

ZBORNİK
PRAVNOG FAKULTETA
U ZAGREBU

GODINA 49 - BROJ 2

Zagreb, 1999.

ODGOVORNOST I POLOŽAJ BANA I ČLANOVA HRVATSKE ZEMALJSKE VLADE 1868-1918. I MINISTARSKA ODGOVORNOST U EUROPI¹

Dr. sc. DALIBOR ČEPULO, asistent UDK 342.518.5(497.5)''1868/1918''
Pravnog fakulteta u Zagrebu 342.518.5(4)(091)
Izvorni znanstveni rad

*Zakon o ministarskoj odgovornosti svima izgleda
kao kamen temeljac zgrade ustavne države.*

R. von Mohl²

Pitanje odgovornosti izvršne vlasti jedno je od ključnih pitanja u procesu izgradnje moderne države u europskim zemljama. U Hrvatskoj se politički zahtjevi za uvođenje toga instituta pojavljuju neposredno prije 1848, ali tek 1874. Hrvatski sabor donosi Zakon o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika Zemaljske vlade. Pravna priroda instituta odgovornosti bana kao i njegova politička dimenzioniranost uvelike su, unutar okvira postavljenog Hrvatsko-ugarskom nagodbom, odredili i položaj hrvatskog bana i odjelnih predstojnika te Hrvatskog sabora kao i opće dosege hrvatske autonomije. Odgovori na pitanja o nicanju, obilježjima, pravnoj prirodi, političkoj uvjetovanosti i stvarnim dosezima hrvatskog "impeachmenta" te o (ne)postojanju političke odgovornosti među ključnim su odrednicama cjelokupnog hrvatskog pravno-političkog sustava od 1868. do 1918.

¹Osnovne teze iz ovog rada bile su iznijete u priopćenju *Ministerial Legal Responsibility in Croatia 1848-1918* na "31. Deutscher Rechtshistorikertag", Beč, 24-28. rujna 1996, u okviru skupine o austro-ugarskoj ustavnopravnoj povijesti.

²R. Mohl, *Die verantwortlichkeit der Minister in Einherrschaften mit Volksvertretung*, Tübingen, 1837, 1. Cit. prema E. Hahn, *Ministerial Responsibility and Impeachment in Prussia*, *Central European History*, 10, 1977, 1, 3.

Pitanje parlamentarne odgovornosti egzekutive jedno je od središnjih pitanja moderne države. To se pitanje osobito nametnulo od konca osamnaestog i kroz devetnaesto stoljeće, što je ujedno formativno razdoblje izrastanja i oblikovanja instituta pravne pa i političke odgovornosti ministara te malobrojnih predsjednika republika u gotovo svim europskim zemljama i SAD. Taj je institut jedna od uporišnih točaka pri određenju prirode pojedinog pravno-političkog sustava, pa mu se tijekom devetnaestog stoljeća pridavala vrlo značajna pažnja u teorijskoj literaturi, a već su se koncem toga stoljeća zaredali i pravnopovijesnoporedbeni pregledi. Pitanje odgovornosti egzekutive, pa i pitanje korijena toga instituta, imaju razumljivu važnost i u sadašnjem razdoblju obilježenom jakim vladama.

Pitanje odgovornosti egzekutive bilo je od posebne važnosti i za vrlo složen, ali još uvijek ne posve raščlanjen, hrvatski pravno-politički sustav poslije Hrvatsko-ugarske nagodbe, što je razdoblje u kojem se konačno uobličuju moderne hrvatske državnopravne institucije i političke tradicije. Začudujuće je stoga da se prikazu i razmatranju instituta odgovornosti bana i odjelnih predstojnika u hrvatskoj pravnoj povijesti pridavana zanemariva pažnja, pa je razina znanja o tom institutu i danas na razini osnovnih obavijesti³. Istovremeno, takva su razmatranja u dobrom dijelu ostalih europskih ustavnih zemalja započela već koncem prošlog ili početkom ovog stoljeća, pa takvi sadržaji danas čine "klasični" dio pregleda tih nacionalnih pravnih povijesti. Zbog toga je potreba jasnijeg osvjetljavanja hrvatskog "impeachmenta" još izraženija.

Rad koji slijedi nastoji prikazati bitna obilježja procesa izrastanja ideje i instituta odgovornosti bana i odjelnih predstojnika postavljajući ga kao ogranak odgovarajućih procesa koji su tekli u europskim zemljama. Postavljanje idejnih pretpostavaka institucionalizacije odgovornosti hrvatskog bana teče od 1848, a od ključne je važnosti bilo donošenje Zakona o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika 1874. koji nije mijenjan ni do konca Monarhije. Rad prikazuje i sadržaj tog zakona, njegovu "zakonodavnu povijest" (*legislative history*), pokazuje dosege toga zakona u praksi te prikazuje i razmatra odrednice njegove pravne prirode kao i implikacije oblika i prirode odgovornosti bana i odjelnih predstojnika na položaj tih funkcionara. Odgovori na ta pitanja od nedvojbenog su značenja i za dalji pristup određenju prirode pravno-političkog sustava Hrvatske u nagodbenom razdoblju.

³ Po mome uvidu institut odgovornosti bana u povijesnoj odnosno pravnopovijesnoj literaturi prikazan je u osnovnim crtama jedino u: H. Sirotković, Ustavni položaj i organizacija rada Sabora kraljevine Hrvatske i Slavonije u građanskom razdoblju njegova djelovanja (1848-1918). *Rad Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti*, 20, 1981, 75-78, i M. Vladislavljević, *Hrvatska autonomija pod Austro-ugarskom*, Beograd, 1939, 39-42 (sic!).

1. Razvoj modernog oblika ministarske odgovornosti u Europskom okružju Hrvatske

Već je u feudalnom razdoblju nicanje pa i diferenciranje vladarevih izvršnih organa u europskim zemljama ponegdje pratilo i nicanje instrumenata odgovornosti najviših vladarevih službenika pred staleškim saborima. Taj je razvoj ovisio o nizu društvenih, političkih i tradicijskih odrednica na podlozi kojih je moglo izrasti pravo staleža da nametnu vladaru i njegovim službenicima poštovanje važećih temeljnih normi te da sankcioniraju njihovo kršenje. Različitost okolnosti u kojima se takva odgovornost pojavljivala uvjetovala je i različitost njihovih oblika kao i različiti stvarni doseg utjecaja staleških tijela. Utoliko su se razlikovale odrednice institucionalnih oblika odgovornosti ministara koje su bile zabilježene u Ugarskoj⁴, Švedskoj⁵, Engleskoj⁶ te, u obliku nedovršenih nastojanja, i u Francuskoj⁷. Od tih

⁴ Pravo skupštine staleža da optuži visoke kraljeve funkcionere izvodi se iz Zlatne bule Andrije II. iz 1222, ali je postupak odgovornosti ostao neuređen i u praksi se pojavljivao rijetko. A. Apponyi, *A Brief Sketch of the Hungarian Constitution and of the Relations Between Austria and Hungary*. Budapest, 1908, 13; A. Esmein, *Elements de droit constitutionnel francais et comparé, I*, Paris, 1921, 143. Hrvatski prijevod Zlatne bule v. u: S. Srkulj, *Izvori za hrvatsku povijest*, Zagreb, 1911, 35-39.

⁵ Institut odgovornosti kraljevih službenika pred švedskim *Riksdagom* zabilježili su čak i francuski pravni pisci iz XVII. stoljeća. U XVIII. stoljeću je švedski *Riksdag* nakon apsolutističke vladavine Karla XII. zakonom iz 1719. uredio odgovornost kraljevih savjetnika za povredu temeljnih zakona i "istinskih interesa zemlje". Taj je zakon važio do 1772. kada je novi kralj Gustav II. zaveo prosvijećeni apsolutizam. H. Desfeuilles, *Le pouvoir de controle des parlements nordiques*, Paris, 1973, 72-73; Esmein, 144.

⁶ Impeachment se uobličuje kroz presedane nastale u 14. stoljeću kao i u Statutu iz 1332, ali je zlatno doba impeachmenta bilo XVII. stoljeće. Osnova impeachmenta jesu sudske ovlasti feudalnog porijekla koje je imao *House of Lords*, dok je *House of Commons* obnašao svoju ulogu velike porote cijele Engleske te je, i u skladu sa širenjem načela akuzatornosti, imao optuznu funkciju. Podloga za razvoj impeachmenta jest pravilo o *iudicium parium suorum* sadržano u *Magna Carta* 1215. Sam postupak impeachmenta odvijao se po labavoj analogiji s pravilima sudskog postupka, to jest kao sudenje optuženom ministru. Literatura o impeachmentu je brojna na svim jezicima. Sažeto o impeachmentu te o nicanju političke odgovornosti u Engleskoj v. u: A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, 1920, 438-440, 450-454; Radcliffe and Cross, *The English Legal System*, Fourth Edition, London 1964, 223-224. Na hrvatskom usp. Š. Kurtović, Impeachment i politička odgovornost u Engleskoj, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 27, 1977, 1, 19-45.

⁷ Francuski pravni povjesničari ukazuju da u Francuskoj za Starog režima nije postojala odgovornost ministara s obzirom na slabu snagu staleških tijela koja nisu mogla osigurati provođenje svojih nastojanja. Odluka *Parlement de Paris* iz 1648. o osudi jednog kraljevog savjetnika bila je poništena, a učinak odluke iz 1718. bilo je uhićenje jednog od predsjednika pariškog *Parlement* i njegovih savjetnika. Francuska Opća skupština staleža također je bila preslaba te ni njezini zahtjevi kralju da odstrani ili osudi nekoga ministra nisu bili uspješni. Louis XIV. konačno je dekretom zabranio optuživanje ministara. Ipak, očito je da su okupljeni staleži smatrali da su legitimirani na zahtjeve za odstupom ili na pravne akcije protiv ministara, a odgovornost ministara izričito se spominje

je oblika do početka devetnaestog stoljeća jedino engleski impeachment imao kontinuirani i dugotrajan razvoj u kojem je razmjerno dobro uobličen njegov institucionalni okvir zasnovan na pravilima sudskog postupka. No, raspon ministarske odgovornosti pokriven impeachmentom pokazat će se u okolnostima snaženja uloge Parlamenta i vlade nedovoljnim te su posljednji slučajevi impeachmenta bili 1788. i 1804, dok već 1742. dolazi do prvog kolektivnog povlačenja vlade pred nepovjerenjem Parlamenta. Međutim, i unatoč zamiranju impeachmenta, institucionalne odrednice pravne odgovornosti ministara razvijene u Engleskoj do početka devetnaestog stoljeća izvršit će snažan utjecaj na kontinentalne pravno-političke sustave u devetnaestom stoljeću.

Općenito su engleske pravno-političke institucije predstavljale uzor koji je koncem osamnaestog i tijekom devetnaestog stoljeća snažno utjecao na izgradnju institucija u europskim zemljama, i to unatoč razlikama u prirodi i institucionalnim oblicima engleskog i kontinentalnih političkih sustava koji su bili u svojevrsnom "zakašnjenju" u odnosu prema engleskom. U tom procesu "prijenosa" Engleska je predstavljala trajan "izlog" vlastitih institucija, ali su vrlo značajnu ulogu u njihovom posredovanju odigrali i francuski pravni pisci te francuski ustavi i zakonodavstvo revolucionarnog razdoblja. Francuska revolucija 1789. dobrim je dijelom počivala na divljenju prema engleskim institucijama koje je preuzimala i prilagođavala - ne uvijek i s razumijevanjem za njihovu prirodu - pa su tim putem engleske institucije koncem 18. stoljeća prešle Kanal uobličivši se u nov život. Snažan utjecaj Francuske revolucije kao i trajna uloga moćne Francuske na međunarodnom planu uvelike su pak utjecali na nicanje ili oblikovanje odgovarajućih ideja i institucija i u drugim europskim zemljama u kojima su snažili građansko-liberalni pokreti i u kojima je postojao i odgovarajući vlastiti razvoj. Tako su se u prepletu poglavito engleskih, francuskih i autohtonih utjecaja u prvoj polovici stoljeća pojavili moderni ustavi u Švicarskoj (1813), Nizozemskoj (1815), Belgiji (1831) i skandinavskim zemljama (Švedskoj 1908, Norveškoj 1814, Danskoj 1848), a od osobitog je značenja bio i rad njemačkih pravno-političkih teoretičara, pa i, premda znatno ograničeniji, razvoj institucija u pojedinim njemačkim zemljama⁸. Ideje i zakonodavstvo iz tih zemalja utjecali su i na razvoj u drugim zemljama, uključujući i novostvorene nacionalne države koje neće uvijek imati i pretpostavke za razmjerno modernu regulativu koju su preuzele⁹.

u više *Cahiers de doléances* iz 1789, Esmein, 144; P. Desmottes, *De la responsabilité pénale des ministres en régime parlementaire français*, Paris, 1968, 80-82; L. Ferstel, *Histoire de la responsabilité criminelle des ministres en France depuis 1789 jusqu'à nos jours*, Paris, 1899, 1-4.

⁸ Za opći pregled modernog ustavnopravnog razvitka europskih zemalja v. R. C. van Caenegem, *An Historical Introduction to Western Constitutional Law*, Cambridge, 1995; F.-R. Daresté - P. Daresté, *Les constitutions modernes*, I-II, Paris, 1929; S. E. Finer, *The History of Government*, III, Oxford - New York, 1997, 1478-1484, 1517-1608; J. A. Hawgood, *Modern Constitutions Since 1787*, London, 1939.

⁹ Tijekom devetnaestog stoljeća u prepletu borbe za nacionalno oslobođenje protiv Turaka i odluka međunarodnih kongresa stvorene su Grčka, Srbija, Rumunjska, Bugarska koje sa Zapada

Ta razvojna slika dobro uokviruje i pojavu i razvoj modernog načela ministarske odgovornosti u kontinentalnim zemljama. U ishodištu toga razvoja stoji inspiracija engleskim impeachmentom¹⁰, premda je u francuskom zakonodavstvu odbijeno njegovo preslikavanje te su ministri, prema zakonu od 15. svibnja 1791, odgovarali za *lese-nation* pred posebnim Visokim sudom sastavljenim od sudaca Kasacijskog suda i porote izabrane od naroda, dok se Zakonodavna skupština pojavljivala kao optužna porota¹¹. Već je uspostavljanjem takvog suda zapravo došlo do izmjene ustroja i položaja sudišta karakterističnog za engleski impeachment (gornji dom Parlamenta), da bi potom taj institut i u Francuskoj i u drugim zemljama doživio dalji prihvata i izmjene uvjetovane posebnostima pojedinih zemalja. Pri tome su manje razvijene zemlje u pravilu polazile od nekog već izgrađenog oblika pravne odgovornosti ministara u razvijenijim zemljama, koji su, više ili manje, prilagođavale vlastitim potrebama. Tako su se u devetnaestom stoljeću razvili različiti oblici ministarske odgovornosti koje je teorija razmatrala i klasificirala s obzirom na različita obilježja toga instituta. Pri tome su se kao značajne odrednice izdvojila pitanja organa optužbe i suđenja te kažnjivih djela i

preuzimaju razmjerno modernu ustavnu i pravnu regulativu. No, pri prosudbi razvijenosti takvih novostvorenih političkih sustava otvorenih razvoju valja imati na umu njihovu društvenu, gospodarsku i kulturnu zaostalost kao i političku nestabiliziranost, koja ih, i unatoč mogućoj modelskoj bliskosti preuzete regulative, razlikuje od sustava na Zapadu i u Srednjoj Europi. Pregled odrednica pravno-političkih sustava u tim zemljama v. u: Canegem, 238; Hearder, 349-350; Daresté - Daresté, I - 370-371, 621-623, II - 351-352; Hawgood, 320. O odrednicama procesa izgradnje modernih europskih država v. D. Čepulo, *Ustavne i političko-upravne zakonodavne reforme u Hrvatskoj u razdoblju banovanja Ivana Mažuranića (ustrojstvo vlasti i građanske slobode i prava)*, Zagreb, 1997. (doktorska disertacija, neobjavljeno), 11-31.

¹⁰ Esmein, 144.

¹¹ Francuski *Haute-Cour* bio je sastavljen od četvorice ždrijebom odabranih sudaca Kasacijskog suda i po dvojice porotnika iz svakog departmana biranih prilikom svakih izbora za zakonodavno tijelo. Porotnici su sudili o činjenicama, a suci su vodili postupak i primjenjivali materijalno pravo. Sud je mogla sazvati jedino zakonodavna skupština koja je imala optužnu funkciju te je u tu svrhu iz svojih redova birala dva prokuratora, a njezin zaključak o optužbi nije podlijegao sankciji kralja. Zakon je bio uvelike nepotpun te su nadležnost i kazne bile posve nejasno određene. Temeljna načela ministarske odgovornosti postavljena su Ustavom iz 1791. koji je unio više jasnoće u ustroj i nadležnost suda koji je trebao biti nadležan za zločine protiv narodne suverenosti te za povrede vlasništva i sloboda pojedinaca. Esmein, 149-150; J. Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris, 1951, 83, 154, 380-381. O nicanju ministarske odgovornosti u Francuskoj v. u: Desmottes, 87-95; Ferstel, 1-17; A.-E. Lair, *Des hautes cours politiques en France et à l'étranger et de la mise en accusation du Président de la République et des ministres*, Paris, 1899, 128-147.

sankcije¹², ali su se kao značajna pokazala i pitanja vezana uz konačnost presude, mogućnost pomilovanja, pitanje građanske odgovornosti itd¹³.

Načelu odgovornosti vlade pridavala se velika pažnja u svim europskim zemljama, a osnovni nosioci zahtjeva za uvođenjem odgovornosti vlade bili su građansko-liberalni pokreti i stranke. Podloga takve pažnje ležala je u promjenama u društvenoj i gospodarskoj strukturi koje su dovele do izrazitog porasta značenja i utjecaja građansko-liberalnih snaga u razvijenijim zemljama. Te su snage uspjele zadobiti prevagu ili snažan utjecaj u parlamentima, ali ne i u vladama koje su ostale ovisne o vladarima te su se rukovodile interesima vladara i aristokracije. U ravnoteži snaga koja je uspostavljena između građanstva i aristokracije i uz strah koji su proizvodila iskustva Francuske revolucije načelo (pravne) odgovornosti ministara pokazivalo se kao kompromisni oblik putem kojeg su parlamenti mogli zadobiti nadzor nad vladom bez radikalnih i neizvjesnošću ispunjenih preokreta u političkom sustavu. Zbog toga je načelo odgovorne vlade, uz zahtjeve za slobodom tiska i proširenjem izbornog prava, postalo jedan od najistaknutijih političkih zahtjeva u devetnaestom stoljeću te je unekoliko predstavljalo i simbolički izraz preokreta koji se odvijao u društvenoj i gospodarskoj strukturi i na planu političkih ideja.

