti hrvatski kralj. Budući da nije bilo ni hrvatskoga kralja, ni hrvatske krune, stoga Trojednica nije bila poseban čimbenik čak ni u odnosu na Austriju, a napose ne u odnosu na inozemstvo, jer je uvijek nastupala samo kao dio Ugarske.<sup>55</sup> S druge su strane hrvatski pravni povjesničari od Josipa Pliverića kao suvremenika, preko Ferde Čulinovića i Ivana Beuca zastupali gledište o hrvatskome državnom subjektivitetu.<sup>56</sup> Ivan Beuc je isticao kako je nagodbom stvorena državna zajednica između dviju kraljevina, koje su osim zajedničkih poslova svoje “*vlastite poslove samostalno rješavali*”.<sup>57</sup> U posljednje je vrijeme došlo do približavanja gledišta hrvatskih i mađarskih pravnih povjesničara o javnopravnom karakteru hrvatsko-ugarske državne zajednice.<sup>58</sup>

54 Usp. uvodni dio i zadnju alineju § 3. Zak. članka 1873:XXXIV. Usp. uvodni dio i zadnju alineju § 5. Zak. članka 1880:LIV. Usp. uvodni dio i § 4. Zak. članka 1881:XV. Usp. uvodni dio Zak. članka 1889:XL. i uvodni dio Zak. članka 1891:XXVII.

55 O zajedničkim organima vlasti u Habsburškoj Monarhiji vidi opširnije: Somogyi, Éva: *Választójog és parlamentarizmus Ausztriában (1861-1907.)* Akadémiai Kiadó, Budapest, 1968.; Somogyi, Éva: *Kormányzati rendszer a dualista Habsburg Monarchiában. A közös minisztertanács, 1867-1906.* História Könyvtár, Monográfiák, História Alapítvány, Budapest, 1996.

56 Čulinović, Ferdo: *Državnopravna historija jugoslavenskih naroda*, Zagreb, 1954., str. 113.

57 Beuc, Ivan: *Povijest država i prava na području SFRJ*. Universitas Studiorum Zagradiensis, MDCLXIX. III. izdanje, Zagreb, 1989. str. 75.

58 Vidi zbornik Prof. Dr. Máthé, Gábor - Prof. Dr. Mezey, Barna: *Kroatisch-ungarische öffentlich-rechtliche Verhältnisse zur Zeit der Doppelmonarchie*. Eötvös University Press.

Hrvati su o povredama nagodbe raspravljali čak i nekoliko dana uoči atentata na prijestolonasljednika Franju Josipa, kada je početkom lipnja u Zagrebu održana sjednica odbora za javnopravna i upravna pitanja pod predsjedanjem Ljube Babića-Gjalskoga, a uz nazočnost odjelnih predstojnika Aleksandra Fodróczyja i Friedricha (Miroslava) Broschana. Raspravljalo se o prijedlogu bivšega predstojnika za pravosuđe da se reagira na povrede članka 50. Hrvatsko-ugarske nagodbe s obzirom na to da je uz potpis ugarskoga ministra predsjednika 31. ožujka 1913. umjesto Saboru odgovornoga bana, na čelo vlade postavio kraljevskoga povjerenika neposredno odgovornoga ugarskome premijeru. Time je skoro na dvadeset mjeseci izvan snage stavljen ustav i pravo Sabora na zakonodavnu i nadzornu djelatnost. Zatraženo je da se sazove regnikolarna deputacija sukladno kraljevu otpisu od 22. prosinca 1913. i da se dokinu povredbe nagodbe, odnosno da se raščiste nejasnoće koje proizlaze iz različitoga tumačenja nagodbenoga zakona. Sándor Badaj upozorio je da povrede nagodbe mogu sanirati samo Hrvati i Mađari s jedne strane, odnosno kralj s druge strane. Dva su povjerenstva potom prihvatila Badajev prijedlog, osim dva zastupnika Stranke prava koji su bili protiv.<sup>59</sup>