Pa dok je u Engleskoj u devetnaestom stoljeću mjesto impeachmenta postupno zauzimala politička odgovornost, dotle se u kontinentalnoj Europi pod odgovornošću vlade i ministara prvenstveno podrazumijevala pravna odgovornost ministara, iako se u nekim zemljama, ponajprije u "zreloj" Francuskoj, razvijala i politička odgovornost. Pravna odgovornost ministara bila je primjerenija većini europskih poredaka u kojima je podjela gospodarske i političke moći između građanskih snaga i vladara i aristokracije bila drugačija negoli u Engleskoj, parlamenti su imali znatno slabije izraženu ulogu od engleskog, a nedostajala je i dugotrajna tradicija impeachmenta i zrenja političkih načela. U daljem razvoju ideja francuski teoretičar Benjamin Constant "neutralizirao" je monarha i učinio

¹² U svojoj ustavnopravnoj i pravno-povijesnoj poredbenoj studiji iz 1899. Lair je razvoj instituta pravne odgovornosti ministara i predsjednika Republike prikazao prema kronološkom slijedu, a u prikazu je cjelovito osvijetlio različite vidove i oblike toga instituta. Poredbeni prikaz organizirao je prema kriteriju organa nadležnog za sudenje. Tako je dobio tipove odgovornosti u kojima isključiva nadležnost pripada parlamentu, najvišem redovnom sudu, posebnom sudu, sudu mješovitog sastava, a posebno je izdvojio "američki sustav" u koji je osim SAD i američkih država uključio i Argentinu, Württemberg i Sasku. Barthelmy pak organe koji donose konačnu odluku dijeli na najviši redovni sud, na posebne visoke sudove (i to one monarhijskog tipa sastavljene od članova imenovanih od vladara i one republikanskog tipa sastavljene od sudaca i porotnika neovisnih o vladi) te na model engleskog impeachmenta u kojem donji dom optužuje dok gornji dom sudi. Usp. J-B. Barthelmy, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, 1933, 378; Lair, 432-436.

¹³ M. Jovičić, *Odgovornost nosilaca javnih funkcija*, Beograd, 1968, 112-119, 124-127; J. Kasanović, *Ministarska odgovornost u srpskom javnom pravu*, Beograd, 1911, 5-8; J. Stefanović, *Krivična odgovornost ministara i šefa izvršne vlasti. Upoređenje sa njihovom političkom odgovornošću*. Ljubljana, 1926, 366-371.

ministre nositeljima izvršne vlasti, zbog čega je pravnoj odgovornosti ministara i posebnom postupku njezina ostvarivanja pridavao iznimnu pažnju, i unatoč tome što je bio posve svjestan ograničenja u primjeni toga instituta o kojem je ustvrdio "da će ministri često biti razotkriveni, ponekad optuženi, rijetko suđeni, a gotovo nikad kažnjeni"¹⁴. I u njemačkoj pravno-političkoj teoriji pravna odgovornost ministara već je zarana zauzimala istaknuto mjesto te se od početka nalazila među ključnim odrednicama ideje o "pravnoj državi" koju su razvijali njemački teoretičari, osobito Robert von Mohl, jedan od njezinih rodonačelnika¹⁵. Unatoč - ili pak suglasno - iznimnom značenju koji se pridavao institutu ministarske odgovornosti, njegova je primjena u svim zemljama koje su ga poznavale sve do danas ostala posve iznimna i vrlo rijetka ili je pak nije ni bilo, osim u Francuskoj gdje se utvrđivanju odgovornosti ministara prilazilo više puta¹⁶.

Nakon uvođenja instituta ministarske odgovornosti u navedeni krug zemalja u prvim desetljećima devetnaestog stoljeća za dalje širenje tog instituta osobito je važna bila 1848. godina koja je predstavljala kulminaciju liberalnih pokreta u Europi. No, i nakon razdoblja reakcije u pedesetim godinama tendencija uvođenja načela ministarske odgovornosti opet se nastavila u šezdesetim i sedamdesetim godinama obuhvaćajući i novouspostavljene nacionalne države¹⁷.

Tako je bilo i u Austriji i Ugarskoj u čije je ustavne poretke institut ministarske odgovornosti bio zakratko uveden 1848. da bi ponovno i konačno bio prihvaćen

¹⁴ B. Constant, *Načela politike i drugi spisi*, Zagreb, 1993, 76 (prvo izdanje - Pariz, 1815). Constant je predviđao da će do osuda ministara dolaziti posve iznimno, ali je učinkovitost toga instituta vidio prvenstveno u njegovoj moralnoj dimenziji pod uvjetima slobodarskog ustava i odlučne nacije. Usp. Constant, 65-79. Odgovornosti ministara Constant je posvetio znatan dio svog ukupnog opusa.

¹⁵ Valja doduše reći da se, unatoč naglašavanju načela ministarske odgovornosti, u njemačkoj pravno-političkoj teoriji počesto nije ni navodilo kome bi vlada trebala biti odgovorna, pa niti kako. Čini se da je glavni uzrok te nespornosti na lociranje konačne političke moći neshvaćanje biti engleskih institucija kojima su se njemački liberali inspirirali, a posebice glede uloge parlamenta, što je pak proizišlo prilikom prevođenja engleskih političkih pojmova u njemačku političku zbilju. Dio nespornosti da se predstavničke institucije vide kao izvor vlasti i suvereniteta leži i u uvjerenju da je *Staat* nužan izvor kontinuiteta, sigurnosti i reda, dok je *Volk* prevrtljiv, kaotičan i nestabilan, a strah od masa vezan uz prisjećanje na teror iz Francuske revoluciju odveo je njemačke liberalne i krajnjoj suzdržanosti u pogledu prava građana na pobunu. Uz tu povijesnu uvjetovanost navedene suzdržanosti valja navesti i da su neki od liberalnih teoretičara bili u državnoj službi. J. J. Sheehan, *German Liberalism in the Nineteenth Century*, Chicago, 1978, 45-48.

¹⁶ Do šezdesetih godina 20. stoljeća institut ministarske odgovornosti nije bio primijenjen ni jedanput u Belgiji; u Švedskoj je bio pokrenut četiri puta (i to u razdoblju 1809-1854), ali ni jedan slučaj nije okončan osudom; u Norveškoj je bio pokrenut osam puta (posljednji put 1927). Jedino se u francuskoj ustavnoj praksi početkom 19. i početkom 20. stoljeća taj institut koristio nešto češće, i to u postupcima koji su završavali i osudama. Jovičić, 129-131. O praksi u Austriji i Ugarskoj v. dalje.

¹⁷ Godine 1848. načelo ministarske odgovornosti bilo je proglašeno u gotovo svim europskim zemljama, ali je u dobrom dijelu njih s nastupom razdoblja reakcije bilo poništeno. Međutim, šezdesete i sedamdesete godine bile su razdoblje konačnog uvođenja toga instituta tamo gdje još nije bio

1867. godine kada je to načelo postalo dio organskih ustava u obje zemlje. Međutim, okolnosti uvođenja, pravna obilježja i uloga instituta ministarske odgovornosti u te dvije zemlje nisu bili jednaki.

U Ugarskoj je zahtjev za osnivanjem odgovorne vlade snažnije istican od početka četrdesetih godina u sklopu rasprave između "centralista" i "municipalista" odnosno u sklopu zahtjeva za izgradnjom moderne i nacionalne državnosti¹⁸. Posebno značenje osnivanja vlade odgovorne Ugarskom saboru bilo je u tome što bi time bila zaokružena institucionalna podloga ugarske samostojnosti, a vlada prisiljena štiti mađarske interese. Utoliko je Zakonski članak III:1848. o ustrojenju neovisnog odgovornog ugarskog ministarstva bio jedan od ključnih ustavnih zakona koje je 1848. donio staleški Ugarski sabor, a kojima je položena institucionalna podloga moderne mađarske države¹⁹. Taj je zakon lapidarno uređivao odgovornost

uveden ili konačnog oblikovanja tamo gdje je već bio uveden. Tako je do 1880. načelo ministarske odgovornosti bilo proglašeno ili regulirano u konačnim oblicima u Švedskoj 1809, Portugalu 1826, Belgiji 1831, Italiji 1848, Ugarskoj 1848, Nizozemskoj 1848, Njemačkoj 1877, Pruskoj 1850, Rumunjskoj 1866, Danskoj 1866, Austriji 1867, Austro-Ugarskoj 1867, Luksemburgu 1868, Badenu 1868, Srbiji 1869, Švicarskoj 1874, Saskoj 1874, Islandu 1874, Württembergu 1876, Španjolskoj 1876, Turskoj 1876, Grčkoj 1877, Rusiji 1878, Hamburgu 1879, Norveškoj 1880. Usp. Lair, 435-436 i dr.

¹⁸ "Municipalisti", s Lajossem Kossuthom na čelu, zalagali su se za zadržavanje županijskog sustava s obrazloženjem da su županije nezamjenjiv rezultat tisućljetnog razvoja i specifičan izraz mađarskog nacionalnog "genija", da su one oblik lokalne samouprave koji oživotvoruje načela koja postoje u Zapadnoj Europi, da čuvaju mađarsko nacionalno jedinstvo, da pridonose uobličavanju nacionalnog javnog mnijenja i imaju funkciju političkog odgoja, da predstavljaju najznačajniji mehanizam ustavnog nadzora. "Centralisti", koje je predvodio József Eötvö, zalagali su se pak za pretvaranje županija u tijela lokalne samouprave (uz omogućavanje lokalne samouprave i selima) i rezerviranje ustavnih ovlasti isključivo središnjim tijelima. Pretpostavka za potonje bili su i pretvaranje Sabora u predstavništvo cijelog naroda, a ne županija, te odgovornost vlade Saboru. Eötvö, i "centralisti" kritizirali su stavove "municipalista" s obrazloženjem da županijski sustav ne pridonosi učinkovitom zakonodavstvu, redu i jamstvu sloboda pojedinaca i da predstavlja zapreku napretku jer je isključenjem većine stanovnika suprotan predstavničkom načelu, jer koncentrira zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast u neodgovornoj županijskoj skupštini, jer obespravljuje neplemiće i onemogućuje donošenje reformskih odluka. Stoga se Eötvö, zalagao za reformu županijskog sustava koja će odvesti centraliziranoj i odgovornoj vladi. No, ključno je bilo uvesti narodno predstavništvo države i ministarsku odgovornost. Kossuth je pak izjavljivao da je kao municipalist opredijeljen za engleska i američka rješenja, a ne za francusku centralizaciju, ali je nakon izbijanja revolucije ipak prihvatio "centralistička" načela. P. Bödy, *Joseph Eötvö, and the Modernization of Hungary, 1840-1870: A Study of Ideas of Individuality and Social Pluralism in Modern Politics*, Philadelphia, 1985, 26, 38; S. Ereky, *The Origin of Modern Local Government in Hungary*, Budapest, 1938, 1-12.

¹⁹ Godine 1848. Ugarski je sabor donio 31 zakonski članak. Među najvažnijima bili su zakoni o ustrojenju neovisnog odgovornog ugarskog ministarstva, o svakogodišnjem zasjedanju Ugarskog sabora, o izboru zastupnika na temelju narodnog zastupanja, o sjedinjenju Ugarske i Erdelja, o jednakom poreznom opterećenju, o ukidanju urbarskih odnosa, o ukidanju crkvene desetine, o kreditnom zavodu, o ukidanju aviciteta, o privremenom županijskom ustrojstvu te o restauraciji činovnika, o tisku, o sveučilištu, o vjeroispovijesti, o zastavi i grbu, o narodnoj straži, o slobodnim

ministara jer je sadržavao tek temeljne norme o odgovornosti. Zakonom je ustanovljena široka ministarska odgovornost koja je predležala u slučaju djela i naredbi koji su predstavljali povredu neovisnosti zemlje, ustava, zakona, osobne slobode i svetosti privatnog vlasništva, zatim zbog financijskih prekršaja te zbog nemara u izvršavanju zakona ili održavanju mira i poretka, dok je za djela počinjena izvan službenog djelokruga predležala redovna kaznena odgovornost. Optužbu je podizao Zastupnički dom, a sudište se sastojalo od 12 članova izlučenih dispozičijom stranaka i ždrijebom između 36 članova Gospodskog doma koje je taj dom birao u tajnom glasovanju apsolutnom većinom. Kazna nije bila određena te je obuhvaćala svaku kaznu određenu u KZ, a pomilovanje je mogao izvršiti kralj samo u sklopu odluke o općoj amnestiji²⁰. No, već je 1849. Franjo Josip taj zakon, kao i sve ostale mađarske ustavne zakone iz 1848, stavio izvan snage pozivajući se na mađarsko "proigravanje" povijesne ustavnosti. Nakon Austro-ugarske nagodbe 1867. Ugarski sabor vratio ih je na snagu uz nužne politički ili na druge načine uvjetovane izmjene. Tako je i Zakon o odgovornosti ministara iz 1849. ponovo osnažen 1867. te je, uz dalje izmjene, ostao važiti i nakon 1918.²¹ Međutim, pokušaji optuženja ministara koje je do 1918. poduzeo Ugarski sabor nisu bili dovedeni do kraja²². Određenu težinu imala je i neka vrsta vrlo ograničene političke odgovornosti na tradicionalnim temeljima²³, ali je vladar ipak zadržao mogućnost da ostvari svoj utjecaj i bez obzira na parlamentarnu većinu²⁴.

U Austriji, koja nije imala tradiciju ustavnosti, zahtjev za uvođenjem odgovorne vlade nije se jače isticao prije 1848, ali je u Bečkoj revoluciji 1848. bio istaknut kao jedan od ključnih zahtjeva. Nakon neuspješnih pokušaja konstitucionalizacije u Pillersdorfovom i Kremsierskom nacrtu ustava²⁵ odgovornost

kraljevskim gradovima. Usp. *Zakonski članci Ugarskog' državnog Sabora godine 1847/48*, Zagreb, 1860.

²⁰ Od 37 paragrafa *Zakonskog članka III:1848. o ustrojenju nezavisnog' odgovornog' ugarskog Popječiteljstva* na odgovornost se neposredno odnose §§ 4, 18, 32-36. Usp. *Zakonski članci Ugarskog' državnog Sabora godine 1847/48*, Zagreb, 1860.

²¹ Usp. Zak. čl. III:1848. o ustrojenju ugarskog neovisnog odgovornog ministarstva i napomene o odrazima izmjena u drugim zakonima. Dareste - Dareste II. 19-22; Lair, 335-337; *Priručnik za političku upravnu službu u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji, II*. Napisao, sustavno uredio i protumačio Milan Smrekar, Zagreb, 1899, 456-458.

²² Do konca 19. stoljeća prijedlozi za pokretanje postupka odgovornosti podnijeti su 1879. i 1885. Lair, 336-337.

²³ Ako Ugarski sabor nije izglasao proračun, vlada je dolazila u situaciju *ex lex*. Sukladno starim ustavnim tradicijama, županije su se tada mogle poslužiti odbijanjem primjene vladinih naredbi. Apponyi, 1908, 38; C. A. Macartney, *The Habsburg Empire 1790-1918*, London, 1969, 567.

²⁴ Kralj nije bio dužan postaviti većinsku vladu, a 1906. je kao odgovor na proteste parlamenta razjurio i sam parlament. A. Gerö, *Modern Hungarian Society in the Making. The Unfinished Experience*. Budapest, 1993, 127.

²⁵ Pillersdorfov nacrt ustava uveo je institut supotpisa odgovornog ministra, ali je bilo kakvo dalje reguliranje odgovornosti izostalo. Kremsierski nacrt tu je pak odgovornost izričito predviđao

ministara proglašena je u obliku načelne odredbe u Ožujskom ustavu²⁶, ali to nije pratila i odgovarajuća zakonska regulativa. Odgovornost ministara Carevinskom vijeću ukinuta je već i prije uvođenja apsolutizma²⁷, a s uvođenjem apsolutizma 1851. nestala je i odgovornost ministara. No, nakon uvođenja ustavnosti 1860. u austrijskom zakonodavstvu došlo je do liberalizacije institucija na podlozi francuskih i njemačkih uzora. Kao dio tih stremljenja Carevinsko vijeće, u kojem su do 1879. prevagu držali austro-njemački liberali, donijelo je 25. lipnja 1867. Zakon o odgovornosti ministara koji je bio dio austrijskog organskog ustava, skupa s temeljnim zakonima "Prosinačkog ustava" iz 1867. i drugim ključnim zakonima²⁸. Taj je zakon ustanovio odgovornost ministara za sve radnje i propuste značaja *causa maiores* iz njihova djelokruga kojima je namjerno ili iz grube nepažnje povrijeđen carski ustav, zemaljski ustav ili zakon. Optužba protiv ministara podizala se zaključkom donijetim dvotrećinskom većinom u bilo kojem od dva doma Carevinskog vijeća. Sudilo je Državno sudište (*Staatsgerichtshof*) koje se sastojalo od 24 člana, od kojih je po 12 birao svaki parlamentarni dom na šest godina između prava vičnih i neovisnih građana koji nisu bili članovi ni jednoga doma. Potom se, izuzećem do šest članova od svake od stranaka odnosno kockom, postizao broj od 12 članova sudišta pri čemu je trebao biti zadržan jednak omjer članova imenovanih od pojedinog doma. Sudište je osuđujuću presudu donosilo dvotrećinskom većinom glasova, a sankcija je mogla biti opoziv s dužnosti te, u slučaju otegotnih okolnosti, i otpust iz državne službe, pa i privremeni gubitak političkih prava. Optužba se mogla proširiti i na djela opisana u KZ ako su bila povezana s ministarskom funkcijom, u kojem je slučaju Državno sudište primjenjivalo i odredbe KZ o sankcijama. Izostanak specificiranja sankcija u Zakonu davao je sudištu dodatnu težinu. Pravo pomilovanja imao je monarh isključivo na prijedlog doma koji je podnio tužbu. Građanskopravna odgovornost ostvarivala se, u pravilu, u redovnom postupku pred građanskim sudom ili, pod određenim uvjetima, u adhezijskom

te je propisao i sastav visokog državnog sudišta, ali je detaljniju regulaciju instituta ostavio zakonskom uređenju. J. Bérenger, *A History of the Habsburg Empire 1700-1918*, London-New York, 162, 166-168 (prvo izdanje na francuskom, Librairie Arthème Fayard, 1990); Macartney, 355-356, 418-422; R. A. Kann, *A History of the Habsburg Empire 1526-1918*, Berkeley-Los Angeles-London, 1980, 312-313.

²⁶ Ustav za Carevinu Austrijsku ("Ožujski ustav") i patent od 4. ožujka 1849. v. u: *Zemaljsko-zakonski i vladni list za krunovinu Hrvatsku i Slavoniju*, 1850, k. I. br. 1. Usp. i I. Beuc, *Povijest institucija državne vlasti kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije (pravno-povijesne studije)*, Zagreb, 1985, 258, i Macartney, 424-425.

²⁷ Kabinetskim pismom od 20. kolovoza 1851. ministar je učinjen odgovornim isključivo monarhu i prijestolju. To pismo nije uvažavalo još važeći Ožujski ustav. H. Baltl, *Österreichische Rechtsgeschichte*, Graz 1986, 221.

²⁸ W. Brauner, *Österreichische Verfassungsgeschichte*, Wien, 1992, 155; O. Lehner, *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*, Linz, 1992, 214.

postupku pred Državnim sudištem²⁹. Utoliko austrijski pravni povjesničari govore o kaznenopravnoj, stegovnoj i građanskopravnoj prirodi ministarske odgovornosti³⁰. Međutim, do podizanja optužbe protiv ministara nije nikada došlo³¹. No, u austrijskoj ustavnoj praksi uspjela se probiti djelomična ovisnost vlade o većini u parlamentu, premda je u ključnim pitanjima vladareva volja ostala iznad svega³².

2. Razvoj odgovornosti hrvatskog bana i odjelnih predstojnika Zemaljske vlade

2.1. Pojava ideje i odgovornosti vlade u Hrvatskoj i pokušaji njezine konstitucionalizacije do 1868.

Tijekom srednjeg vijeka u Hrvatskoj se ne može govoriti o razvoju načela odgovornosti egzekutive. Organ koji bi bio usporediv s vladom nije ni postojao izuzimajući kratkotrajni život Hrvatskog kraljevskog vijeća (1767-1779). No, to je Vijeće u potpunosti bilo podvrgnuto vladarici u Beču³³, dok prema banu Sabor nije ni do tada niti nakon toga razvio odgovarajuće ovlasti.

Mogućnost izrastanja zasebne hrvatske vlade poništio je sam Hrvatski sabor 1790. poznatim prenošenjem svojih izvršnih i poreznih ovlaštenja na Ugarsko namjesničko vijeće odnosno na Ugarski sabor, čime je značajno sužen hrvatski državopravni okvir i politički identitet. Taj je potez, uz druge odrednice unutrašnjeg društvenog i političkog razvoja, uvjetovao da je u Hrvatskoj sve do 1830. pa i kasnije prevladavala borba za održanje ostataka državopravne autonomije na staleškoj osnovi³⁴. U okolnostima gospodarske nerazvijenosti i političke slabosti te u okolnostima snaženja nastojanja Ugarskog sabora da pretvori Kraljevinu Ugarsku u jedinstven, institucionalno ujednačen prostor s presudnom ulogom Ugarskog sabora to je doista bio i realistički pristup obrane hrvatskih interesa. Postojeći

²⁹ Austrijski Zakon o odgovornosti ministara od 25. lipnja 1867. v. u: E. Bernatzik (Hrsgb.), *Die österreichischen Verfassungsgesetze*, Wien, 1911, 371-378.

³⁰ Usp. G. Seidler, *Rechtstellung und Verantwortlichkeit der Minister*, Wien, 1896, 5-6; W. Brauner, *Österreichische Verfassungsgeschichte*, Wien, 1992, 161; E. C. Hellbling, *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*, Wien, 1956, 385, 387; R. Hoke, *Österreichische und Deutsche Rechtsgeschichte*, Wien, 1992, 395; Lehner, 214.

³¹ Hoke, 395; K. Korinek, *Verfassungs-bewusstsein in Österreich*, Baden bei Wien, 1980, 15.

³² Načelno je predsjednik vlade bio iz reda većinske stranke, a vladar je dopuštao parlamentarnu igru dok se ona ne bi ticala temeljnih pitanja. Brenger, 236; Kann 1980, 340; Macartney, 604.

³³ O protivljenju Sabora osnivanju te prve zasebne hrvatske vlade v. u: Beuc, 182-183.

³⁴ O povezanosti pitanja jezika i kulturnih zahtjeva u hrvatskom nacionalnom pokretu u tridesetim godinama v. P. Korunić, *Jugoslavizam i federalizam u hrvatskom narodnom preporodu 1835-1875*, Zagreb, 1989, 28 i d.

staleški institucionalni okvir sa županijama kao plemićkim zajednicama s jakim samoupravnim ovlastima, nadzorom nad sudstvom i činovništvom i pravom remonstracije nije smatran smetnjom niti izazovom za promjene, već jamstvom i uporištem težnji za nacionalnom samobitnošću³⁵. Režim privilegija u izdavanju tiska i oštra policijska cenzura³⁶ dodatno su zakočili moguća alternativna viđenja političkog razvoja.

U Hrvatskoj se tek u tridesetim godinama na političkoj sceni pojavljuje malobrojna izobražena elita, uglavnom građanskog porijekla, koja će biti pokretač hrvatskog nacionalnog preporoda³⁷, a prekretnicu predstavlja 1832. Tada se pojavljuje spis Ivana Derkosa *Genius patriae*, u kojem su iznijete i prirodno-pravne ideje o slobodi³⁸, te praktično-programski politički spis *Disertatia* grofa Janka Draškovića, sastavljen kao napatuk hrvatskim nuncijima na Ugarskom saboru³⁹. Draškovićev je spis, usmjeren prema plemstvu, vrlo umjeren i počiva na staleškoj podlozi. *Disertatia* postavlja zahtjeve za uvođenjem posebnog hrvatskog nam-

³⁵ Municipalno uređenje držalo se, slično kao i u Ugarskoj, temeljem hrvatske državopravne autonomije i branom ustavnosti, posebice s obzirom na pravo županija da remonstracijom otklone primjenu općih akata za koje su smatrale da su protivni ustavu ili štetni za županije kao i s obzirom na mogućnost da putem prava izvršenja svih propisa stvarno kontroliraju njihovo ostvarenje u praksi. Beuc, 212-221, 314-315; M. Lanović, *Privatno pravo Tripartita*, Zagreb, 1929, 66-67, 71-78, 166-170, 329-331.

³⁶ O režimu izdavanja tiska i cenzuri do 1848. v. J. Horvat, *Povijest novinstva Hrvatske*, Zagreb, 1962, 80-81 i d.

³⁷ J. Horvat kao članove "skupine iz Kapucinske ulice" (po kući J. Draškovića i Lj. Gaja u Kapucinskoj ulici u kojoj su se članovi skupine sastajali) okupljene oko Gaja identificira mlade intelektualce, pretežno građanskog porijekla, rođene uglavnom između 1805. i 1814. To su: Stanko Vraz, Dimitrije Demeter, Ljudevit pl. Vukotinović, Dragutin Rakovec, Antun Nemčić, Fran Kurelec, Ivan Mažuranić, dok su nešto stariji Ivan Derkos, Pavao Štoos, Antun Vakanović, Antun Mažuranić te Antun Mihanović. J. Horvat, *Politička povijest Hrvatske, I*, Zagreb, 1989, 35 (prvo izdanje - Zagreb 1936).

³⁸ Korunić, 31, 56-58.

³⁹ Draškovićeva *Disertacija iliti razgovor, darovan gospodi poklisarom zakonskim i budućem zakonotvorcem kraljevinah naših, za buduću Dietu Ungarsku odaslanem* postigla je neposredan učinak jer je dijelom našla izraza u instrukciji Hrvatskog sabora 1832. kojom je naloženo hrvatskim nuncijima da na Ugarskom saboru brane vjerski zakon i latinski jezik kao službeni, da naglašavaju privremenost saborskih odluka iz 1790. o priznanju nadležnosti Središnje vlade, da zahtijevaju uspostavu nekadašnje banske vlasti i sjedinjenje hrvatskih zemalja te da najave mogućnost ponovnog donošenja odluka o ratnom porezu u Hrvatskom saboru. U slučaju neuspješnosti otpora u pitanju jezika nuncijima je naloženo istupanje iz Ugarskog sabora, u kojem bi se slučaju Hrvatska trebala obratiti kralju s molbom da dobije posebnu vladu po uzoru na Erdelj. Drašković je pak izabran za poslanika u Gornju kuću. J. Drašković, *Disertacija iliti razgovor, darovan gospodi poklisarom zakonskim u budućem zakonotvorcem kraljevinah naših, za buduću Dietu Ungarsku odaslanem, držan po jednom starom domorodcu kraljevinah ovih*, Karlovac, 1991. (prvo izdanje - Karlovac, 1832); J. Šidak - V. Foretić - J. Grabovac - I. Karaman - P. Strčić - M. Valentić, *Hrvatski narodni preporod. Ilirski pokret*. Zagreb, 1988 (dalje: J. Šidak i dr.), 89.

jesništva, obnovu nekadašnje vlasti bana i uvođenje hrvatskog jezika kao službenog, prosvjećivanje naroda te niz modernih gospodarskih reformi (industrijalizaciju, prijev kapitala, kredit, trgovačko sudstvo)⁴⁰, ali ne sadrži zahtjeve za pravnom jednakošću, ukidanjem kmetstva, predstavničkim Saborom pa ni za odgovornom vladom.

U takvom uobličavanju političke podloge hrvatskog nacionalnog preporoda, kakvo će se nastaviti i dalje, značajan je udio imala, politički gotovo nužna, sprega između pripadnika slabog građanstva i prosvijećenog plemstva⁴¹. Građanska inteligencija tek se donekle mogla osloniti na malobrojno, gospodarski i politički slabo građanstvo koje je uobičajeni nosilac liberalno-demokratskih nazora te se oslonila na malobrojnu bogatiju građansku elitu, pojedine pripadnike izobraženog "novog" plemstva i svećenstvo⁴². U razdoblju do 1848. to se osobito osjetilo kroz usmjeravanje borbe za nacionalnu emancipaciju na reforme na kulturnom planu te kroz odbacivanje zahtjeva za društvenim i političkim reformama, dok je kasnije naglašen zahtjev za nacionalnom neovisnošću praćen liberalno-demokratskim zahtjevima⁴³. Sprega hrvatske Narodne stranke s mađarskim neokonzervativcima te hrvatskih "mađarona" s mađarskim liberalima još će više usložiti situaciju⁴⁴.

Tako se do 1847. među istaknutim zahtjevima hrvatskog nacionalnog pokreta pojavljuje zahtjev za osnivanjem hrvatskog namjesništva odnosno vlade pa i zahtjev za pretvaranjem staleškog Sabora u predstavnički, ali ne i zahtjev za odgovornom vladom. No, liberalna struja narodnjaka u Karlovcu koja je tijekom 1847. izradila i vlastiti nacrt programa to načelo ne spominje⁴⁵. Čini se da je tako na vrhu hrvatskih političkih zahtjeva do 1848. bilo dobivanje vlastite vlade kao izraza vlastitog posebnog političkog identiteta, dok je odgovornost vlade, kao stvarno jamstvo takvog identiteta, još bila izvan pogleda hrvatskih liberalno usmjerenih nacionalnih snaga.

Pa, mada su uz programski nacrt karlovačkih "progresista" postojali i drugi indiciji o izraženijem prihvatu liberalnih ideja u Hrvatskoj - tako je, primjerice, na

⁴⁰ Drašković, 99-141; usp. i J. Horvat, *Stranke kod Hrvata i njihove ideologije*, Beograd, 1939, 19-21.

⁴¹ M. Gross, O društvenim procesima u sjevernoj Hrvatskoj u drugoj polovici 19. st., u: M. Gross (ur.), *Društveni razvoj u Hrvatskoj (od 16. stoljeća do početka 20. stoljeća)*, Zagreb, 1981, 353.

⁴² Gross, 1981, 351.

⁴³ D. Tomašić, *Politički razvitak Hrvata*, Zagreb, 1997 (prvo izdanje - Zagreb 1938), 51, 56, 69.

⁴⁴ Pregled stranačko-političkih previranja u Hrvatskoj od 1830. do 1848. u svezi s onima u Ugarskoj v. u: Čepulo, 63-70.

⁴⁵ Kao izraz nezadovoljstva "mladih" djelatnošću "voda" na promicanju "narodne i municipalne sudbenosti" i "narodne sreće i ustavne slobode" te zbog suradnje s ugarskim konzervativcima došlo je 1847. do pokušaja osnivanja skupine "napredovaca" u Karlovcu, u što je uz Dragutina Kušlana značajnije bio uključen i I. Mažuranić. Prikaz zbivanja u Karlovcu i nacrt programa "napredovaca" v. u: I. Mažuranić, *Sabrana djela, IV*, Zagreb, 1979, 450-451, i J. Šidak, Prilog historiji stranačkih odnosa u Hrvatskoj uoči 1848. *Historijski zbornik*, 13, 1960, 205-206.

prijelazu 1847. i 1848. u *Narodnim novinama* bilo postavljeno i pitanje odgovornosti vlade⁴⁶ - ipak je Narodna stranka dočekala 1848. bez modernog gospodarskog i političkog programa. No, poticaj za ubrzanje razvoja u tom smjeru dat će zakoni usvojeni na Ugarskom saboru kojima je Hrvatska dovedena u položaj pokrajine te vijesti o revolucionarnim zbivanjima u europskim zemljama, Beču i Budimpešti koje su stizale prije toga. *Zahtjevanja naroda*, usvojena u ožujku 1848, iznijela su opće revolucionarne ideje pokreta 1848. kao i specifične hrvatske zahtjeve, a među 30 točaka *Zahtjevanja* naglašen je bio i zahtjev za uvođenjem odgovorne vlade⁴⁷. Potom je načelo odgovorne vlade bilo snažno istaknuto i u jednoj programatski koncipiranoj brošuri Lj. Vukotinovića⁴⁸ i operativnom "travanjskom programu" Narodne stranke⁴⁹. I Sabor 1848. pridavao je veliko značenje načelu odgovorne vlade, ali do njegove legislacije ipak nije došlo⁵⁰. Nakon prekida zasjedanja Sabora njegov Odbor za izradu osnove o vladi i Saboru izradio je Osnovu o vladi i Saboru u kojoj je izraza našlo i načelo o odgovornosti vlade. Ta je osnova predviđala ustrojenje *Deržavnog vieća* na čelu s banom koji bi imao položaj kraljevog namjesnika i pravo protupotpisa koje bi imao i svaki od resornih ministara. Za povrede, čiji je opis podsjećao na one u zakonskom članku III:1848. Ugarskog sabora, bila je predviđena individualna pravna odgovornost, čiji je postupak bio propisan, kao i mogućnost odgovornosti cijele vlade Saboru⁵¹. Ta osnova i saborski red, koji je izradio isti taj odbor, predstavljali su temelj za razvoj prema punijim oblicima modernog parlamentarizma u Hrvatskoj, no do okupljanja Sabora više nije došlo, a razvoj događaja u Monarhiji završio je uvođenjem oktroirane ustavnosti i apsolutizma. Ipak, u uobličavanju političke podloge hrvatskog nacionalnog pokreta 1848. i djelatnosti Sabora, pa i odgovarajućeg saborskog odbora, načelo odgovorne vlade dobilo je izrazito značenje.

Zbog toga će osnivanje odgovorne hrvatske vlade otada biti prisutno kao jedan od najznačajnijih političkih ciljeva i na sljedećim saborima. Tako je Sabor 1861. u Zak. čl. XLIV:1861 zatražio ustrojenje Hrvatske dvorske kancelarije i upozorio na svoje pravo da temeljem Zak. čl. XVIII:1790. zamijeni Dvorski

⁴⁶ Horvat, 1962, 149.

⁴⁷ *Zahtjevanja naroda* v. u: J. Šidak. "Narodna zahtijevanja" od 25. ožujka - program hrvatske Četrdesetosme, u: J. Šidak, *Studije iz hrvatske povijesti za revolucije 1848-49*, Zagreb, 1979, 51-52. Analizu *Zahtjevanja naroda* i postavku o vjerojatnosti da je 12 točaka budimpeštanskih *Želja naroda* bilo jednim od ishodišta *Zahtjevanja*, v. u: Čepulo, 72-73. Drugačije o tom pitanju v. Šidak 1979, 46, 57.

⁴⁸ Lj. Vukotinović, *Nekoja glavna pitanja našeg vremena*, Zagreb, 1848.

⁴⁹ O "travanjskom programu" v. Beuc, 249-251.

⁵⁰ Prikaz zakonodavne djelatnosti Sabora kao i njegovih odbora nakon zasjedanja v. u Čepulo, 72-80.

⁵¹ O osnovama o odgovornosti vlade i saborskom redu v. T. Markus, *Zakonske osnove odbora Sabora Hrvatske i Banskog vijeća 1849. godine*, *Časopis za suvremenu povijest*, 28, 1996, 1-2, 139-159, 145-150.

dikasterij i Namjesničko vijeće vladom odgovornom Saboru te najavio donošenje zakona o osnivanju odgovorne vlade još tijekom tekuće godine⁵². Bio je to dobar primjer (neispravnog) izvođenja jedne moderne institucije iz staleške zakonske osnove. Sukladno tim nastojanjima Sabor je u svom radu nastojao pokazati da je po položaju iznad Namjesničkog vijeća i bana ili je pak ustajao u zaštitu svojih prava kada je smatrao da ih je ban prekršio⁵³, ali do izrade posebne osnove o odgovornoj vladi nije došlo niti je ona pripremana u radu saborskih odbora unatoč zanimljivim prijedlozima zastupnika predanim i prije Zak. čl. XLII:1861.⁵⁴ I na

⁵² Zak. čl. XLIV:1861, *Spisi saborski sabora kraljevinah Dalmacije, Hrvatske i Slavonije od god. 1861, I*, Uredili i izdali bar. Dragojlo Kušlan i dr. Mirko Šuhaj, Zagreb, 1862 (dalje u tekstu: SS 1861), 41-42.

⁵³ Sabor je, ne imajući drugih sredstava, izrazio protest vladaru zbog postupaka bana zato što je on ograničio slobodu Sabora provodeći vladarev nalog da se krajiški zastupnici ne uključe u rad odgovarajućih tijela Sabora odnosno da se pošalju kućama, "umjesto da s obzirom na svoju prisegu brani ustavnu slobodu Kraljevina pred prijestoljem". Zak. čl. XXII:1861. SS 1861, I, 26-27.

⁵⁴ Zastupnik Jačim Pavletić podnio je prijedloge osnova o uređenju zemaljske vlade te o saborskom redu. Ti prijedlozi dobro ilustriraju državotvorne težnje dijela članova Sabora 1861, ali one nisu imale ozbiljnijeg izgleda za prihvatanje. Pavletić se pozvao i na težnju Sabora 1848. da izradi takve osnove kao i na rad odbora Sabora 1848. koji su te osnove i izradili. No, Pavletićev prijedlog o uređenju zemaljske vlade očito je bio sastavljen imajući u vidu dotadašnje uređenje. On je predviđao postojanje državnog tajnika Kraljevine i dva dvorska savjetnika koji su se trebali nalaziti uz kralja i koji bi se svake godine mijenjali s načelnicima odsjeka zemaljske vlade te bi imali jednaku odgovornost Saboru. Zemaljskoj vladi bio bi na čelu ban kojeg bi kralj imenovao na prijedlog Sabora. Vlada bi se sastojala od odsjeka: za prosvjetu i bogoštovlje, financije, trgovinu, promet, poljodjelstvo, građevine i poštu, unutarnje poslove, pravosuđe, zemaljsku obranu i vojsku kojom bi zapovijedao vojvoda izabran od Sabora. Za odgovornost vlade bile su propisane materijalne pretpostavke iz kojih se vidi da se radilo o pravnoj odgovornosti za službeno djelovanje kojim bi se teže povrijedile ustavne kategorije ili bi se radilo o težim povredama u pogledu javnih financija ili nemarnosti u izvršenju zakona i čuvanju javnog reda i mira. Prijedlog o uređenju Sabora reducirao je broj virilista na jednu petinu zastupničkog članstva, odredio zasjedanje Sabora svake godine u zakonom utvrđeno vrijeme te odredio da Sabor otvara ban. Prijedlog je nadalje nalagao posebnu skrb Sabora u obrani slobode tiska, savjesti i osobe građana putem nezavisnog sudstva. Sabor bi predlagao sastav vrhovnog suda kraljevine s obzirom na razmjernost županija, a ti bi suci između sebe birali predsjednika. Izričito je bila utvrđena prava Sabora da poziva na odgovornost činovnike i članove zemaljske vlade te da ih optužuje dvotrećinskom većinom zbog prijestupa protiv ustavnog zakona i zlorabe uredovne vlasti, što je bilo među odlukama za koje nije bila potrebna potvrda kralja. Kao organ koji bi sudio u postupku odgovornosti bana bio je predviđen vrhovni sud kraljevine proširen jednom četvrtinom saborskih zastupnika koje bi Sabor svake godine birao tajnim glasanjem, a pri konačnom sastavljanju porote svaka bi strana imala mogućnost isključenja jedne trećine, s time da za konačno sudjenje ostane barem petnaest članova. Nacrtna osnova o Saboru bio je zanimljiv jer je predviđao aktivno opće izborno pravo muškaraca s pravom zavičajnosti, izmjenljivost trećine članstva Sabora, inkompatibilitet (vijećnici i činovnici zemaljske vlade), zabranu imperativnog mandata, svakogodišnje zasjedanje Sabora s točno određenim početkom i bez otvaranja (s konstitutivnim značenjem), autonomiju Sabora, poreznu nadležnost Sabora, obvezu Sabora da brani slobodu tiska, savjesti i osobe te neovisnost sudstva, odgovornost vlade Saboru i parasudsku nadležnost Sabora u tom postupku, a sadržavao je i

Saboru 1865. pitanje odgovorne vlade pojavilo se kao jedno od najvažnijih u obliku oštrog načelnog zahtjeva u saborskoj adresi⁵⁵ te u obliku najave osnivanja vlade odgovorne Saboru u Osnovi zakona o Saboru⁵⁶, ali je tu odredbu Ministarsko vijeće odbacilo kao apsurdnu⁵⁷.