O napetosti hrvatsko-ugarskih odnosa svjedoči i mađarska reakcija na novinske informacije o tomu kako je Hrvatska izmjenama zakona o otpremninama službenicima za odlazak u mirovinu uvela hrvatsko državljanstvo. Pitanje državljanstva ostalo je do danas jednim od najvećih prijepora hrvatskih i mađarskih pravnih povjesničara, a u to vrijeme je redovito izazivala žestoke reakcije obje strane. Ovo je pitanje u vrijeme dualizma regulirano Zak. člankom I. iz 1879. (1879: L. tc.) polazeći od toga da u Ugarskoj postoji samo mađarsko državljanstvo. Stoga je u mađarskim tiskovinama demant objavila Mađarska informacijska (brzoglasna) agencija (Magyar Távirati Iroda, MTI) napominjući kako je zbog nepoznavanja hrvatskoga jezika u mađarskim tiskovinama objavljena netočna vijest. Naime, u Hrvatskoj je oporba predložila uporabu naziva *državljanin* u spomenutom zakonu, ali je „izvjestitelj sveučilišni profesor Krišković bio protiv toga, jer bi to bilo protivno nagodbi.”<sup>60</sup> Zbog toga je uporabljen pojam *pripadnici (Angehörige)*.

Budapest, 2015. i nadalje radove: Čepulo, Dalibor: Entwicklung der Regierungsinstitutionen des Königreiches Kroatien und Slawonien (1868–1918), str. 31-103.; Máthé, Gábor: Der ungarische Rechtsstaat in der Zeit der Doppelmonarchie., str. 105-185.; Kosnica, Ivan: Das Problem der Staatsbürgerschaft in Kroatien und Slawonien im Ausgleichszeitraum (1868–1918), str. 187-219.; Gosztonyi, Gergely: Die Lage des Königreiches Kroatien und Slawonien nach den Ausgleichen., str. 249-263.; Mezey, Barna: Emil Tauffer und Lepoglava (Gestaltung des Strafvollzugs in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts), str. 265-292. Usp. Heka, Ladislav: Hrvatsko-ugarska nagodba u zrcalu tiska, u: *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* (1991) vol. 28. br. 2., str. 897-1440. Rijeka, 2007. str. 931-971.; Isti: Hrvatsko-ugarski odnosi od srednjega vijeka do Nagodbe iz 1868. s posebnim osvrtom na pitanje Slavonije, u: *Scrinia Slavonica* (Godišnjak Podružnice za povijest Slavonije, Srijema i Baranje, Hrvatskog instituta za povijest. Svezak 8. (2008). Slavonski Brod, str. 152-173.

59 Alkotmánybiztosítékok Horvátországban., u: *Budapesti Hírlap*, br. 144., str. 4., nedjelja 21. lipnja 1914., str. 4.

60 A magyar állampolgárság és a horvátok., u: *Budapesti Hírlap*, br. 145., 23. lipnja 1914., str. 2-3.

Osjećajući se prozvanim dnevnik Budapesti Hírlap odgovorio je pišući kako u svezi „hrvatskoga državljanstva” nije želio pisati senzacionalistički članak, nego samo upozoriti hrvatsko-slavonsko-dalmatinskoga ministra bez lisnice da se kralju na potvrdu ne prosljedi zakon koji je protivan nagodbi.<sup>61</sup> Autor napisa kaže da sporna rečenica glasi: *Pravo na mirovinu stječe osoba koja ima prebivalište u Hrvatskoj i Slavoniji ili uopće u zemljama Krune Svetoga Stjepana*. Zamjera hrvatskome zakonu da izbjegava uporabu izraza *mađarski državljanin*, pa je stoga po njemu formulacija „pripadnici naše kraljevine” namjerno nejasna.<sup>62</sup> Ističe da mu nije nakana *izazvati svađu s hrvatskom braćom, niti se prepirati oko nebitnih stvari, ali mu je dužnost skrbiti se za cjelovitost javnoga prava*.<sup>63</sup>

Nesporazumi su razjašnjeni, pa je nekoliko dana uoči sarajevskoga atentata saborsko izaslanstvo (predsjednik Medaković i dopredsjednici Magdić i Lukinić) posjetilo kralja u Schönbrunn. Medaković je kazao da je poslije otklanjanja nesporazuma glede tumačenja nagodbe u *uvijek vjernoj Hrvatskoj i Slavoniji opet uspostavljeno ustavno stanje*.<sup>64</sup> Svoje je obraćanje završio ponovivši kako je hrvatski narod i dalje jednako vjeran i odan kralju kao i uvijek. Franjo Josip je preuzimajući upućenu mu adresu kazao: *Drage volje preuzimam ovu adresu Hrvatskog sabora i u njemu izražena čuvstva odanosti i vjernosti. Ona me uvijek ispunjavu radošću. Nadam se da će sada Sabor u miru moći obavljati svoju ustavnu zadaću u interesu domovine*.<sup>65</sup> Međutim, oporba se susljedno protivila savezu s Mađarima, pa je zastupnik Novak na saborskoj sjednici 25. lipnja 1914. za vrijeme rasprave o izvješću predsjedništva Sabora o kraljevskoj audijenciji optužio saborsku većinu tvrdeći da je *prodala Mađarima morsku obalu i predala im prava hrvatskoga naroda*.<sup>66</sup> Zaključio je da su Hrvatsko-ugarska nagodba i dualizam izvor svih problema u Hrvatskoj.

## **5. PRAVNE POSLJEDICE AUSTRO-UGARSKE I HRVATSKO-UGARSKE NAGODBE**

Mnogonacionalna i multikonfesionalna monarhija podijeljena je 1867. na dva dijela, od kojih je svaki imao svoje posebno državno ustrojstvo. Austrija je bila organizirana od svojih povijesnih pokrajina, dok je Ugarska bila jedinstvena država, premda je Erdelj povijesno imao svoj poseban identitet. Usto je Ugarska imala i svoju posestrimu zemlju Hrvatsku, koja je slijedom Hrvatsko-ugarske nagodbe 1868. godine u autonomnim poslovima (sudstvo, uprava, školstvo i bogoštovlje) bila potpuno samostalna, a poseban status imala je i Rijeka s Primorjem (*separatum*

61 Isto

62 Isto.

63 Isto.

64 A szábor elnöksége a királynál., u: *Budapesti Hírlap*, br. 146., 24. lipnja 1914., str. 8-9.

65 Isto

66 A horvát országgnyűlés., u: *Budapesti Hírlap*, br. 149., petak 26. lipnja 1914., str. 3.

*sacrae regni coronae adnexum corpus*) te Vojna krajina ili granica (do 1881.) koja se prostirala na teritoriju Hrvatske i Ugarske. Ta je dualna država istodobno bila i personalna unija (imala je zajedničkoga vladara) i realna unija. Ministre zajedničkih ministarstava imenovao je i razriješavao kralj, stolovali su u Beču, s tim što su vanjski i vojni poslovi ostali u vladarovoj nadležnosti, pa su ministri bili dužni zastupati njegovu politiku, a svoje osobne stavove mogli su zastupati samo u onoj mjeri koliko im je to Franjo Josip dopuštao. Nije bilo zajedničkoga sabora, nego su dva odvojena sabora rješavala o unutarnjim pitanjima (unutarnja politika, uprava, sudstvo, prosvjeta, kultura, unutarnje financije i gospodarstvo), dok su zajedničke poslove rješavali putem delegacija izabranih u svojim saborima. Austrijski parlament (Carevinsko vijeće) imao je dva doma, isto kao i ugarski, samo što su se oni zvali Gornji dom (u Ugarskoj Dom velikaša) i Zastupnički dom (isto kao i u Ugarskoj). Izborno pravo bilo je različito. U Austriji (Dalmaciji i Istri) se temeljilo na tzv. kurijalnom sustavu i mijenjano je 1873., 1882., 1896. i 1907. kada je uvedeno opće, jednako, neposredno i tajno biračko pravo.