2.2. Ustrojenje Hrvatske zemaljske vlade i donošenje Zakona o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika

Naizgled paradoksalno, osnivanje Hrvatske zemaljske vlade odgovorne Saboru bilo je konačno konstitucionalizirano Hrvatsko-ugarskom nagodbom. No, unatoč tome što je Nagodba bila težak udarac hrvatskim namjerama za izgradnju moderne državnosti, ona je ipak bila i relativno racionalan temeljni zakon koji je uveo jasnije okvire i neka moderna načela organizacije i djelovanja organa vlasti te postavio podlogu za donošenje drugih zakona sa sadržajem utemeljenim na modernim načelima. Nagodba je tako predvidjela i osnivanje Saboru odgovorne autonomne zemaljske vlade na čelu s banom kojega imenuje kralj na prijedlog i uz protupotpis ministra-predsjednika Središnje vlade. Potom je Zakonskim člankom II:1869. o ustrojstvu Zemaljske vlade⁵⁸ osnovana Zemaljska vlada. Tim je zakonom valjalo uspostaviti izvršni i upravni vrh koji bi dalje djelovao na unutarnje ustrojavanje i modernizaciju u Hrvatskoj, pa je taj zakon imao veliko posredno značenje kao pretpostavka daljeg uređenja uprave. Na čelu vlade je bio ban, a "njemu podčinjeni odjeli samostalni su u svom području, i među sobom nezavisni" (§ 5). Na čelu ta tri odjela (za unutrašnje poslove, za prosvjetu i bogoštovlje, za pravosuđe) stajali su odjelni predstojnici od kojih je predstojnik odjela za unutrašnje poslove ujedno bio i zamjenik bana. Ban je prijedloge i predstavke iz unutarnje nadležnosti podnosio vladaru preko hrvatsko-slavonskog ministra te je, uz njega, protupotpisivao vladarske akte. Taj postupak je obuhvaćao i imenovanja viših upravnih službenika, pa tako i odjelnih predstojnika koje je imenovao vladar, dok ih je predlagao ban preko hrvatsko-slavonskog ministra i uz njega protupotpisivao

poslovničke odredbe. SS 1861, II, 113-119. Usp. i Beuc, 272-273; M. Polić, *Parlamentarna povijest kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije sa bilježkama iz političkog, kulturnog i društvenoga života*, I, Zagreb, 1899, 35.

⁵⁵ Zahtjev za osnivanjem odgovorne vlade postavljen je u saborskoj adresi od 19. prosinca 1866. i njime je uvjetovano uređenje odnosa Sabora i zemalja Monarhije. *Saborski spisi sabora kraljevinah Dalmacije, Hrvatske i Slavonije od godine 1865-1867*, Zagreb, 1900 (dalje u tekstu: SS 1865), 287.

⁵⁶ Osnovu Saborskog reda v. u SS 1865, 90-91.

⁵⁷ M. Gross - A. Szabo, *Prema hrvatskome građanskom društvu*, Zagreb, 1992, 222.

⁵⁸ Zakonski članak II:1869. o ustrojstvu autonomne hrvatsko-slavonsko-dalmatinske zemaljske vlade. *Sbornik zakonah i naredabah valjanah za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju godina 1869* (dalje: SZ), Zagreb, 1869, 7-12.

vladarev akt o imenovanju⁵⁹. Utoliko je i pri imenovanju odjelnih predstojnika moralo doći do suglasja volja bana, hrvatsko-slavonskog ministra odnosno ministra-predsjednika Središnje vlade i vladara. Zakonom je bila utvrđena i odgovornost bana Saboru za povrede ustavnosti i zakonitosti vladarskih akata koje bi proizišle iz njegovih službenih djela počinjenih u krugu njegove nadležnosti, uz odredbu da će pitanja odgovornosti bana i njegovog zamjenika te sastav sudišta biti utvrđeni posebnim zakonom. Samo donošenje Zakona o ustrojstvu Zemaljske vlade već je naznačilo srž budućih mađarsko-hrvatskih sporova glede nadležnosti bana i širine hrvatske autonomije jer je Zakon donijet tek nakon otezanja koje je proizašlo iz sukoba između bana Levina Raucha i hrvatsko-slavonskog ministra Kolomana Bedekovića odnosno ministra-predsjednika Središnje vlade Gyule Andrássyja oko pitanja protupotpisa i odnosa hrvatsko-slavonskog ministra u Središnjoj vladi i bana. Rješenje po kojem su pravo protupotpisa imali i ban i hrvatsko-slavonski ministar zapravo je predstavljalo kompromis između sukobljenih polazišta⁶⁰.

No, u svakom slučaju je Zakonom o odgovornosti vlade i odjelnih predstojnika u Hrvatskoj bilo prihvaćeno načelo lučenja ne samo egzekutive i

⁵⁹ Nagodba uopće ne spominje odjelne predstojnike, a Zakon o ustrojstvu vlade ništa izričito ne govori o njihovom imenovanju. No, postupak imenovanja odjelnih predstojnika može se izvesti iz odredbi toga zakona koji govore o tome da vladaru pripadaju imenovanja koja su mu pridržana po "postojećem zakonitom običaju" (§ 16) te da sve prijedloge i predstavke koje se odnose na zemaljske poslove ban predlaže vladaru preko hrvatsko-slavonskog ministra i da hrvatsko-slavonski ministar i ban protupotpisuju vladareva rješenja i naredbe "razumievajuć ovamo i imenovanja" (§ 11). Svrha takve formulacije § 11. i jest bila u tome da se banu pridržati pravo predlaganja i nadzora putem protupotpisa za sva mjesta u zemaljskoj upravi. Vladar je "postojeće zakonite običaje" protumačio tako da mu je pripadalo pravo imenovanja službenika u zemaljskoj upravi do VI. činovnog razreda te mjesta tajnika zemaljske vlade u VII. razredu, dok je pravo imenovanja nižih službenika pripalo banu. Usp. odgovarajući komentar u: Smrekar, I, 50-51, 58.

⁶⁰ Rauch je prihvaćao vezanost Hrvatske uz Ugarsku, ali u maniri feudalca nije htio da se funkcija bana, koju je obnašao, svede na protokolarnu te da mu Bedeković kao hrvatsko-slavonski ministar bude nadređen. Spor je izbio oko Zakona o ustrojstvu vlade koji je predložio ban, ali je Sabor predsankcioniranom tekstu, koji je predviđao pravo protupotpisa samo za hrvatsko-slavonskog ministra, dodao i banov protupotpis te ulogu hrvatsko-slavonskog ministra definirao u smislu da on prosljeđuje banove predstavke bez promjene i odlake (što će ući u tekst revizije Nagodbe 1873). No, to je izazvalo zgražanje Središnje vlade zbog omalovažavanja uloge ministra. Spor je izbio i oko odredbe ugrađene na Saboru o širini banovog prava u imenovanju činovnika. Bedeković je u popratnom dopisu vladaru uz prijedlog zakona predložio ispuštanje banovog protupotpisa, brisanje ograničenja uloge hrvatsko-slavonskog ministra, smanjivanje predložene širine banovog prava u imenovanju činovnika, ispuštanje visine banove plaće iz zakona i smanjivanje predloženog iznosa plaće bana (što je očito bila osveta Rauchu). Vladar je u svojoj uputi Saboru prihvatio sve te prijedloge. Na zgražanje Sabora vladar je naložio hrvatsko-slavonskom ministru da te upute izloži banu i Saboru što je Sabor primio kao teško poniženje. Ipak, Rauch se pokorio vladarevom otpisu osim u pogledu protupotpisa bana. On je, nakon pregovaranja sa Središnjom vladom, zadržan uz suptilno razlikovanje načelnog ministrovog protupotpisa i banovog protupotpisa (kao manje vrijednog) s obzirom na njegovu odgovornost u svezi s proglašenjem kraljevih akata u zemlji. M. Gross, Mađarska vlada i hrvatska autonomija u prvim godinama nakon Nagodbe. *Historijski zbornik*, 38, 1985, 12.

zakonodavstva već i krune i odgovornih činovnika, što je značilo pomicanje cjelokupnog ustroja vlasti u Hrvatskoj od dotadašnje feudalne objedinjenosti prema elementima organske i funkcionalne podjele vlasti i uređenju međusobnog odnosa organa vlasti. Značenje pitanja reguliranja odgovornosti bana, najvišeg funkcionara autonomne izvršne vlasti, bilo je vidljivo već iz toga što nisu postojali i ostali instrumenti nadzora Sabora nad banom. Banovo pravo i obveza da sudjeluje u radu Sabora i da odgovara na zastupnička pitanja nije imalo i zapriječenu sankciju, a mehanizmi parlamentarnog nadzora vlade neće u stvarnosti biti izgrađeni ni do 1918.⁶¹ Zapravo je pitanje odgovornosti bana imalo temeljno značenje u hrvatskom političkom sustavu. Ono je bilo bitno za određenje strukturnih i političkih odrednica cjelokupnog sustava te će se spominjati i prilikom nekih od vrlo značajnih reformi koje će tek uslijediti (osobito odvajanje sudstva i uprave i ustrojstvo uprave)⁶². Istodobno je pitanje odgovornosti bana bilo značajno i za punije oživotvorenje zemaljske autonomije s obzirom na to da je odgovornost Saboru vezivala bana prema zemaljskom predstavničkom organu i tako relativno zatvarala sustav vlasti u Hrvatskoj u odnosu prema Ugarskoj. Na pravno-kulturnom planu taj je institut pak predstavljao jedan od oslonaca uspostavljanja modernog "europskog" pravno-političkog identiteta Hrvatske.

Zakonom o ustrojstvu Zemaljske vlade bilo je propisano donošenje posebnog zakona o odgovornosti vlade, ali do toga nije došlo ni do konca saborskog zasjedanja 1868-1871. premda su zastupnici vršili pritisak na Zemaljsku vladu u tom smjeru. Štoviše, kratko vrijeme nakon osnivanja Zemaljske vlade zastupničkom je interpelacijom o Zakonu o odgovornosti bana ujedno podnijet i prijedlog Nacrta zakona o odgovornosti bana⁶³ koji je još jedanput podnijet nešto kasnije, ali u

⁶¹ Osim pravne odgovornosti Zemaljske vlade Saboru (operacionaliziranoj putem Zakona o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika 1874) nisu postojali drugi mehanizmi koji bi (barem) formalno sadržavali sankciju, a faktični putovi utjecaja na vladu nisu se uspjeli oblikovati do razine faktične sankcije ili neke vrste obvezujućeg političkog pritiska na vladu. Uvjet za postavljanje zastupničkog pitanja vladi ("interpelacija") bio je 10 supotpisa, a u slučaju zastupnikovog nezadovoljstva vladinim odgovorom nije postojala mogućnost izglasavanja nepovjerenja, već je Sabor trebao odlučiti što će poduzeti. "Proračunsko pravo" kao podloga političkoj odgovornosti nije postojalo. U hrvatskom slučaju radilo se o sredstvima unutarnjeg proračuna koja je Ministarstvo financija temeljem Nagodbe izdvojilo za hrvatsku autonomiju, a ne i o punom planiranju prihoda i rashoda preko poreza koje je bilo izvan dosega zemaljskih organa. Sabor je u razdoblju "izvan-nagodbenog" stanja, kada nije postojala podloga za proračun u financijskoj Nagodbi, produžavao proračun zakonom o indempnitetu. Vrbanić je smatrao da i u slučaju neizglasavanja zakona o proračunu vlada može nastaviti trošiti one stavke koje se zasnivaju na posebnim zakonima, a da za ostale nužne troškove može donijeti uredbu iz nužde. Vrbanić je odgovornost vlade promatrao u kontekstu pravne odgovornosti, a ne političke. Politička odgovornost nije dolazila u obzir ni zbog "otvorenosti" hrvatskog pravno-političkog sustava prema Središnjoj vladi. Sirotković, 75-78; M. Gross, Financijski temelji nagodbene autonomije civilne Hrvatske i Slavonije 1868-1880. *Historijski zbornik*, 41, 1988, 96; F. Vrbanić, *O državnom proračunu*, Zagreb, 1879, 32-34.

⁶² O odvajanju sudstva i uprave za Mažuranićeve vlasti 1874. v. Čepulo, 228-239.

⁶³ Usp. zastupničko pitanje Kazimira Jelačića na sjednici 29. rujna 1869. o tome kada vlada kani predložiti zakon o odgovornosti bana te cjeloviti Prijedlog toga zakona koji je Jelačić istovremeno

Poslovníkom propisanom postupku⁶⁴. Ti su prijedlozi očito bili provokativni poticaji zastupnika na donošenje zakona. Utoliko je razumljivo što je predložena Osnova zakona o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika bila gotovo doslovan prijevod austrijskog Zakona o ministarskoj odgovornosti iz 1867. koji je tek u najnužnijoj mjeri bio usklađen s hrvatskim posebnostima⁶⁵. Taj se prijedlog imao umnožiti i uputiti na odsjeke, ali ni do konca zasjedanja Sabora 8. siječnja 1871. nije došlo niti do odgovora na spomenutu interpelaciju niti do neke aktivnosti glede spomenutog prijedloga. Dakako, posve je razumljivo bilo neraspoloženje Rauchove vlade da pripremi takav zakon za čiju je primjenu sama pružala dovoljno osnova. No, nakon što je smijenjenog Raucha na mjestu bana zamijenio umjereniji Bedeković, on je ubrzo podnio zahtjev za predsankciju Osnove o odgovornosti bana, ali je taj zahtjev u rujnu 1871. faktično blokirala Središnja vlada svojim zaključkom o potrebi posebnog razmatranja tako važnog pitanja⁶⁶. Tako se u Budimpešti uvođenje načela o odgovornosti bana, čini se, doživljavalo kao jačanje hrvatske autonomije koje ugrožava jedinstvo mađarske države.

No, uređenju odgovornosti bana kao prioritetnom pitanju odmah je nakon svoga stupanja na stolicu bana u rujnu 1873. pristupio Ivan Mažuranić koji je već i 1848. bio u prilici da obrazlaže značenje načela odgovorne vlade. Mažuranić je na mjesto bana došao razmjerno neočekivano nakon duljeg traženja osobe pogodne Narodnoj stranci, Središnjoj vladi i vladaru te nakon što je odbio prvu ponudu⁶⁷. No, unatoč tome Mažuranić je nakon kraćeg vremena pristupio opsežnom programu upravnih, pravosudnih, kaznenopravnih, prosvjetnih, društvenih i gospodarskih reformi⁶⁸.

podnio. Posve je vjerojatno da na taj prijedlog nije bilo vladinog odgovora jer on nije podnijet u propisanom postupku. To pokazuje i nesnalaženje zastupnika u parlamentarnoj proceduri. *Dnevnik Sabora trojedne kraljevine Dalmacije, Hrvatske i Slavonije držana u glavnom gradu Zagrebu god. 1868*. Zagreb, s. a. (dalje u tekstu: DS 1868), 657-659; *Saborski spisi Sabora kraljevinah Dalmacije, Hrvatske i Slavonije od godine 1868-1871*, Zagreb, 1905. (dalje u tekstu: SS 1867-1870), 110.

⁶⁴ Prijedlog zakona o odgovornosti bana podnio je Mirko Hrvat u ime desetorice zastupnika na prvoj sljedećoj sjednici nakon Jelačićeve "interpelacije" 2. listopada 1869. Vjerojatno su zastupnici shvatili ili bili upozoreni da prijedlog nije podnijet u propisanom postupku. Usp. DS 1868, 672-675; SS 1867-1870, 112-114.

⁶⁵ Najvažnija je prilagodba bila s obzirom na jednodomnu strukturu Sabora zbog čega je morao biti izmijenjen put stvaranja i sastav sudišta kao i postupak. Usp. sadržaj naprijed navedenog Hrvatovog prijedloga i tekst austrijskog Zakona od 25. lipnja 1867. o ministarskoj odgovornosti, 112-114; Bernatzik, 371-378.

⁶⁶ Gross, 1985, 21; Gross - Szabo, 374.

⁶⁷ Sporazum Narodne stranke i Središnje vlade o imenovanju novoga bana pogodnog (i) Narodnoj stranci postignut je u sklopu pregovora sa ta dva politička činilaca. Osoba za bana tražena je kroz ljeto 1873. Čini se da je Narodna stranka željela da Mažuranić bude postavljen za hrvatsko-slavonskog ministra, a da ban bude neki umjereni unionist. U sklopu traženja rješenja spominjalo se više imena. Mažuranić je najprije odbio ponudu za mjesto bana, a nakon neuspješnog traženja uz suglasnost Narodne stranke prihvatio je ponudu ministra-predsjednika Szlavyja. Usp. Čepulo, 161-162.

⁶⁸ Prikaz Mažuranićevih reformi v. u Gross - Szabo, 369-424; Čepulo, 193-217, 333-349, 359-376.

Tako je Mažuranić ubrzo nakon svoga dolaska na vlast zatražio vladarevu predsankciju Osnove zakona o odgovornosti Zemaljske vlade. Taj prijedlog obuhvaćao je odgovornost ne samo bana već i odjelnih predstojnika, ali je upravo zbog toga bio odbijen na sjednici Središnje vlade u prosincu 1873, zbog čega je morao biti načelno izmijenjen⁶⁹. Konačni prijedlog koji je prihvatila Središnja vlada Józsefa Szlávyja i koji je dobio vladarevu predsankciju obuhvaćao je odgovornost bana i nejasno definiranu supsidijarnu odgovornost odjelnih predstojnika Zemaljske vlade. Tu je osnovu Mažuranić podnio Saboru 23. prosinca 1873. zajedno s osnovama o sudačkoj vlasti, o stegovnoj odgovornosti sudaca i o zadrugama. To su bili i prvi zakonski prijedlozi koje je Mažuranićeva vlada predložila, a nakon izvješća Zakonodavnog odbora od 26. prosinca Osnova o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika stavljena je na dnevni red 30. prosinca 1873. kao prva među njima.

Osnova je sadržavala materijalne i postupovne odredbe o odgovornosti bana te odredbe o ustroju sudbenog organa. Odgovornost bana bila je propisana na načelnoj razini kao odgovornost za namjernu "tešku povredu" nekog "temelnog državnog zakona" koji važi za Hrvatsku i Slavoniju, a posebice za takvu povredu Nagodbe ili kojeg drugog zakona te za namjerno nanošenje teške štete ("uštrb težak") ili namjerno dovođenje u ozbiljnu opasnost ("pogibelj težka") zakonite državno-pravne samostalnosti kraljevine Hrvatske i Slavonije u savezu sa zemljama ugarske krune ili jednake takve povrede samoga saveza. Delikt je mogao biti omisivni ili komisivni, ali je bio sužen isključivo na umišljajna djela (§ 1). Primarno je bio odgovoran ban odnosno njegov zamjenik kada je vršio bansku nadležnost, a supsidijarno odjelni predstojnik za odgovarajuće radnje koje je proveo po banovu nalogu i od kojih se nije pismeno ogradio, dok su za (vlastite) radnje izvedene u vladino ime odjelni predstojnici bili "u prvom redu" odgovorni banu odnosno njegovu zamjeniku (§ 2). Osnova je predviđala sankcije ("kazne"), i to otpuštanje ("svrgnuće") iz službe uz nemogućnost ponovnog namještenja u državnoj službi te opoziv ("odpust") iz službe (§ 3), ako osuđenik više nije bio u službi, presuda je mogla glasiti jedino na nemogućnost obnašanja odgovarajuće funkcije (bana ili odjelnog predstojnika) ili vršenja državne službe (§ 37). U slučaju preklapanja povrede službene dužnosti iz toga zakona i redovite kaznene odgovornosti nadležnost za progon pripadala je redovnim kaznenim sudovima, primjenjivale su se kazne predviđene Kaznenim zakonom, dok su odredbe ZKP važile supsidijarno odnosno ako Zakon o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika nije propisao drugačije (§§ 4, 23). O naknadi štete u svakom se slučaju raspravljalo pred redovnim sudom, s time što se tužba nije mogla podići dok traje optužbeni postupak (§ 5), a zastara se prekidalala pokretanjem saborske rasprave o optužnom prijedlogu (§ 36). Prilično složeni postupak bio je lapidarno propisan u glavnim crtama po analogiji s kaznenim postupkom i predstavljao je mješoviti akuzatorno-inkvizitorni tip sa naglašenim akuzatornim elementima. U postupku se mogu identificirati stadiji

⁶⁹ Gross, 1985, 21.