Sponu između dviju država i njihovih vlada i parlamenata te zajedničke vlade predstavljali su ministri predsjednici vlada (u Ugarskoj Ministarskoga vijeća). Njih je imenovao kralj, s time što je Franjo Josip I. pri imenovanju ugarskoga premijera poštovao parlamentarizam te je redovito postavljao čelnika pobjedničke izborne stranke, a samo je krizne 1905. godine imenovanjem baruna Geze Fejervaryja odstupio od toga pravila. Međutim, u Austriji je imenovao sebi odane predsjednike vlada, neovisno o izbornim rezultatima. Zapisnici sa sjednica dviju vlada morali su se dostavljati kralju i on ih je supotpisivao.

U Austro-Ugarskoj kao parlamentarnoj monarhiji austrijski car i ugarsko-hrvatski kralj sazivao je sabore, a zakone je donosio zajedno sa saborom kao zakonodavnim tijelom. S obzirom na to da je imao ovlast odobravati vladine prijedloge zakona prije njihova dostavljanja saboru na raspravu, a potom je sam sankcionirao zakone, stoga je jamačno imao veliki utjecaj na zakonodavstvo, kao i na izvršnu vlast. Cijelo vrijeme zadržao je i utjecaj na crkvenu politiku, a budući da je postavljao suce i čelnike uprave, slijedom toga je nadzirao svekoliko funkcioniranje države. Može se stoga reći da se dualizam ogledao samo u unutarnjim austrijskim i ugarskim poslovima, dok je glede najvažnijih pitanja državnoga suvereniteta dvojna monarhija bila centralizirana država. Kraljeva je osoba bila nepovrediva, svaka povreda njegove osobe značila je veleizdaju, a kralj istodobno nije snosio nikakvu pravnu odgovornost.

U Hrvatsko-ugarskoj nagodbi polazna točka je Pragmatička sankcija, isto kao i u Austro-ugarskoj nagodbi. Njome se izražava i da su Hrvatska i Ugarska (baš kao i Austrija i Ugarska) jedinstvene i nerazdvojive, dakle čine jednu državnu zajednicu. Hrvatska je dobila vrlo široku autonomiju, ali ne i ravnopravnost s Ugarskom. Austro-ugarskom, ali i Hrvatsko-ugarskom nagodbom mnogi nisu bili zadovoljni, ali je protekom vremena taj otpor sve više slabio.<sup>67</sup> Nezadovoljstvo je proizlazilo i iz

67 Cieger, András: *A kiegyezés*, Osiris Kiadó, Budapest, 2004., str. 437.

različitog tumačenja dvaju nagodbi koje su usvojili sabori triju zemalja u različitim tekstovima.

## 6. ZAKLJUČAK

Kraljevina Ugarska u razdoblju od samo dvije godine sklopila je dvije nagodbe koje su uredile njezine odnose s Austrijom i Hrvatskom, dvjema državama s kojima je stajala u višestoljetnoj državnoj zajednici. Premda je s Hrvatskom državni savez započeo 1102., a s Bečom 1526., ipak je državno-pravni status svekolike Habsburške Monarhije bila pozvana regulirati Austro-ugarska nagodba, dok je Hrvatsko-ugarskom nagodbom uređen odnos Zemalja krune sv. Stjepana.