(koje osnova nije razlikovala posve jasno) pripremnog postupka (prijedlog optužbe i istraga), prijelaznog postupka (podizanje optužnice i priprema glavne rasprave) i glavna rasprava⁷⁰. Inicijativa za počinjanje postupka pokretala se u Saboru prijedlogom za optužbu koju je trebalo potpisati dvadeset članova Sabora i u tom su aktu trebale biti točno navedene inkriminirane povrede dužnosti i njihove posljedice (§ 6). Predsjednik Sabora trebao je staviti taj prijedlog na raspravu koja se trebala održati u roku od tri dana i biti posvećena samo tom pitanju. Na sljedećoj sjednici, koja se nije smjela održavati istoga dana, donosio bi se zaključak hoće li se prijedlog uvažiti i razmatrati na posebnoj sjednici ili će se prijeći na redovni dnevni red, to jest prijedlog odbaciti (§ 7). U slučaju prihvaćanja prijedloga Sabor bi između svojih članova birao tročlano povjerenstvo koje bi prikupljalo obavijesti i koje je moglo saslušati i bana koji je pak mogao predati pismenu obranu uključujući i isprave (§ 8). Povjerenstvo je bilo dužno o tome podnijeti izvještaj i mišljenje Saboru koji bi se sazivao bez obzira na to je li u zasjedanju ili nije, te je na sjednici, kojoj je s pravom prigovora mogao prisustvovati i ban, Sabor donosio zaključak o optuživanju većinom od dvije trećine svih ovjerenih članova (§§ 9-10). U slučaju zaključka o optužbi Sabor bi iz svog članstva birao dvojicu tužitelja kao zastupnike optužbe pred Kraljevinskim sudom te im izdavao ispravu s naznakom radnji koje su bile predmet optužbe, a zaključak o optužbi dostavljao se i kralju (§ 11). Za provedbu postupka bio je nadležan Hrvatsko-slavonsko-dalmatinski kraljevinski sud (§ 14) čije se članstvo sastojalo od dvije kategorije članova. Dvanaest članova činili su redovni članovi najvišeg zemaljskog suda (Stola sedmorice), predsjednik Banskog stola i predsjednici zbornih sudova prve molbe u Zagrebu i u Osijeku te dva po rangu najstarija prisjednika Banskoga stola, pri čemu su prednost imali članovi Stola sedmorice, a tek ako njihov broj nije dostajao, dolazile su u obzir ostale dvije kategorije. Drugih dvanaest članova činilo je dvanaest "zakonu vještih hrvatsko-slavonskih državljana" koje bi Sabor birao izvan reda svoga članstva početkom svakog svoga saziva i koji bi imali mandat do izbora novih članova suda na početku sljedećeg saborskog razdoblja (§§ 15-16). Predsjednik suda je bio predsjednik najvišeg suda, a njega bi u slučaju spriječenosti zamjenjivao predsjednik Banskog stola ako je bio član suda, inače su članovi suda birali predsjednika sami (§ 17). Predsjedniku suda dostavljao je predsjednik Sabora optužni zaključak Sabora, nakon čega je on trebao odmah sazvati članove suda u Zagreb (§ 12). Član suda koji bi htio odustati pri raspravi i presuđivanju trebao je svoje odustajanje obrazložiti pred sudom koji je odlučivao o njegovom istupu iz suda (§ 18). Odmah nakon sastajanja suda imena sudaca priopćavala su se optuženiku i tužiteljima koji su u roku od osam dana mogli bez obrazloženja izuzeti do šest predloženih članova suda, ali tako da preostane broj od najmanje dvanaest

⁷⁰ Zakon o kaznenom postupku iz 1875. poznaje gore navedene stadije redovnog kaznenog postupka u slučaju zločina ili prijestupa. Usp. N. Ogorelica, *Kazneno postupovno pravo, I*, Zagreb, 1899, 438-441.

članova s jednakom zastupljenošću obiju kategorija. Ako to pravo ne bi bilo upotrijebljeno, broj sudaca smanjivao bi se na dvanaest putem ždrijeba, iz čega su bili izuzeti predsjednik i zamjenik koji nisu mogli biti podvrgnuti ždrijebu, dok bi u slučaju izuzimanja predsjednika Stola sedmorice novog predsjednika birali preostali članovi između sebe (§§ 19-20). Preostali članovi pismeno su prisezali da će savjesno izvršavati svoje dužnosti i izreći presudu jedino sukladno svojem savjesnom osvjedočenju o tome što je pravo (§ 21). Radom suda upravljao je predsjednik, a sud je zasjedao u jednoj od dvorana najvišeg zemaljskog suda (§ 22). Članovi suda preostali nakon izlučenja birali su između sebe tročlano povjerenstvo⁷¹ koje bi pripremalo "parnicu" uz uzimanje u obzir jedino okrivljujućih i oslobađajućih elemenata i dokaza podnijetih od stranaka (§ 23). Čim bi to povjerenstvo bilo formirano, optuženik je morao prekinuti svoje službeno djelovanje (§ 13). Formirano povjerenstvo moralo je pripremiti raspravu u roku od šest mjeseci, a u pripremi je moglo saslušavati svjedoke i vještake pod prisegom ili odrediti da budu saslušani kod redovitog suda, pri čemu su svjedoci bili oslobođeni obveze čuvanja službene tajne (§§ 23-24). Nakon dovršetka postupka povjerenstvo bi predavalo spise Kraljevinskom sudu koji bi ih pak dalje predavao tužiteljima s uputom da u roku od tri tjedna temeljem spisa sastave optužnicu s točno označenim prijedlogom kazne (§§ 25). Nakon dostave optužnice sud je u što kraćem roku sazivao glavnu javnu i usmenu raspravu, na koju bi pozivao tužitelje te optuženika koji je na glavnoj raspravi, kao i u prethodnom postupku, mogao imati branitelja i bio obvezan osobno prisustvovati raspravi (§ 26). Za vrijeme trajanja postupka optuženik nije mogao "položiti" službu (§ 37). Sve do izricanja presude Sabor je mogao dvotrećinskom većinom, jednakom onoj kao pri podizanju optužnice, odustati od optužbe, što je bila i jedina mogućnost obustave postupka (§ 27). Za valjanost presude bilo je potrebno da u svakom stadiju rasprave bude prisutno najmanje deset sudaca, izričito je bilo isključeno načelo vezanog dokaza i proglašeno načelo slobodne ocjene dokaza, presuda se donosila tajnim glasovanjem kuglicama, a predsjednik je glasovao u svakom slučaju (§ 28). Presuda ("osuda") proglašavana je najkasnije za osam dana i potom dostavljena tužitelju i optuženiku (§ 31). Presuda je morala sadržavati obrazloženje, njome se izricalo je li optuženik kriv, a osuđujuća se presuda donosila većinom od dvije trećine prisutnih članova i mogla je sadržavati i obvezu naknade troškova postupka (§ 29). O glavnoj raspravi vodio se zapisnik, a presuda se biljegovala biljegom suda (§ 30). Pravni lijek protiv presude nije bio dopušten (§ 33), ali je, uz pristanak Sabora, bila moguća rehabilitacija osuđenika (§ 33). Postupak započet zaključkom Sabora o optužnom prijedlogu nije trnuo ni odgodom ni raspuštanjem Sabora ni istekom roka njegova zasjedanja (§ 34). Optužba protiv bana ili zamjenika mogla se podići bez obzira na to jesu li u trenu optuženja optuženici bili na funkciji ili u državnoj službi (§

⁷¹ U zakonskom tekstu nije precizirano da se povjerenstvo bira iz redova članova samoga Kraljevinskog suda, ali iz duha cijelog teksta proizlazi kako je navedeno.

37). No, optužba nije mogla biti podignuta nakon završetka saborskog zasjedanja koje je bilo neposredno nakon onog zasjedanja za vrijeme kojeg je inkriminirana povreda počinjena, osim ako se za povredu saznalo kasnije iz zaključnih računa, u kojem se slučaju ta optužba mogla podići tijekom saziva Sabora za vrijeme kojeg su računi ispitivani (§ 35)⁷².

Izvještaj Zakonodavnog odbora ukratko je obrazložio temeljne postavke predloženog nacrtu koji je Odbor, zapravo, posve prihvatio. Odbor je unio tek više nebitnih tehničkih i stilističkih ispravka i jednu dopunu načelne naravi. To je bila dopuna § 2. i njome su odjelni predstojnici učinjeni odgovornima banu "u prvom redu", a cilj dopune bio je da se naglasi da su odjelni predstojnici osim banu odgovorni i Saboru. Izvještaj je naglasio da su u Osnovi preuzeta načela koja u pogledu prirode i opsega odgovornosti, sastava sudišta i postupka važe u različitim europskim državama za odgovornost ministara ili najviših državnih činovnika među koje je naveden i ban. Glede prirode odgovornosti bana Odbor je, čini se, stajao na motrištu da se radi o specifičnom obliku kaznenopravne odgovornosti jer je u izvještaju izričito utvrdio da odgovornost bana "nije naravi čisto kazneno-pravne". Ta posebnost obrazložena je time što u osnovu nije ugrađeno temeljno kazneno-pravno načelo *nullum crimen sine lege*. Izuzimanje tog načela obrazloženo je pak neoportunošću kriminalizacije svake banove povrede zakona i nemogućnošću da se detaljno nabroje inkriminirane povrede. Smatralo se da zbog prirode banove dužnosti nije moguće unaprijed točno odrediti inkriminirana djela jer bana u obavljanju njegove dužnosti vezuje ne samo načelo zakonitosti već i svrsishodnosti i odgovornost i za djela kojima povređuje povjerene mu interese zemlje. Suženje odgovornosti na *causa maiores* Odbor je obrazložio težinom zapriječene kazne micanja s funkcije, pa i iz državne službe, zbog čega i težina inkriminirane povrede mora biti vrlo ozbiljna. Odbor je upozorio na to da postoje različiti tipovi sudišta, i to tako da gornji dom preuzima ulogu sudbenog tijela, kao u Engleskoj i Ugarskoj, tako da je nadležan vrhovni sud, kao u Pruskoj, i tako da su članovi državnog sudišta dijelom imenovani od krune, a dijelom od narodnog predstavništva. Sastav hrvatskog Kraljevinskog suda Odbor je obrazložio posebnošću hrvatskih prilika koje se osobito sastoje u tome da Sabor nije dvodomani, da broj sudaca Stola sedmorice nije dovoljan za suđenje u takvim slučajevima, a da je u Saboru, činovništvu i sudstvu koncentrirana nacionalna inteligencija kao i da su suci s obzirom na svoje zvanje i položaj najpouzdaniji članovi takvih sudišta te da su kroz svoju službu upoznati sa stvarnim životom u zemlji. Glede postupka, Odbor se suglasio s predloženim optužnim načelom, posebice zbog suglasja s jednakim načelom u ZKP i zbog toga što ono štiti visoki položaj bana, a istovremeno osigurava Saboru položaj tužitelja. Izvedba toga načela s jedne strane jamči optuženiku pravo slobod-

⁷² Osnovu zakona o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika v. u: *Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije godina 1872-1875, II*, Zagreb, 1875 (dalje u tekstu: DS 1872), 1010-1013.

ne obrane, a s druge strane odstranjenjem formalizma usmjerava rješenje u interesu i države i optuženika⁷³.

Nakon stavljanja osnove na dnevni red Sabora o njoj se raspravljalo u opširnijoj dvodnevnoj raspravi. Obrazloženja i naglasci iz rasprave pomažu u pojašnjenju pojedinih važnih pravnih obilježja zakona, a osobito su važni zbog ukazivanja na politički značaj zakona i njegovih mogućih ograničenja i dosega.

U kratkoj raspravi u povodu prvog čitanja uz izvjestitelja Marijana Derenčina javio se tek Milan Mikanec. Derenčin je posebno istaknuo prihvaćeno uvjerenje o načelu odgovornosti vlade kao najuspješnijoj zaštiti od zloporabe egzekutive i jedinim načinom provedbe načela o odgovornosti krune. Napomenuo je da takvi zakoni rijetko dolaze u primjenu, ali da je njihov značaj prvenstveno moralne i preventivne prirode, dok je svrha zaštita vlade od nepotrebnih napada i time zaštita slobode djelovanja vlade i jamstvo savjesnog provođenja zakona. Mikanec je načelno prihvatio osnovu za specijalnu raspravu, ali je iznio i više načelnih prigovora. Prigovorio je zbog toga što je Sabor dobio tužilačku ulogu umjesto sudačku, dok je sudbenost zapravo predana državnim službenicima i sucima. Smatrao je da načelo odgovornosti Saboru znači da Sabor mora imati sudbenu nadležnost, i to kako za posebna ("politička") djela povrede banske dužnosti predviđena osnovom, tako i za djela predviđena kaznenopravnim propisima jer redovni sud zbog faktičnih okolnosti tu odgovornost ne bi mogao provesti, na što upućuju primjeri prethodnih banova. Posebno je naglasio da će zakon biti nesvršishodan s obzirom na to da su i ban i Sabor previše ovisni o ministru-predsjedniku Središnje vlade. Naglasio je da je stvarni objekt zaštite Nagodba, što je osudio, smatrajući da Nagodbu treba "pretresti". S obzirom na tu svrhu povezao je predloženi zakon s "galgen-paketom", to jest sa Zakonskim člankom XIV:1870. kojim je kriminalizirano pozivanje na "prezir i mržnju" prema osnovama nagodbenog uređenja⁷⁴. Mikanec je smatrao da je osnova nepotpuna i neprecizna, čime Saboru oduzima stvarni utjecaj, te da zakon zbog toga neće biti učinkovit. Smatrao je da će, ne bude li sputano, umjesto Sabora stvarni sudac i dalje ostati javno mnijenje u suglasju sa Saborom. Derenčin je na te prigovore odgovorio o nuždi da se uloge suca i tužitelja odvoje te da u Europi nema primjera da u takvim slučajevima sudi

⁷³ Izvještaj Zakonodavnog odbora v. u: DS 1872, II, 1008-1010.

⁷⁴ Navedenim zakonom, koji je u nacrtu koji je predložila vlada nosio naziv *Zakonski članak o zaštiti ustava*, kriminalizirano je i teškim kaznama sankcionirano ne samo pozivanje na nasilnu promjenu Nagodbe i nekih načela ustavnog uređenja već i pozivanje na "prezir i mržnju" prema tim ustanovama, pod što se doista mogla podvesti i svaka izraženija narodnjačka agitacija i rasprava. Utoliko se i među samim unionistima u Rauchovom saboru (čak i konzervativni turopoljski župan Josipović) javilo protivljenje tom zakonu, ali je on svejedno donijet u neizmijenjenom obliku. Zakonski članak XIV:1870. o preinaci, odnosno nadopuni nekih ustanovah zakonah, kriepostan za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju, SZ 1870, Zagreb, 1871, 324-326. Usp. i M. Polić, *Parlamentarna povijest kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije sa bilježkama iz političkog, kulturnog i društvenoga života*, II, Zagreb, 1900, 135-136.

zastupnički dom. Ideju o nadležnosti Sabora za optuženje i suđenje i u slučaju povrede odredbi Kaznenog zakona odbacio je kao nedostojnu Sabora. Na primjedbu o neučinkovitosti zakona lapidarno je ustvrdio da i jest intencija osnove da ne bude primjenjivana, dok je zaštitu Nagodbe pravdao time što je na njoj zasnovana hrvatska autonomija, a upozorio je i na to da je opseg banove odgovornosti širi od vezivanja uz poslove Nagodbe⁷⁵.

U drugom čitanju rasprava je bila polarizirana. Rasprava se vodila oko više pitanja od kojih su neka bila i načelne naravi. Posebno je značajno pitanje bilo o odgovornosti odjelnih predstojnika koje je impliciralo pitanje položaja i odnosa bana i odjelnih predstojnika, koje očito još nije bilo posve jasno kristalizirano, tim prije što su nejasno formulirani §§ 1. i 2. u tom smislu otvarali određene dvojbe. Rasprava o tome započela je prijedlogom o utvrđenju samostalne odgovornosti odjelnih predstojnika za djela koja su izveli samostalno i bez znanja bana, a s obrazloženjem da je to uobičajeno te da i austrijski ministri imaju takvu odgovornost (Mijo Posilović). Zatraženo je tumačenje dopune koju je učinio Zakonodavni odbor uvrštenjem odredbe da su odjelni predstojnici odgovorni banu "u prvom redu" te je napomenuto da bi u slučaju utvrđivanja samostalne odgovornosti odjelnih predstojnika valjalo prije izmijeniti odgovarajuće članove Nagodbe i Zakona o ustrojstvu Zemaljske vlade koji takvu odgovornost ne poznaju (Stjepan Hrvoić). Tumačenje je, u svoje ime, dao podban Jovan Živković ustvrdivši da se ban nalazi na čelu vlade i svakog odjela i ima samostalnu odgovornost, zbog čega pak odjelni predstojnici imaju supsidijarnu odgovornost, ali da bi u slučaju ako oni učine "što na svoju ruku", u duhu § 1. imali odgovarati Saboru.

Rasprava se vodila i glede stupnja banove odgovornosti te je predloženo da inkriminirana bude ne samo "teška povreda" već svaka "povreda". Prijedlog je obrazložen time što taj kriterij važi za svakog građanina, pa bi njegovim uvrštenjem bilo ostvareno i načelo pravne jednakosti, kao i time što pravni standard "teška" unosi nejasnoće, pa ga sličan austrijski Zakon o odgovornosti ministara ne poznaje, već su austrijski ministri odgovorni za svaku povredu. Nadalje, iznijet je prijedlog da se inkriminira i kulpožno postupanje bana s obzirom na mogućnost da se ban opravda nehatom ili zabludom, što bi zakon učinilo bespredmetnim, a navedeno je i da kriterij kulpozne odgovornosti načelno važi za svakog građanina. Uz to je predloženo da se ispusti posebno isticanje Nagodbe kao suvišno kraj opće odredbe o zaštiti temeljnih zakona te politički neoportuno zbog stvarnog političkog značaja Nagodbe, a spomenuta je i nejasnoća izraza "temeljni državni zakoni" jer oni ne postoje u hrvatskom zakonodavstvu (M. Posilović).