Prevladava mišljenje da je dualizam predstavljao jednu vrstu realne unije dviju država zasnovane na osobi zajedničkoga vladara te na zajedničkim organima državnoga saveza. Dvojna monarhija nije bila klasična građanska država, jer u zajedničkim poslovima nije bilo središnjega parlamenta koji bi nadzirao vladu, a zajednička ministarstva nisu bila odgovorna zemaljskim parlamentima, a niti njihovim delegacijama, nego samo kralju. Stoga je i državna politika u biti bila kraljeva politika.<sup>68</sup>

Zanimljivo je da su u obje nagodbe Mađari pristali da ih se spominje na drugome mjestu, dakle nakon Austrijanaca odnosno Hrvata. Isto tako je interesantno i to da su tekstovi obje nagodbe ostavili iza sebe prostor za različito tumačenje javnopravnog (državnopravnoga) odnosa njihovih potpisnica, pa se ponekad govori o personalnoj ili realnoj uniji, najčešće o složenoj državi (kako u pogledu austro-ugarske, tako i hrvatsko-ugarske državne zajednice), a gdjekad o autonomiji (mađarsko stajalište o položaju Hrvatske u odnosu na Budimpeštu, ali nikako ne i o položaju Ugarske prema Beču). Valja istaknuti da je jača strana koristila svoj položaj da bi katkad izigrala pojedine njezine odredbe (Austrija prema Ugarskoj, a ova prema Hrvatskoj) protiv čega su prosvjedovali katkad Mađari žaleći se na postupke Beča, a ponekad Hrvati prosvjedujući protiv odluka ugarske vlade.

## LITERATURA

- Beksics, Gusztáv: *A dualismus. Története, közjogi értelme és nemzeti törekvéseink*. Budapest, 1892.
- Bencze, László: *Königrätz. A testvérháború vége*, Zrínyi, Budapest, 1991.
- Beuc, Ivan: *Povijest institucija državne vlasti Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije*. Zagreb, 1985.
- Beuc, Ivan: *Povijest država i prava na području SFRJ*. Universitas Studiorum Zagrabienensis, MDCLXIX. III. izdanje, Zagreb, 1989.
- Cieger, András (szerk.): *A kiegyezés. Nemzet és emlékezet*. Osiris Kiadó, Budapest, 2004.
- Cieger, András: *Kormány a mérlegen - a múlt században. A kormány helye és szerepe a dualizmus politikai rendszerében, 1867-1875*. Századvég, br. 14., 1999.

68 Kozari, Monika, op. cit. str. 29.

- Čepulo, Dalibor: Hrvatsko-ugarska nagodba i reforme institucija vlasti u Hrvatskom saboru 1868.-1871. U: *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 1. Rijeka, 2001. str. 117-148.
- Čulinović Ferdo: *Državnopravna historija jugoslavenskih naroda*, Zagreb, 1954.
- Dautsher von Kollensber, Theodor: *Der Staatreichliche Charakter der Delegationen*. Wien, 1903.
- Deák, Ágnes: Az 1867. decemberi ausztriai törvények a közös ügyekről és azok kezelési módjáról. U: *Aetas*, 2001. br. 3-4. str. 239-243.
- Deák, Albert: *A parlamenti kormányrendszer Magyarországon*. Budapest, 1912.
- Diószegi, István – Somogyi, Éva (szerk.): *Die Protokolle des gemeinsamen Ministerrates der österreichisch - ungarischen Monarchie*. Budapest, 1966-1993.
- Egyed, István: *A delegáció pénzügyi hatásköre*. U: Joghallgatók Tudományos Egyesülete Almanachja 1906/7.
- Ferdinandy, Géza: *A felelősség elve a magyar alkotmányban*. Budapest, 1895.
- Galántai, József: *A Habsburg-monarchia alkotmánya. Osztrák-magyar dualizmus 1867-1918*. Budapest, 1985. str. 91-121.
- Gerő, András: *Deák és a kiegyezés*. Századok, 2003. br. 5.
- Goreczky, Tamás: *Kállay Béni és a magyar delegáció az 1880-as években*. U: Fons, 2007. br. 3.
- Gross, Mirjana - Szabo, Agneza: *Prema hrvatskom građanskom društvu*. Zagreb, 1992.; Gross, Mirjana: Mađarska vlada i hrvatska autonomija u prvim godinama nakon Nagodbe. U: *Historijski zbornik*, 38(1985), str. 1-29.
- Hanák Péter: *Deák és a kiegyezés közjogi megalapozása*. In: Tanulmányok Deák Ferencről. Zalai Gyűjtemény, 5. Zalaegerszeg, 1976.
- Handel, Vilmos: *A parlamenti kormány*. Debrecen, 1920.
- Heka, Ladislav: Hrvatsko-ugarska nagodba u zrcalu tiska. U: *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 28., br. 2., 2007., str. 897-1440.
- Heka, Ladislav: Hrvatsko-ugarski odnosi od srednjega vijeka do Nagodbe iz 1868. s posebnim osvrtom na pitanje Slavonije. U: *Scrinia Slavonica* (Godišnjak Podružnice za povijest Slavonije, Srijema i Baranje, Hrvatskog instituta za povijest. Svezak 8. (2008). Slavonski Brod, str. 152-173.
- Horvat, Josip: *Politička povijest Hrvatske*, knj. I. Zagreb, 1989.;
- Höbel, Lothar: The Delegations: *Preliminary Sketch of a Semi-parliamentary Institution*. U: *Parlament, Estates and Representation* 6. 1986., str. 149-154.
- Kautz, Gyula: *A parlamentarizmus és különösen a parlamentaris kormányalkat*. Budapesti Szemle, 1906. str. 349-450. odn. poseban otisak 1907.
- Kmetty, Károly: *Közös miniszterei felelőségéről*. U: *Jogtudományi Közlöny*, Budapest, 1915. br. 22., 23. i 24.
- Kolmer, Gusztáv: *Parlament und Verfassung in Österreich* 8. Bde. Wien-Leipzig 1902-1914., reprint Graz, 1972-1980.
- Komjáthy, Miklós: *Az Osztrák-Magyar Monarchia közös minisztertanácsa*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1966.
- Komjáthy, Miklós: *A delegáció első ülészaka és első elnöke*. U: Somogy megye múltjából. Levéltári Évkönyv 14. Kaposvár, 1983.
- Komjáthy, Miklós: *A delegációról*. U: *Jogtörténeti Szemle*, 1992. br. 2.
- Kozári, Mónika: *Dualista rendszer*. Pannonica Kiadó. Budapest, 2005.
- Krestić, Vasilije: *Hrvatsko-ugarska Nagodba 1868. godine*. Srpska akademija nauka i umetnosti. Posebna izdanja, Knjiga CDXXVIII. Odeljenje društvenih nauka. Beograd, 1969. Kušević, Josip: *De municipalibus iuribus et statutis regnorum Dalmatiae, Croatiae et Slavoniae*. Zagreb, 1830.
- Lammer, Margit: *Die österreichische Reichdelegation und die Aussenpolitik Österreich-Ungarn 1879-1891*. (Phil. Diss. Graz, 1987.)