Pretežni dio tih prigovora bio je načelne naravi, a na njih i na Mikančeve načelne prigovore iz prvog čitanja odgovorio je J. Živković. On je odbio tumačenje uvođenja odgovornosti bana kao dijela "galgen-paketa" ustvrdivši da to načelo

⁷⁵ Prvo čitanje Osnove zakona o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika v. u: DS 1872, II, 1002-1003.

služi i kao zaštita u odnosu prema ugarskoj strani i da ograničava vladu te da vlada predlaganjem toga zakona čini korak naprijed u razvoju ustavnosti. Zahtjeve za pooštavanjem odgovornosti bana otklonio je tvrdnjom da u austrijskom Zakonu o odgovornosti ministara postoji kvalifikatorna inkriminacija, da kulpoznu odgovornost slični zakoni ne inkriminiraju, a glede prigovora o nejasnosti standarda "teška povreda" upozorio je da značenje tumači Sabor koji podiže prijedlog optužbe⁷⁶. Navedene je prigovore otklonio i izvjestilac Odbora Derenčin koji je i pojasnio svoju tvrdnju o neučinkovitosti zakona kao stavljanje naglaska na posrednu "moralnu" učinkovitost zakona, a prigovor da kvalifikatornost povrede znači poticaj vladi na kršenje zakona do razine "teškog" otklonio je tvrdnjom da se ne smije omogućiti pokretanje ozbiljnog postupka zbog lakših povreda na koje Sabor može reagirati drugim instrumentima.

U raspravi su odbijeni različiti prijedlozi koji su išli za tim da preciziranjem okolnosti na koje sudsko povjerenstvo treba obratiti pažnju naglase akuzatorno načelo odnosno ograniče suđenje na podnijete dokaze i navode (Napoleon Špun-Stričić, Slavoljub Vrbanić, J. Živković). Jedini značajniji ispravak koji je prihvaćen ticao se pitanja kvoruma i većine potrebne za izglasavanje optužnog zaključka. Prigovoreno je odredbi o kvorumu o dvotrećinskoj većini svih "ovjеровljenih" članova Sabora zbog toga što najveći dio virilista i ne prisustvuje sjednicama Sabora, pa bi to onemogućilo i odlučivanje o optužbi. Zbog toga je prihvaćen prijedlog da se zaključak o optužbi i o odustanku od progona donosi dvotrećinskom većinom prisutnih članova Sabora uz kvorum dvostruko veći od onog potrebnog za uobičajeno odlučivanje u Saboru (Matija Mrazović). Odbijen je pak prijedlog da se, zbog vjerojatnosti pritiska vlade u slučaju izostanka kvoruma, sjednica zakaže tri dana nakon neuspješnog pokušaja održavanja zbog nedostatka kvoruma, s tim da se tada kvorum smanjuje na dvije trećine prisutnih (M. Makanec)⁷⁷.

⁷⁶ Valja reći da je navedeno Živkovićevo tumačenje posve neispravno. Iz Živkovićeve formulacije jasno se vidi da on ne govori čak ni o autentičnom tumačenju Sabora, već uzima Sabor kao tužioca. Otuda bi slijedilo da Sabor kao tužilac u parasudskom postupku tumači pravne standarde! No, kako se radilo o sudskom tipu postupka, taj bi standard trebao biti meritorno protumačen kroz sudsku praksu, dakle od Kraljevinskog suda, eventualno bi Sabor kao zakonodavni organ mogao dati autentično tumačenje. No, to bi impliciralo i pitanje o zloupotrebi ovlaštenja Sabora s obzirom na objedinjavanje zakonodavne i tužilačke funkcije kao i pitanje o supremaciji i miješanju zakonodavne vlasti u pravosudnu.

⁷⁷ Prvotni prijedlog bio je da se kvorum ograniči na dvije trećine prisutnih članova (M. Posilović). Unatoč uvjerenju J. Živkovića da se izraz "ovjеровljeni" odnosi samo na one koji dođu na Sabor i predaju "ovjеровljene" pozivnice, prigovor formulaciji zakonodavnog odbora i taj prijedlog podržali su i narodnjaci (M. Mrazović) s obrazloženjem da ban faktično lako može utjecati na dolazak dvije trećine "verificiranih" članova Sabora, ali je upozoreno da je i za odustajanje od optužbe u svakom stadiju postupka potrebna dvotrećinska većina te da bi ban sa 35 pristalica lako mogao ostvariti većinu potrebnu za odustajanje. Naime, iz Zak. čl. II:1870. proizlazilo je da je za kvorum potrebno 35 članova, pa bi po Posilovićevu prijedlogu za zaključak o optužnom prijedlogu dostajala 24 glasa, dočim bi u slučaju dvostrukog kvoruma taj broj bio 70 za kvorum i 48 za zaključak. Po

Odbijen je bio i prigovor da se 12 članova Kraljevinskog suda koje bira Sabor biraju kao *ad hoc* članovi tek nakon saborskog zaključka o optužbi. Obrazloženje prijedloga bilo je da se na taj način izbjegava mogućnost utjecaja bana na suce koji su mu poznati tri godine unaprijed (M. Makanec), ali je protuargument bio da se suci Kraljevinskog suda i biraju unaprijed upravo zato da se zajamči nepristranost te da je nepristranost redovnih sudaca zajamčena Zakonom o sudačkoj vlasti (M. Derenčin). Prijedlog da se sjednice suda mogu sazivati i temeljem zahtjeva 6 sudaca odbijen je s obrazloženjem da je predloženo rješenje o sazivanju po predsjedniku suda logično i uobičajeno te da bliža regulativa spada u poslovnik suda (M. Derenčin).

Polemično je bilo razmatrano pitanje odustajanja od optužbe. Zatraženo ja da se ono posve isključi zbog političke štetnosti odustajanja od vlastite odluke kao i zbog toga što se time faktično preuzimaju ingerencije suđenja ili pak vrši pomilovanje, dočim osnova kao ispravak odluke predviđa rehabilitaciju (M. Makanec). Drugi razlozi u prilog tog prijedloga bili su da mogućnost odustajanja od tužbe stvarno pretvara optužnu nadležnost Sabora u fikciju i kompromitaciju Sabora s obzirom na iskustvo odnosno prilike u Hrvatskoj u kojima vlada može izvršiti pritisak na Sabor (S. Vrbanić), da o razlozima za povlačenje valja razmisliti prije optuživanja (Josip Muzler), da se stvarno radi o pomilovanju i odstupanju od načela iz ZKP po kojem tužitelj načelno ne može odustati od optužbe te da otvaranje mogućnosti odustajanja od optužbe predstavlja stvarni poticaj vladi da raspusti Sabor i da vrši pritiske na novim izborima (Stjepan Josipović). Protuargumentacija da prema optužnom načelu optužnica i odustanak ovise o volji tužitelja (N. Špun-Stričić) odbijena je s obrazloženjem da je ta dispozicija u kaznenom postupku uvjetovana i ulogom istražnog suca, a istaknuta je i pravna dimenzija postupka koja odriče značenje razlozima političkog oportuniteta (L. Šram). Naime, u prilog predloženog rješenja upozoreno je i na političku dimenziju slučaja i oportunitet odustanka u slučaju ugrožavanja interesa zemlje kao i na to da u slučaju očite krivice i sam odustanak postiže faktični učinak (J. Živković). Izvjestilac odbora M. Derenčin upozorio je i da se odluka o povlačenju ne bi donijela olako s obzirom na političku vezanost Sabora vlastitim zaključkom i zbog uvjetovanosti nove odluke jednakom većinom kao pri optužbi. No, osobito je zanimljivo bilo Derenčinovo obrazloženje mogućnosti odustajanja od progona koje se pozivalo na političku dimenziju suđenja koje relativizira i samo načelo istinitosti jer "u politici nema apsolutne istine, što je danas istina, sutra možda nije". Podlogu za takav stav

vladinom bi pak prijedlogu bilo potrebno 76 glasova. Mrazovićevim prijedlogom, koji je usvojen, postizala se pak brojčana sredina u odnosu na vladin i Posilovićev prijedlog za koji se smatralo da bi mogao predstavljati opasnost za stabilnost vlade i istovremeno pospješiti mogućnost manipulacija i pritiska na zastupnike. Prijedlog je podržan i usvojen s obrazloženjem da odgovara ozbiljnosti pitanja o kojem se odlučuje (N. Špun-Stričić), premda su vlada i izvjestilac Odbora dali prednost odredbi iz predložene osnove. Usp. raspravu na sjednici od 31. prosinca 1873. DS 1872, II, 1015-1016.

Derenčin je pronašao u § 1. kojim je inkriminirano ne samo protuzakonito postupanje već i postupanje kojim se dovodi u tešku opasnost samostalnost zemlje ili joj se nanosi šteta, pri čemu, prema Derenčinu, politička dimenzija te formulacije ne omogućava preciznu juridičku obradu. Kao ilustraciju svoga obraloženja Derenčin je izričito naveo sukob parlamenta i Bismarcka koji je kasnijim političkim uspjesima opravdao svoje postupke. Konačno, Derenčin je upozorio da bi se odustajanjem od optužbe povrijedilo stožerno načelo osnove i dovela u pitanje vladareva potvrda zakona.

Prijedlog o propisivanju dvotrećinske većine za odluku Sabora o pristanku na rehabilitaciju (M. Posilović) podržan je i s argumentom da je dvotrećinska većina uobičajeni standard odlučivanja u postupku ministarske odgovornosti (N. Špun-Strižić). No, prijedlog je ipak odbijen s obrazloženjem da je rehabilitacija pravo krune i da je već i uvjetovanjem rehabilitacije pristankom Sabora to pravo djelomično ograničeno (J. Živković) te bi dalja ograničavanja bila pretjerana odnosno da vladar ne bi ni rehabilitirao stigmatiziranog bana (M. Derenčin). Time je dovršeno drugo čitanje, a treće čitanje obavljeno je 2. siječnja 1874,⁷⁸ nakon čega je ubrzo dobivena potvrda zakona⁷⁹.

Proglašenju vladareve potvrde u Saboru 12. siječnja 1874. godine prisustvovao je ban Mažuranić osobno. Mažuranić je i tada izričito naglasio važnost zakona te utvrdio da se njime u Hrvatskoj prvi put onemogućuje postojanje vlade koja bi radila protuzakonito kao i da Zakon daje Saboru instrument onemogućavanja nezakonitosti i samovolje, ali uz pretpostavku dovoljne osposobljenosti za služenje tim institutom kako ne bi ostao mrtvo slovo na papiru. Mažuranić je naveo da tek Zakonom o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika hrvatski ban konačno prestaje biti feudalni dostojanstvenik i postaje izvršilac suglasne volje vladara i naroda⁸⁰.

Donošenju Zakona posvećena je i vrlo zamjetna pažnja u tisku. *Primorac*, glasilo liberalne ljevice, pozdravio je taj zakon kao važan korak te napomenuo da je, unatoč tome što štiti Nagodbu, Zakon ipak uperen protiv nemoralnih ljudi te da je donijet protiv reakcionarnih, a ne liberalnih elemenata⁸¹. U narodnjačkom *Obzoru* osnova je najavljena sa suzdržanim zadovoljstvom i određenim oprezom prema načelu odgovornosti bana Saboru, o kojem "po svojoj prilici ništa" nisu mislili ni oni hrvatski političari koji su potpisali Nagodbu, dok ga je Rauch sveo na goli ukras. Štoviše, oprez je iskazan i prema samom načelu odgovornosti vlade za koji europska teorija "još nije načistu" je li potrebno i korisno spajati ga s pojmom ustavnosti, što je ilustrirano primjerom napretka u Bismarckovoj Njemačkoj i

⁷⁸ Drugo i treće čitanje Osnove zakona o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika v. u: DS 1872, II, 1003-1007, 1015-1023, 1028.

⁷⁹ Zakon od 10. I. 1874. o odgovornosti bana kraljevina Dalmacije, Slavonije Hrvatske i odjelnih predstojnika vlade zemaljske v. u: SZ 1874, Zagreb, 1875, 3-10.

⁸⁰ DS 1872, II, 1076.

⁸¹ Naš vjestnik, *Primorac*, 3. I. 1874.

nesredenošću u parlamentarnoj Ugarskoj⁸². No, nakon što je sadržaj osnove postao poznat, *Obzor* ga je predstavljao kao točku preokreta te je izražavao zadovoljstvo njegovim značenjem i ozbiljnošću rješenja koja jamče zaštitu od zloraba bana i istovremeno štite vladu od "lakoumnosti većine"⁸³. *Obzor* je polemizirao s oporbom zbog kritika te osnove upozoravajući da njezina prvenstvena svrha nije u represiji, već u opomeni⁸⁴. Polemizirao je s ocjenama budimpeštanskog i bečkog tiska o donošenju toga zakona kao načinu utvrđivanja hrvatske samostalnosti i ugrožavanja jedinstva ugarske države te izražavao zabrinutost da vladar ne uskrati potvrdu Zakonu⁸⁵, a nakon potvrde konstatirao je da "ban nametnik ne može i ne smije odsele zasjesti u Hrvatskoj"⁸⁶. Službene *Narodne novine* kontinuirano su pak pratile tijek usvajanja Zakona. Već i prije nego je osnova objavljena taj je list utvrdio da Zakon o odgovornosti bana polaže puna jamstva za ustavnu vladavinu te je naglašavao razliku između Hrvatske prema austrijskim nasljednim zemljama u kojima namjesnici nisu ni na koji način odgovorni zemaljskim saborima. Posebno je bilo naglašeno da su uz bana odgovorni i odjelni predstojnici, što je "i više negoli smo se donedavno mogli i nadati" te da odjelni predstojnici time dobivaju faktični ministarski status uz formalnu razliku s obzirom na ime i plaću⁸⁷. List je navodio da je takvo određenje u suprotnosti s određenjem odjelnih predstojnika u Zak. čl. II:1869. po kojem su odjelni predstojnici posve nesamostalni, zbog čega je nužno da se taj zakon revidira i precizira krug odgovornosti odjelnih predstojnika. List je navodio i da se od prvotne inačice Zakona prema kojoj su odjelni predstojnici

⁸² Odgovorna vlada, *Obzor*, 23. XII. 1873.

⁸³ Zakonska osnova ob odgovornoj vladi, *Obzor*, 27. XII. 1873.

⁸⁴ Opozicija i zakon ob odgovornosti, *Obzor*, 31. XII. 1873; K novoj godini, *Obzor*, 2. I. 1874.

⁸⁵ *Obzor* je prenio i komentirao napise iz peštanskog tiska. *Reforma*, bivšeg ministra-predsjednika Lonyayja, koja je bila neprijateljski raspoložena prema Hrvatskoj i posebno prema Mažuranićevoj vladi, vidjela je Zakon o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika kao iskru budućeg sukoba između Ugarske i Hrvatske, za što je optuživala ministra-predsjednika Szlávyja. Neki drugi budimpeštanski dnevnik na njemačkom procijenio je pak da izglasani zakon neće promijeniti položaj vlade kao što ni odgovarajući ugarski zakon nije doveo u pitanje Središnju vladu. Isti je list osudio elemente protezanja odgovornosti na odjelne predstojnike jer će ona potaknuti rivalstvo između bana i predstojnika i spriječiti dobru upravu u zemlji. Bečka *Die Presse* ocijenila je Zakon kao pokušaj uspostavljanja neke vrste parlamentarne vlade i kao logičan korak Narodne stranke nakon njezina dolaska na vlast jer tim zakonom vlada podiže bedem samostalnosti i istovremeno bedem za navalu protiv Ugarske, ali je ocijenila da će Zakon potaknuti zavist odjelnih predstojnika i onemogućiti dobru upravu. Prema *Obzoru*, ugarski ministri su se pri razmatranju pitanja predsankcije Osnove zakona o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika zalagali za to da Hrvatska "ne smije imati takvog zakona", ali ih je Szlávy upozorio da je to stvar unutarnje autonomije. K novoj godini, *Obzor*, 2. I. 1874; Što drugi sude ob odgovornosti vlade, *Obzor*, 5. I. 1874; Odgovor, *Obzor*, 19. I. 1874.

⁸⁶ Zakon o odgovornosti vlade, *Obzor*, 13. I. 1874.

⁸⁷ Božićni sabor, *Narodne novine*, 23. XII. 1873.

bili posve neovisni odustalo upravo zato što se "nije htjelo dopustiti" da Hrvatska ima pravu vladu", čime se očito aludiralo na neslaganje Središnje vlade s prvotnim Mažuranićevim prijedlogom⁸⁸. U izlaganju o tome zakonu *Narodne novine* su upozorile da se on nadovezuje na odgovarajući austrijski zakon, ali je oboma prigovoreno da ne reguliraju odgovornost u slučaju neizvršenja ili djelomičnog izvršenja nekog zakona te da nije regulirana dozvoljenost naredbi iz nužde, premda je priznato da je to možda ipak bolje riješiti posebnim zakonom⁸⁹. Nakon sankcioniranja Zakona *Narodne novine* su iz budimpeštanskog tiska prenijele napade na nj zbog toga što Zakon dopušta osnivanje neovisnog hrvatskog ministarstva. Tim napadima u mađarskom tisku novine su se suprotstavile oporbenim tvrdnjama da se Zakonom o odgovornosti bana ne unose nikakve promjene s obzirom na vezanost bana uz ministra-predsjednika Središnje vlade⁹⁰. Tako je, uz stranačke razlike i međusobne polemike, Zakon o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika u hrvatskoj političkoj javnosti beziznimno pozdravljen i ocijenjen kao vrlo značajan korak.

Za prosudbu značenja i zakona i Mažuranićeve političke orijentacije vrlo je važna činjenica da je Mažuranić, uostalom sukladno mišljenju Zakonodavnog odbora, ubrzo nakon donošenja Zakona o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika pokušao ishoditi promjene u Zakonu o ustrojstvu Zemaljske vlade⁹¹. Mažuranić je zatražio promjene Zakona o ustrojstvu Zemaljske vlade po kojima bi i odjelni predstojnici postali odgovorni Saboru dobivši obvezu da odgovaraju na pitanja zastupnika, dok bi se na njih protezale stegovne ovlasti bana, osim za pitanja za koja bi bili izravno odgovorni Saboru. Najznačajnija promjena trebala je biti u tome da bi vladareve akte ubuduće protupotpisivao samo ban, a ne i hrvatsko-slavonski ministar⁹². Tim bi se promjenama vrlo značajno promijenio položaj te vanjsko i unutarnje institucionalno i političko okruženje hrvatske vlade koja bi postala bitno samostalnija i značajnija. Taj se Mažuranićev pokušaj po intencijama poklapao s njegovim već spomenutim prvotnim prednacrtom Zakona o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika koji je također uključivao odgovornost odjelnih predstojnika.

⁸⁸ Odgovorna vlada, *Narodne novine*, 24. XII. 1874.

⁸⁹ Odgovornost odjelnih predstojnika, *Narodne novine*, 29. XII. 1873. O pitanju uredenja i kontrole uredbi u hrvatskom pravu v. Čepulo, 235-237.

⁹⁰ Zakon o odgovornosti vlade, *Narodne novine*, 17. I. 1874.

⁹¹ I *Obzor* je još u postupku usvajanja u Saboru smatrao da predsankcija Osnovi zakona o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika ujedno znači "dopuštenje" da se promijeni i Zakon o ustroju Zemaljske vlade iz 1869. i da se predstojnici izjednače s banom, čime bi se Hrvatska približila svojim ustavnim uzorima. Zakonska osnova ob odgovornoj vladi, *Obzor*, 27. XII. 1873.

⁹² Čini se da je u Hrvatskom saboru prevladavalo uvjerenje da bi temeljem § 5. revizije Nagodbe hrvatsko-slavonski ministar trebao izgubiti pravo protupotpisa. U tom je smislu J. Živković 5. rujna 1873. održao govor u Saboru, a i *Obzor* izražavao svoja nadanja - premda ne bez rezerve. Protupotpis ili ne, *Obzor*, 9. XII. 1873.