- Máthé, Gábor - Mezey, Barna: *Kroatisch-ungarische öffentlich-rechtliche Verhältnisse zur Zeit der Doppelmonarchie*. Eötvös University Press, Budapest, 2015.
- Mezey, Barna, gl. ured. (Beliznay, Kinga-Föglein, Gizella-Horváth, Attila-Mezey, Barna-Révész, T. Mihály): *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, 1995. str. 66-67.
- Nagy, Miklós: *A volt Monarchia közügyi bizottságainak (delegációk) történeti előzményei* (Budapesti Szemle, 234. sv. 680. br. 1934.) ;
- Pajkossy, Gábor Szerk.: *Magyarország története a 19. században*. Szöveggyűjtemény. Osiris Kiadó, Budapest, 2003.
- Pavličević, Dragutin: *Povijest Hrvatske*. Naklada Pavičić, Zagreb, 2007.
- Sarlós, Béla: *Deák és a kiegyezés*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1987.
- Sirotković, Hodimir: Ustavni položaj i organizacija rada Sabora Kraljevine Hrvatske i Slavoniji u građanskom razdoblju njegova djelovanja (1848-1918). *Rad JAZU*, 1981, 393, str. 39-86.
- Somogyi, Éva: *Választójog és parlamentarizmus Ausztriában (1861-1907.)* Akadémiai Kiadó, Budapest, 1968.
- Somogyi, Éva: A delegáció. A delegáció intézményének létrejötte 1867-ben. U: Századok, Budapest, 1994., br. 3-4., str. 465-516.
- Somogyi, Éva: *Die Delegation als Verbindungsintitution zwischen Cis- und Transleithanien*. U: Die Habsburgmonarchie 1848-1918. VII. Verfassung und Parlamentarismus 1. Teilband Verfassungsrechts. Verfassungswirklichkeit, Zentrale Repräsentativ Körperschaften, hg von Helmut Rumpler und Peter Urbanitsch. Wien, 2000. str. 1107-1176.
- Somogyi, Éva: Kormányzati rendszer a dualista Habsburg Monarchiában. *A közös minisztertanács, 1867-1906*. „História Könyvtár”, „Monográfiák”, História Alapítvány, Budapest, 1996.
- Somogyi, Éva: *A „közös ügyek” 1867-1914. Abszolutista és alkotmányos elemek a közösügyes politikában*. „Előadások a történettudomány műhelyeiből”, (História Könyvtár, MTA Történettudományi Intézete, Budapest, 1995.
- Somogyi, Éva: *Az Osztrák-Magyar Monarchia közös kormánya*. U: História. Budapest, 1994/056. <http://www.tankonyvtar.hu/historia-1994-056/historia-1994-056-081013-9>. (20. veljače 2017.).
- Szilágyi, Sándor (gl. urednik): *A magyar nemzet története*. X. kötet. *A modern Magyarország (1848–1896)* Budapest, 1898. I. poglavlje *Deák Ferencz*.
- Šidak, Jaroslav i dr.: *Povijest hrvatskog naroda 1860-1914*. Zagreb, 1968.
- Schlntner, Kurt: *Die Reichsrat delegation Österreich und die Aussenpolitik von 1867. his 1878/79*. Wien, 1950.
- Stourzh, Gerald: Der Dualismus 1867 bis 1918. Zur staatsrechtlichen und völkerrechtlichen Problematik der Doppelmonarchie. U: *Die Habsburgmonarchie. VII.*, str. 1177-1230.
- Wertheimer, Ede: *Gróf Andrássy Gyula élete és kora. I*. Budapest, 1910., str. 501-536.

**László Heka\***

Summary

**ANALYSIS OF THE AUSTRO-HUNGARIAN AND THE  
CROATIAN-HUNGARIAN COMPROMISE  
(ON THE OCCASION OF THE 150 ANNIVERSARY OF THE  
AUSTRO-HUNGARIAN COMPROMISE)**

Year 2017 marks the 150th anniversary of the adoption of the Austro-Hungarian Compromise, compromise between Austria and Hungary, which in many segments served as a template for the Croatian-Hungarian deal assembled one year later. These settlements helped Hungary to establish its relations with the court and with the Triune Kingdom of Croatia, Slavonia and Dalmatia, and it also served Hungary since 1102 to establish itself into the State Union. Thus ended the long-standing conflict with Austria and resolved the *Croatian question* in Budapest and Vienna as it was finally taken off the agenda. The Settlements were adopted in a similar way; by negotiations of the Royal Committee, by adopting legal articles in the Provincial Assembly, by sanctions imposed by the King, and then by declaring it in the Parliament. The number of articles (69 or 70), and many of its formulations, are the basis for their comparative analysis. They both have in common that they are contracting parties interpreted in various ways (Austria and Hungary on the one hand and Croatia and Hungary on the other hand), but the settlement served as a permanent tool of political struggle within the individual parts of the monarchy, as well as between the two halves of the Dual Monarchy.