No, Središnja vlada je i taj novi pokušaj odbila u kolovožu 1874. Protezanje odgovornosti i na odjelne predstojnike Središnja je vlada odbila s obrazloženjem da bi se na taj način stvorila odgovorna vlada u "parlamentarnom" smislu jer bi odjeli prerasli u ministarstva, dočim je Zemaljska vlada i dalje trebala ostati "dikasterij" pod upravom najvišeg činovnika odgovornog ministru-predsjedniku. U suprotnom, hrvatska bi strana imala i stvarne argumente za tvrdnju o jednakopravnosti s Ugarskom što bi ugrozilo jedinstvo države. Nadalje, Mažuranić je prijedlogom izmjena Zakona o ustrojstvu Zemaljske vlade tražio da potvrđene zakone ubuduće protupotpisuje sam ban, a ne i hrvatsko-slavonski ministar. No, Središnja vlada to je odlučno odbila pozivajući se na odredbe Nagodbe (§§ 5. i 44) koje je protumačila kao nadzornu ulogu hrvatsko-slavonskog ministra glede sadržaja koji bi mogli povrjeđivati zajedničke interese. Te je prijedloge Središnja vlada odbila na istoj sjednici na kojoj je odbila i Mažuranićev prijedlog Zakona o ustroju političke uprave pa je Mažuranić povukao oba prednacrt⁹³. Prijedlog o izmjeni Zakona o ustrojstvu Zemaljske vlade Mažuranić više nije obnavljao ni u kom obliku očito ocijenivši takva nastojanja nesvrhovitim.

2.3. Pravna priroda instituta odgovornosti bana i odjelnih predstojnika

Usvojeni Zakon o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika bio je zasnovan na austrijskom Zakonu o ministarskoj odgovornosti iz 1867.⁹⁴ od kojeg je preuzeo strukturu i najveći dio rješenja. Posezanje za austrijskim zakonom, karakteristično i za najveći dio ostalih Mažuranićevih reformi⁹⁵, bilo je uvjetovano s više razloga. Ponajprije, Mažuranić je donekle neplanirano postao ban te je tu funkciju preuzeo bez prethodno pripremljenih osnova, ali uz imperativ i želju brzog reformskog rada. Već je i zbog toga bilo razumno da posegne za austrijskim uzorima koji su nudili gotova rješenja koja su se u hrvatski sustav, pravno-kulturno razmjerno blizak austrijskom, mogla preuzeti bez znatnijih teškoća. Tako je bilo i s pitanjem odgovornosti vlade kojem je Mažuranić, očito, pridavao najveću pažnju. Pri preuzimanju i prilagodbi austrijskog zakona o odgovornosti ministara posebno je značajna bila i politička dimenzija, i to dvojako. Naime, austrijski zakon predstavljao je umjereniju inačicu modernih zapadnih načela pa je i utoliko bio prihvatljiv za još suzdržaniji stav liberalno usmjerenih snaga. K tome, važno je bilo i to što se prihvatom austrijskog zakona koji je regulirao to osjetljivo područje smanjivala mogućnost prigovora i odbijanja vladareve potvrde hrvatskog zakona. Konačno, prihvatom rješenja iz austrijskog zakona (a ne npr. mađarskog) moderni hrvatski pravno-kulturni identitet uobličavao se u određenom odmaku od mađarskog.

⁹³ O reakciji Središnje vlade na hrvatski prijedlog v. Gross, 1985, 21-22.

⁹⁴ Austrijski Zakon od 25. srpnja 1867. o ministarskoj odgovornosti (RGI 101/1867), op. cit.

⁹⁵ Čepulo, 380.

Razlike između hrvatskog i austrijskog zakona proizišle su prvenstveno zbog jednodomne strukture Sabora nasuprot dvodomne strukture Carevinskog vijeća, što se odrazilo i na različit sastav suda. No, osnovne strukturne i postupovne odrednice iz austrijskog Zakona o odgovornosti ministara zadržane su i u hrvatskoj inačici. Ono što je važnije i uočljivije jest da je i u austrijskom i ugarskom zakonu, za razliku od hrvatskoga, predležala i kulpozna odgovornost te da se u hrvatskom zakonu, za razliku i od austrijskoga i od odgovarajućeg ugarskoga zakona, zaštita od teških povreda službene dužnosti bana nije protezala i na povrede građanskih prava. Kao svrha Zakona snažno je bila istaknuta zaštita vlade od neopravdanog uznemiravanja - i to u izvještaju Zakonodavnog odbora Hrvatskog sabora kojem je ta vlada trebala biti odgovorna! Sve to bio je odraz obilježja pravno-političkog poretka u Hrvatskoj odnosno indikator razlike liberalnijeg političkog okružja u Austriji i Ugarskoj te liberalno usmjerenog, ali autoritarnijeg i vanjskim činiteljima uvjetovanog okružja u Hrvatskoj. Dijelom i zbog toga, ali ujedno i kao opće obilježje instituta ministarske odgovornosti prisutno i u drugim pravnim sustavima, u Hrvatskoj nije podignut ni jedan optužni prijedlog po Zakonu o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika unatoč brojnim kršenjima zakona.

Ipak, u Saboru su bila izvršena dva neuspješna pokušaja optuživanja bana. Godine 1885. u tzv. "arhivskoj aferi", koja je izazvala veliko uzbuđenje u javnosti, uložen je optužni prijedlog protiv Khuena-Héderváryja zbog toga što je u Budimpeštu otpremio neke arhivske spise iz Zemaljskog arhiva u Zagrebu koji su 1849. bili iz Budimpešte dopremljeni u Zagreb te mu je na teret stavljeno da je time prekoračio svoja ovlaštenja s obzirom na hrvatski Zakon o arhivu iz 1870. U vrlo žustroj saborskoj raspravi od 30. rujna do 10. listopada o tome da li da se donese zaključak o optužbi bana potezani su i pravni argumenti (osobito pitanje poštenog ili nepoštenog posjeda te vlasništva spisa) kao i politički razlozi (osobito autoritarni način vladanja Khuena-Héderváryja). No, kako je vladina stranka činila saborsku većinu, prijedlog nije ni imao izgleda da bude prihvaćen. Međutim, u reakciji na Khuenovo osporavanje "poštenog posjeda" Hrvatske došlo je do tvornog napada jednog pravaškog zastupnika na Khuena-Héderváryja (poznati "vritnjak"). Oporba je to iskoristila da zahtijeva povlačenje bana zbog njegove osramoćenosti i nemogućnosti da zbog toga učinkovito upravlja zemljom, ali je ban negirao da je upće bio dodirnut⁹⁶. Ta arhaična osnova zahtjeva za odstupom bana ukazuje na nedovoljnu utemeljenost institucionalnih i idejnih pretpostavki zahtjeva za političkom odgovornošću. U svakom slučaju, jedini neposredni rezultat bio je ski-

⁹⁶ Usp. raspravu u Saboru 30. rujna - 10. listopada 1885. u: *Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije godna 1884-1887, I*, Zagreb, 1887, 824, 830-840, 842-848, 848-853, 855-862, 864-876, 878-897, 898-899. Usp. i polemičko pisanje *Pozora, Narodnih novina* i pravaške *Slobode* o "arhivskoj aferi", nastojanju da se optuži ban, o incidentu u sabornici i zbivanjima nakon njega. Usp. i M. Polić, *Ban Dragutin Khuen-Héderváry i njegovo doba*, Zagreb, 1901, 42-46.

danje imuniteta i izricanje dugogodišnje zatvorske kazne umiješanim zastupnicima, dok je nedugo potom Khuen bio odlikovan od kralja⁹⁷.

Za razliku od tog slučaja, pokušaj optuženja bana Aleksandra Rakodczaya 1907. zbog "željezničke pragmatike" odnosno zbog njegove pasivnosti prilikom izglasavanja i sankcioniranja zakona Zajedničkog sabora kojim je povrijeđena odredba Nagodbe o hrvatskom jeziku kao službenom unutar granica Hrvatske, imao je ozbiljnu mogućnost da bude prihvaćen u Saboru. Rakodczay je bio u potpunosti nametnuti ban jer su na saborskim izborima 1906. pravaši i članovi Neovisne stranke dobili većinu nasuprot članovima raspadnute Narodne stranke. No, i ban i ministar-predsjednik najavili su i prije zasjedanja Sabora u prosincu 1907. da će u slučaju protivljenja Sabora da prihvati Rakodczayev program ili u slučaju pokušaja oporbe da optuži bana on pročitati "jedan drugi kraljev reskript"⁹⁸. Ban je, doista, ubrzo nakon početka saborske sjednice i nakon što je iznijeta optužba, raspustio Sabor na osnovi unaprijed danoga kraljevoga ovlaštenja. Rakodczay je potom zbog svoje nesposobnosti zamijenjen, ali je i novi ban Pavao Rauch odgodio na neizvjesno vrijeme i novoizabrani Sabor koji, i unatoč pritiscima, nije bio sastavljen po željama izvršne vlasti⁹⁹. Zapravo se dogodilo gotovo upravo ono na što je u raspravi pri usvajanju zakona upozoravao S. Josipović.

Oba slučaja ukazuju na to da je i pri odgovornosti bana bitan hrvatski politički problem ostala politička neovisnost. Na to upućuju već i inkriminacije u optužnim prijedlozima koje se odnose na povrede hrvatske autonomije potaknute izvana kao i razlozi neuspješnosti pokušaja optuživanja. Problem je tako bio izokrenut u odnosu prema onome što je bio cilj tog instituta koji je isticala Narodna stranka. Naime, regulacija pravne odgovornosti bana nije mogla ispuniti cilj, to jest zajamčiti neovisnost hrvatske vlade i hrvatskog političkog sustava od utjecaja Budimpešte, kako zbog institucionaliziranih kanala utjecaja Budimpešte tako i s obzirom na politički utjecaj i moć Središnje vlade.

Izostanak "judikature" Kraljevinskog suda odnosno razvijenijeg postupka u Saboru otežava utvrđenje prirode zakona. S obzirom na lapidarnost zakona i uključenost političke dimenzije u postupak odnosno izostanak "objektiviranja" u saborskoj i sudskoj praksi, nije omogućen jasan pogled na institut odgovornosti bana. No, i navedena dva pokušaja primjene zakona razmjerno jasno ukazuju na ograničenosti postupka, ali i hrvatskog političkog sustava.

⁹⁷ Šidak i dr., 134.

⁹⁸ Politički položaj, *Narodne novine*, 7. XII. 1907; Hrvatski sabor o sporu, *Obzor*, 7. XII. 1907.

⁹⁹ Svakako je zanimljivo da je prijedlog optužbe pročitao Bogoslav Mažuranić. Rekonstrukcija znatno složenijeg sklopa zbivanja oko pitanja "željezničke pragmatike" moguća je putem napisa u *Obzoru, Narodnim novinama, Hrvatskoj, Hrvatskom pravu*, koji su pratili zbivanja koja su prethodila zasjedanju i raspuštanju Sabora na sjednici 12. XII. 1907. Usp. i *Stenografski zapisnici i priloge Sabora kralj. Hrvatske, Slavonije i Dalmacije polugodišta 1906-1911. od L. do uključivo LXXXII. saborskih sjednica od 1. ožujka do 12. prosinca 1907, II*, Zagreb, 1907, 906-912. O P. Rauchu usp. Horvat, 1989, 289-290.

Pobliza određenja pojedinih obilježja Zakona ipak je moguće izvršiti i temeljem raščlambe samoga Zakona.

Odgovornost hrvatskog bana s obzirom na kriterij vrste organa nadležnih za optuženje i suđenje moguće je razmjerno lako i precizno odrediti. Nadležnost za podizanje optužbe u cijelosti je bila pridana Saboru. S obzirom na to da je Hrvatski sabor bio jednodomno tijelo, on je obavljao sve poslove optuženja, bilo u plenumu bilo preko svojih povjerenstava. Glede nadležnosti za suđenje, odgovornost bana pripadala je tipu odgovornosti pred posebnim visokim sudom čiji je sastav biran unaprijed. Karakteristično je za taj model, prihvaćen uglavnom u srednjoeuropskim te nekim balkanskim državama, da su tipom sudišta bila uvjetovana organizacijska i postupovna obilježja te je funkcija optuženja pripadala donjem domu ili cijelom predstavničkom tijelu, a funkcija suđenja posebnom sudu koji se formirao na različite načine, s tim da je u pravilu obuhvaćao suce najviših sudova¹⁰⁰. Priroda hrvatskog Kraljevinskog suda bila je, kao i u više drugih zemalja, "političko-sudbena"¹⁰¹ jer su se, uz suce najviših sudova, pojavljivali i članovi čije je sudjelovanje bilo izvedeno iz prava Sabora na sudjelovanje u postupku.

Od ostalih elemenata značajnih za određenje prirode instituta odgovornosti bana posebno važno bilo je pitanje o prirodi djela za koje je utvrđena odgovornost te pitanje o prirodi sankcije. Ta pitanja upućuju na mogući doseg instituta odgovornosti bana i njegov značaj u stvarnosti, premda, zbog uključene političke dimenzije, otvaraju značajne probleme vezane uz jasnoću određenja djela i jasnoću prirode sankcija. Ti su problemi još izraženiji ondje gdje, kao u slučaju Hrvatske, nije postojala odgovarajuća praksa kroz koju bi se iskazali pojedini vidovi odgovornosti.

U razmatranju o prirodi sankcije u slučaju odgovornosti bana Saboru moguće je uočiti elemente građanskopravne, stegovne i kaznenopravne odgovornosti te političku dimenzioniranost te odgovornosti. Redovna građanskopravna odgovornost zbog povrede službene dužnosti bila je izričito predviđena, s jedinom rezervom da se postupak nije mogao pokrenuti prije okončanja postupka pred Kraljevinskim sudom¹⁰². U prilog određenja odgovornosti kao posebne stegovne odgovornosti bana govorila je prvenstveno priroda sankcije koja je bila usmjerena prema radnom mjestu odnosno zvanju, što je karakteristično za stegovne mjere. To bi se, u političkom smislu, poklapalo s mađarskim postavkama o hrvatskoj autonomiji kao dodijeljenoj proširenoj samoupravi bez državnopravnih obilježja. Stoga bi i ban bio tek činovnik koji bi odgovarao tek stegovno. No, još više elemenata govori

¹⁰⁰ Sustav odgovornosti egzekutive pred posebnim visokim sudom načelno je bio prihvaćen u ustavima ili zakonodavstvu Švedske (1809), Bavarske (1818), Grčke (1864-1877), Austrije (1867), Luksemburga (1868), Badena (1869), Srbije (1870), Turske (1876), Rusije (1878) i više drugih njemačkih kneževina. Kasanović, 49; Lair, 355-379; Stefanović, 370 i d., 400-402.

¹⁰¹ Jovičić, 124.

¹⁰² Redovna građanskopravna odgovornost uobičajena je u slučaju ministarske odgovornosti. Jovičić, 146.

protiv određivanja prirode odgovornosti bana kao isključivo stegovne te upućuje i na kaznenopravnu odgovornost. Tako je, s obzirom na kaznu, značajno da se sankcija opoziva i zabrane zaposlenja u državnoj službi mogla izreći i nakon izlaska bana iz službe, što inače nije moguće u slučaju stegovne sankcije, a i odgovornost izvršnog organa zakonodavnom organu također se ne može tumačiti kao odgovornost hijerarhijski višem organu kao što je slučaj kod stegovne odgovornosti¹⁰³. U prilog postojanja elemenata posebne kaznenopravne odgovornosti instituta odgovornosti bana govorilo bi pak više obilježja. Tako je, s obzirom na prirodu zaštićenog objekta, značajno da su institutom ministarske odgovornosti bile zaštićene temeljne vrijednosti pravnog poretka što predstavlja klasični objekt kaznenopravne zaštite. Glede sankcije značajno je da je u važećem Kaznenom zakonu bila propisana jednaka vrsta kazne koja se mogla izreći i u postupku utvrđivanja banove odgovornosti, to jest gubljenje zvanja, položaja, povlastica i slično¹⁰⁴. Utoliko bi se moglo govoriti o primjeni određene kazne iz KZ u postupku utvrđivanja odgovornosti bana. Konačno, po organizacijsko-postupovnoj dimenziji značajno je da je u slučaju stjecaja s "običnim" kaznenim djelima predležala isključiva nadležnost redovnog kaznenog suda, da je postupak bio oblikovan po uzoru na kazneni postupak te da je kao supsidijarno vrelo važio ZKP. Značaj posebne kaznene odgovornosti bio bi u odstupanju od odgovornosti načela *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*. Zbog toga je i razumljivo da je i Zakonodavni odbor u svom izvještaju istaknuo stav da se radi o kaznenopravnoj odgovornosti *sui generis*.

Pitanje o prirodi djela za koje je propisana odgovornost pak otvara i pitanje o postojanju elemenata političke dimenzije instituta odgovornosti bana. Odgovornost bana obuhvaćala je ne samo povredu ustavnih propisa, povredu ostalih zakona, već i odgovornost za nesvrshodno djelovanje, što je, nimalo slučajno, u saborskoj raspravi naglasio M. Derenčin. Ta odgovornost za nesvrshodnost unosi u pravni postupak politički kriterij, pri čemu je sudu ostavljeno pravno objektiviranje toga kriterija. Radi se o najširoj odgovornosti u sklopu instituta ministarske pravne odgovornosti putem koje bi taj institut u stvarnosti mogao, premda ne i morao, *via facti* supstituirati i političku odgovornost¹⁰⁵. No, zbog svoje neodređenosti, koja proizlazi iz uključenosti političkog elementa, obrazloženi odgovor na pitanje o širini i zbiljskoj prirodi instituta odgovornosti bana mogao bi se dati jedino na

¹⁰³ Jovičić, 158-159; Kasanović, 12.

¹⁰⁴ *Kazneni postupnik. Po predavanju prof. Dr. Janka Čakanića na zagrebačkom sveučilištu 1889.* Zagreb (skripta, litografirano), poglavlje: Vrste kazne i poglavlje: Kazna na poštenje (Čakanićeva skripta nema numeracije stranica). Usp. i §§ 240-243. Kaznenog zakona o zločinima, prijestupima i prekršajima iz 1852. koji uključuje "gubitak prava i povlastica", u što ulazi i držanje ureda od javne vjere ili obavljanje obrta. Navedene članke odnosno Kazneni zakon o zločinima, prijestupima i prekršajima iz 1852. u: Kazneni zakon o zločinima, prestupcima i prekršajima od 27. svibnja 1852. sa zakoni od 17. svibnja 1875. (ur. J. Šilović), 264, 266-267.

¹⁰⁵ Stefanović, 369.

osnovi prakse koja bi pokazala kako se "svrsishodnost" tumači. Ali, s obzirom na ostala ograničenja koja su postojala u hrvatskom političkom sustavu, izostanak prakse možda se ipak može uzeti kao indicij za zaključak da je mogućnost uobličenja ili izrastanja političke odgovornosti bana iz instituta odgovornosti bana bila vrlo slabo izražena i malo vjerojatna.

K tome, politička razina odgovornosti bana bila je prisutna i kroz zbiljske odrednice koje nisu imale svoj institucionalni korelat. Političku motiviranost u postupku o odgovornosti bana tako ne bi bilo moguće izbjeći već i zbog toga što se dio postupka odvijao u zakonodavnom tijelu obilježenom stranačkim interesima kao i zbog političkog značaja funkcije bana. Upravo zbog političke težine odgovornost je i bila ograničena na *causa maiores*. No, to su bili elementi koji su stajali izvan samih institucionalnih obilježja odgovornosti bana.

U cjelini gledano, moguće je zaključiti da se u slučaju odgovornosti bana Saboru radilo o pravnoj odgovornosti koja je sadržavala elemente građanskopravne, stegovne i kaznenopravne odgovornosti uz prisutnost nejasno diferencirane političke dimenzije.