**Keywords:** *the Austro-Hungarian agreement, the Croatian-Hungarian agreement, delegation, dualism, common tasks.*

---

\* László Heka, Ph. D., Associate Professor, Faculty of Law, University of Szeged;  
heka@juris.u-szeged.hu



## Zusammenfassung

### **ANALYSE DES ÖSTERREICHISCH-UNGARISCHEN UND KROATISCH-UNGARISCHEN AUSGLEICHS (ANLÄSSLICH DES 150. JUBILÄUMS DES ÖSTERREICHISCH- UNGARISCHEN AUSGLEICHS)**

Dieses Jahr wird das 150. Jubiläum des Österreichisch-Ungarischen Ausgleichs gefeiert, eine Vereinbarung zwischen Österreich und Ungarn, welche in vielen Hinsichten als Muster für den ein Jahr später entstandenen Kroatisch-Ungarischen Ausgleich diente. Durch diese zwei Ausgleiche regulierte Ungarn ihre Verhältnisse mit dem Hof und mit dem Dreieinigem Königreich Kroatien, Slawonien und Dalmatien, mit welchem Ungarn seit 1102 in einem Staatsverband stand. So wurde die lange Auseinandersetzung mit Österreich beendet und die kroatische Frage in Budapest und Wien von der Tagesordnung abgesetzt.

Die Ausgleiche wurden auf ähnliche Weise geschlossen, und zwar, durch Verhandlungen von Regnikolardeputationen, Annahme von Gesetzesartikeln in Landtagen, königliche Sanktion von Gesetzesartikeln und ihre Proklamation im Sabor. Die Nummer der Artikel (69, beziehungsweise 70) sowie auch viele Formulierungen darin stellen die Grundlage für eine rechtsvergleichende Analyse dar. Beiden Ausgleichen ist gemeinsam, dass sie von ihren Vertragsparteien (Österreich und Ungarn einerseits und Kroatien und Ungarn andererseits) unterschiedlich ausgelegt wurden. Demzufolge dienten die Ausgleiche als ständige Mittel öffentlicher Auseinandersetzungen und politischer Kämpfe innerhalb mancher Teile der Monarchie sowie auch zwischen den zwei Reichshälften der Doppelmonarchie.

**Schlüsselwörter:** *Österreichisch-Ungarischer Ausgleich, Kroatisch-Ungarischer Ausgleich, Delegation, Dualismus, gemeinsame Geschäfte.*

## Riassunto

### **L'ANALISI DEI PATTI AUSTRO-UNGARICO E CROATO-UNGARICO (IN OCCASIONE DEL CENTO CINQUANTENARIO DEL PATTO AUSTRO-UNGARICO)**

Quest'anno ricorre il centocinquantesimo anniversario dell'emanazione del Patto austro-ungarico, e cioè del compromesso tra l'Austria e l'Ungheria che in molti segmenti è servito quale fondamento per il patto croato-ungarico dell'anno successivo. Con tali due patti i magiari hanno regolato i propri rapporti con la corte e con il Regno di Croazia, Slavonia e Dalmazia, con la quale l'Ungheria si trovava in comunità statale sin dal 1102. In tale modo si concluse un lungo conflitto con l'Austria, ma anche la questione croata venne risolta sia a Budapest che a Vienna.

I patti vennero stipulati in maniera simile: mediante le negoziazioni delle commissioni reali; per accettazione delle disposizioni di legge nei parlamenti dei singoli stati; mediante loro conferma da parte del re e da ultimo mediante proclamazione nei parlamenti. Il numero di articoli (69 ossia 70), come pure molte formulazioni negli stessi costituiscono il fondamento per l'analisi comparata. Entrambi i patti hanno in comune il fatto che le parti contrattuali (Austria ed Ungheria in un caso e Croazia e Ungheria nell'altro caso) li interpretavano diversamente; sicché i patti fungevano a costante strumento per la diatriba giuspubblicistica e per la lotta politica all'interno delle singole parti della monarchia, come anche tra le due metà della monarchia duale.

***Parole chiave:** Patto austro-ungarico, Patto croato-ungarico, delegazione, dualismo, affari comuni.*