2.4. Odras odgovornosti bana i odjelnih predstojnika na njihov položaj i pitanje političke odgovornosti

Širi problem koji otvara razmatranje o prirodi odgovornosti bana i odjelnih predstojnika jest položaj bana i odjelnih predstojnika s obzirom na pitanje jesu li oni ministri ili činovnici. Ustanovljenje političke dimenzioniranosti instituta odgovornosti bana pak otvara pitanje je li postojala politička odgovornost odnosno jesu li postojale pretpostavke na kojima bi se ona vjerojatno mogla razviti.

Položaj odjelnih predstojnika bio je Zakonom o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika i ostalim propisima uređen lapidarno i razmjerno nejasno, ali ipak dovoljno jasno da se, motreno skupa s obilježjima njihove redovne djelatnosti i položaja, izvede zaključak da su odjelni predstojnici imali položaj visokih činovnika. Nejasnoća propisa očituje se u Hrvatsko-ugarskoj nagodbi koja ne spominje odgovornost odjelnih predstojnika, već samo odgovornost bana (§ 50), u Zakonu o ustrojstvu Zemaljske vlade koji utvrđuje da na čelu Zemaljske vlade stoji ban, dok su "njemu podčinjeni odjeli samostalni u svom području, i među sobom nezavisni" (§ 5) te u Zakonu o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika koji određuje odgovornost odjelnih predstojnika prema banu i nejasnu odgovornost prema Saboru (§§ 1-2). Nejasnoća postoji i glede prethodno navedenog Živkovićevog razjašnjenja o odgovornosti odjelnih predstojnika Saboru u slučaju kada samostalno poduzimaju radnje koje predstavljaju povrede Zakona o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika. Živkovićevo tumačenje impliciralo bi samostalan položaj odjelnih predstojnika u odlučivanju i možda je bilo zasnovano na ekstenzivnom tumačenju § 5. Zakona o ustrojstvu Zemaljske vlade o "samostalnosti" i "nezavisnosti" odjela. No, takvo je tumačenje bilo neispravno jer je banova odgovornost proizlazila iz njegova prava protupotpisa koje odjelni predstojnici nisu

imali. K tome se već i iz dikcije, doduše ne posve jasnog, § 5. moglo zaključiti da se odredbe o "samostalnosti" i "nezavisnosti" odjela odnose na podjelu posla unutar vlade, a ne na samostalnost u smislu postojanja politički relevantne volje nosilaca tih funkcija.

Može se pretpostaviti da je tumačenje koje je iznio Živković ležalo i u podlozi Mažuranićevog prvotnog prijedloga zakona o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika koji je odbijen na Središnjoj vladi, a ono se poklapalo i s Mažuranićevim očitim nastojanjem da ishodi posebnu odgovornost za odjelne predstojnike. Time se može objasniti i Mažuranićev pokušaj da izmjenom Zakona o ustrojstvu Zemaljske vlade, koju je predložio nakon donošenja Zakona o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika, ishodi promjenu položaja odjelnih predstojnika u nekakav međupoložaj između činovnika i ministra. Moguće je pretpostaviti da se Živkovićevo tumačenje dano na Saboru zasnivalo i na pretpostavci da će se, nakon što je Središnja vlada odbila prednacrt Zakona o odgovornosti vlade, postići odgovarajuća izmjena Zakona o ustrojstvu Zemaljske vlade.

U svakom slučaju, očito je do koje je mjere Mažuraniću bilo važno uspostaviti vladu koja bi sličila pravoj ministarskoj vladi. No, odlučno odbijanje Središnje vlade da odobri te izmjene konačno je skršilo Mažuranićeve namjere i utjecalo na konačnu i realističku definiciju Zemaljske vlade koja od toga odudara. Mažuranić je, naime, položaj odjela opisao 1876. na sljedeći način: (vladini odjeli) "nemogu se razumjeti, kao da su iz vlasti banske izdvojeni i kao da mogu nešto samostalno stvarati, nego stvar se ima tako razumjeti, da je svakome onomu odjelu na čelu ban, on absorbira u sebi svu vlast i jednoga i drugoga i trećega odjela. Kad ban neće moći svih trih posala riješiti to imade svaki odjel svoju osobu, koja se imade baviti poslovim, koji su joj zakonom ustanovljeni; (...) ban može riješiti svaki posao, jerbo je on na čelu svakomu odjelu, po čemu naša vlada nije kolegijalna već personalna te se u kolegiju ništa ne rješava; nego samo ono, što glavar hoće da predloži svojim sudrugom u vladi. Dakle, ban je ovdje glava svihkolikih odjela, jer je on glava zemlje"¹⁰⁶. Sama činjenica da je ban još 1876. morao u Saboru razjašnjavati što je to Zemaljska vlada te kakva je struktura vlade, nakon što su ta pitanja bila uređena još Zakonskim člankom II:1869. o ustrojstvu Zemaljske vlade, rječito govori koliko je to pitanje u Mažuranićevo doba još bilo nejasno. No, u svakom slučaju iz cijelog tog kruga proizlazi da odjelni predstojnici nisu bili ministri s politički relevantnom voljom i odgovornošću, već visoki zemaljski činovnici. I kasnija hrvatska teorija jasno je stajala na stavu da su odjelni predstojnici za vlastite akte odgovorni banu odnosno vladaru, da nemaju samostalne odgovornosti prema Saboru i da su po prirodi svojeg položaja činovnici¹⁰⁷.

¹⁰⁶ U stenografskom zapisniku saborske sjednice umjesto "izdvojeni" navedeno je "izvodjeni" što mi se ne čini točnim. *Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije god. 1875.-78*, Zagreb, 1878, 663.

¹⁰⁷ Pozivajući se na dopuštenost "separatnog votuma" odjelnog predstojnika kojim se on ograđuje od odgovornosti za banova protuzakonita djela, Polić je izveo zaključak da ban ne bi mogao

Drugačije je s položajem bana. Bitna kvaliteta banova položaja jest njegovo pravo protupotpisa. Po tome je ban u svojim ovlaštenjima koordiniran s hrvatsko-slavonskim ministrom koji je odgovoran Zajedničkom saboru temeljem prava protupotpisa, jednako kao i drugi ugarski ministri. I hrvatsko-slavonski ministar, kao i ostali ugarski ministri, na svoj je položaj dolazio jednako kao i ban, to jest kraljevim imenovanjem na prijedlog i uz protupotpis ugarskog ministra-predsjednika¹⁰⁸. Širina i značaj banovih ovlasti u Hrvatskoj izvan svake sumnje pokazuju da je ban posjedovao politički relevantnu volju u krugu autonomnih poslova što njegovo pravo protupotpisa najbolje iskazuje. Sukladno tome, može se reći da je položaj bana analogan s položajem ministara Središnje vlade. U tom bi se smislu položaj bana zapravo mogao odrediti kao ministarski¹⁰⁹. Prvenstvena razlika od ugarskih ministara je u tome što je ban bio odgovoran Hrvatskom (to jest zemaljskom) saboru, a ne Ugarskom (to jest državnom) saboru. Tome valja pridodati i stav Središnje vlade - izražen pri prihvaćanju Rauchovog zahtjeva da se banu dodijeli pravo protupotpisa - da se u slučaju banovog protupotpisa radi o protupotpisu niže vrijednosti negoli u slučaju protupotpisa hrvatsko-slavonskog ministra s obzirom na naprijed navedenu razliku u prirodi tijela kojima su ti funkcionari bili odgovorni. No, distinkcija na "viši" i "niži" protupotpis ne može biti kvalifikatorna za pitanje pravnog položaja bana jer su oba protupotpisa bila nužna za stupanje kraljevog akta na snagu. Ugarska interpretacija zapravo svodi pitanje ministarskog statusa bana na razliku u pitanju kvalitete nosioca prava na pokretanje odgovornosti odnosno svodi ga na pitanje da li je Hrvatski sabor državni sabor. To pak cijeli problem prebacuje na, još uvijek ne do kraja raščlanjeno, pitanje o državnosti Hrvatske nakon Nagodbe u kojem su pogledu hrvatski javnopravni teoretičari i političari imali stav o *sui generis* državnosti Hrvatske¹¹⁰.

Utoliko mi se čini da se položaj bana može odrediti kao, u svakom slučaju, viši od činovničkog te u najmanju ruku blizak ili jednak ministarskom, pa se i ban može odrediti kao vrsta ministra.

imati stegovnu odgovornost nad odjelnim predstojnikom, već bi jedino mogao predložiti vladaru da ga umirovi. V. Krišković, *Upravno pravo. Predavanja Vel. gosp. Dr. Vinka Kriškovića*, Zagreb, 1910 (skripta, litografirano), 86; L. Polić, *Nacrt hrv.-ugarskog državnog prava*, Zagreb, 1912. (skripta, litografirano), 255-256.

¹⁰⁸ Usp. godine 1867. izmijenjeni Zak. čl. III:1848. o ustrojenju neovisnog i odgovornog Ugarskog ministarstva, op. cit.

¹⁰⁹ Stav o ministarskom statusu bana zauzimala je i hrvatska ustavnopravna teorija. Krišković izričito ustvrđuje da je pravo supotpisa i na njemu zasnovana odgovornost parlamentu bitno obilježje ministra po kojem se on razlikuje od činovnika, pa zaključuje da je i ban ministar. V. Krišković, *Upravna nauka i hrv. ug. upravno pravo, I*, Zagreb, 1912. (skripta, litografirano), III, 63. Usp. i L. Polić, 249, 256.

¹¹⁰ U prilog hrvatske državnosti navođene su i odredbe o hrvatskom tekstu krunidbene zavjernice, o naknadnom hrvatskom priznanju Austro-ugarske nagodbe uz zahtjev za sudjelovanje u sličnim sporazumima u budućnosti, o isključivoj uporabi hrvatskog jezika kao službenog i o jednakopravnosti hrvatskog jezika u Zajedničkom saboru, o upotrebi zastave i grba. Razvijen je bio

Kolegijalna odgovornost vlade (npr. u slučaju opoziva bana) nije postojala s obzirom da su odjelni predstojnici bili upravni činovnici sa supsidijarnom odgovornošću Saboru. Utoliko nije bio predviđen ni njihov obvezni odstup u slučaju opoziva bana. Štoviše, u zbilji čak niti promjena na banskoj stolici nije nužno povlačila zamjenu odjelnih predstojnika¹¹¹.

Takvo određenje pak otvara pitanje je li pravna odgovornost bana bila jedini vid odgovornosti ili je postojala institucionalna podloga koja bi omogućila izrastanje i političke odgovornosti. Pitanje o postojanju političke odgovornosti ujedno je važno za procjenu značaja Zakona o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika.

Odgovor na to pitanje znatno je lakši od pitanja prirode banove odgovornosti. U Hrvatskoj nije postojao odgovarajući normativni instrumentarij koji bi uspostavljao političku odgovornost bana, a još manje zbiljska podloga koja bi omogućila uobličavanje političke odgovornosti bana *via facti*. "Interpelacija", kao klasično sredstvo ostvarivanja političke odgovornosti, u Hrvatskom saboru nije uključivala glasovanje o odgovornosti, već je u slučaju nezadovoljstva odgovorom vlade Sabor odlučivao što će dalje učiniti¹¹². Proračunsko pravo Sabora pak nije postojalo jer u slučaju neizglasavanja godišnjeg proračuna nije postojala ni institucionalna obveza na odstup vlade ili na raspuštanje Sabora niti je dolazilo do blokade sustava koji bi prisilio vladu na odstup. Raspuštanje Sabora nije dolazilo u obzir već i stoga što se okvir proračuna određivao financijskom nagodbom svakih deset godina pa su i banovi i sabori radili unutar okvira koji su se definirali svakih deset godina pri reviziji financijske nagodbe. Nadalje, u slučaju neizglasavanja proračuna ban bi mogao donijeti proračun ili rješavati pojedine stavke uredbenim putem, tim prije što uredbodavna ovlaštenja vlade nisu bila definirana. Eventualna reakcija Središnje vlade u smislu predlaganja opoziva bana - što je teško i zamislivo - u takvom bi slučaju značila potezanje političke odgovornosti bana prema ministru-predsjedniku odnosno vladaru, a ne prema Saboru.

Tako bi u slučaju neovlaštenog vladinog reguliranja proračuna uredbenim putem Saboru ostajala mogućnost tumačenja takvog vladinog odnosno banovog poteza kao povrede § 13. Zakona o ustrojstvu Zemaljske vlade koji govori o godišnjem podnošenju proračuna na raspolaganje Saboru. To bi otvaralo mogućnost za pokretanje postupka odgovornosti bana zbog teške povrede službene dužnosti

stav i o posebnom hrvatskom državljanstvu. F. Čulinović, *Državnopravna historija jugoslavenskih zemalja XIX. i XX. vijeka, I*, Zagreb, 1956, 128, 131-132; Krišković, 1912, 366-387; L. Polić, 1912, 101 i d.; J. Pliverić, *Beitrges zum Ungarisch-kroatischen Bundesrechte*, Agram, 1886, 621 i d. Poblize o Pliverićevom i Kriškovićevom izvođenju postojanja posebnog hrvatskog državljanstva v. Čepulo, 348-349.

¹¹¹ Tako su npr. sva tri "Mažuranićeva" odjelna predstojnika (od kojih je, vjerojatno, jedino M. Derenčin bio "Mažuranićev", dok je P. Muhić bio "naslijeden" iz prijašnje vlade) ostala i u vladi grofa Ladislava Pejačevića koji je zamijenio Mažuranića na mjestu bana nakon njegova odstupanja 1880. Gross - Szabo, 465.

¹¹² L. Polić, 282-283.

u smislu § 1. Zakona o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika¹¹³. Tako u slučaju banove povrede prava Sabora da donosi proračun odnosno u slučaju banovog reguliranja proračuna uredbenim putem sankcija ne bi nastupala u vidu parlamentarnog instituta odstupanja vlade ili raspisivanja izbora, već putem opće odgovornosti bana za povredu službene dužnosti. Stoga je institut odgovornosti bana imao i značaj supstituta za nepostojanje proračunskog prava Sabora odnosno značaj supstituta za nepostojanje političke odgovornosti¹¹⁴, što značajno povećava važnost toga zakona.

Splet zbiljskih odrednica ključnih za političku odgovornost pak jasno pokazuje da za nicanje političke odgovornosti u Hrvatskoj nisu postojali ni faktični uvjeti s obzirom na slabo značenje Hrvatskog sabora u postnagodbenom sustavu i punu prevlast bana te jak utjecaj Središnje vlade. To se pokazalo i za Khuena, koji je *de facto* kreirao saborsku većinu, kao i za Rakodczaya koji je raspustio Sabor, da bi nakon izbora i novi ban odgodio Sabor, a i za drugih banova. Činjenica da su banovi politički ponajviše bili ovisni o ministru-predsjedniku Središnje vlade te da se Središnja vlada u slučaju političkih kriza nije libila intervenirati u Hrvatsku i uvođenjem komesarijata ili izigravanjima ustava, ili je pak takva sredstva imala u pripremi, ukazuje na dodatnu opterećenost eventualnog nicanja političke odgovornosti. Štoviše, realpolitička analiza funkcioniranja političkog sustava u Hrvatskoj zasigurno bi pokazala da su, i unatoč uvođenju pravne odgovornosti, banovi kršili zakone a da Sabor nije imao ozbiljnijeg političkog utjecaja na njihovu djelatnost. Ipak, razvoj zbivanja u Monarhiji nakon 1908. vodio je sve većoj uvjetovanosti pri imenovanju i djelovanju banova o prilikama u Hrvatskoj.

Posebnosti obilježja političkog sustava Hrvatske (osobito glede odnosa prema "zajedničkim" organima vlasti) znatno otežavaju modelsko određenje političkog sustava Hrvatske s obzirom na ustroj središnje vlasti¹¹⁵. Premda se pri usporedbi hrvatskog političkog sustava s obilježjima klasičnih modela parlamentarne vlade

¹¹³ Puno proračunsko pravo nisu imali ni Zajednički sabor ni Hrvatski sabor. Hrvatski sabor proračunsko pravo nije imao već i stoga što su se zemaljski prihodi sporazumno opredjeljivali temeljem financijske nagodbe svakih deset godina. O proračunskom pravu Sabora i odgovornosti bana za povredu svoje dužnosti v. V. Krišković, *Upravna nauka i ug.-hrv. upravno pravo. Po predavanjima prof. Dra. Kriškovića god. 1909-10-11*, Zagreb, 1911. (skripta), 279-286. Vrbanićev stav o nepotrebnosti proračunskog prava zbog njegovog egzistencijalnog značenja za državu te stav o dopuštenosti da vlada uredbama regulira troškove, ali i stav o odgovornosti vlade za greške zbog nepodnošenja proračuna temeljem Zakona o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika v. u: Vrbanić, 32-34.

¹¹⁴ Polić govori o "političkoj odgovornosti" bana, ali je iz obrazloženja posve jasno da on pod time zapravo misli na političku dimenziju pravne odgovornosti bana te na, ničim sankcioniranu, obvezu na davanje odgovora na interpelacije, davanje objašnjenja na zahtjev Sabora te prilaganje odgovarajućih spisa. No, Polić ustvrđuje da se neće upuštati u razmatranja o tome vrijede li "konvenciona parlamentarna pravila" i "konstituciona etika" o odstupanju vlade u takvim slučajevim i u nas jer da to više nije pravno pitanje. L. Polić, 252-253.

¹¹⁵ Usp. grafički prikaz položaja i odgovornosti bana u strukturi vlasti hrvatsko-ugarske državne zajednice, Čepulo, 397.

pokazuje da je on najbliže modelu "orleanskog parlamentarizma",¹¹⁶ ipak mi se čini da su razlike između tog modela i hrvatskog političkog sustava takve da je teško govoriti o pozitivnom određenju, čak i u smislu *sui generis* inačice. Usporedba obilježja hrvatskog političkog sustava 1868-1918. s odrednicama modela "orleanskog parlamentarizma" pokazuje bitne razlike. Razlike se naročito odnose na to da, nasuprot odrednicama "orleanskog parlamentarizma", vladar nikada nije prestao biti značajan i neizvjestan činilac u funkcioniranju hrvatskog zakonodavstva, pri čemu je od osobitog i posebnog značenja bila i uloga Središnje vlade. Vladar je znao, najčešće na prijedlog Središnje vlade ili pak na vlastitu inicijativu, zakonu uskratiti sankciju, te je Sabor u značajnoj mjeri vodio računa da ne donese zakon takvog sadržaja koji će provocirati uskraćivanje sankcije. Slično je bilo i pri vladinom traženju vladareve predsankcije za nacrt zakona, što je bila vladina obveza prije podnošenja zakonskih prijedloga Saboru. Nadalje, hrvatski ban i Zemaljska vlada bili su politički gotovo presudno vezani uz Središnju vladu, a donekle i uz kralja. Uvođenje pravne odgovornosti bana i odjelnih predstojnika Saboru tu vezanost nije uspjelo izmijeniti, pa se ne može govoriti o samostalnoj egzekutivi odgovornoj i vladaru i Saboru. Pogotovo se teško može govoriti o jačanju odgovornosti prema Saboru s obzirom na to da nije došlo do izrastanja političke odgovornosti¹¹⁷. Utoliko se određenje hrvatskog političkog sustava iz postnagodbenog režima kao "orleanskog parlamentarizma" doista može uzeti tek kao posve orijentacijsko i u nedostatku boljeg odnosno kao najmanje loša, ali ne i točna odrednica.

Zapravo, čini mi se da se neuspješnost odnosno nemogućnost usporedbe s klasičnim modelima političkog sustava može uzeti kao pokazatelj da je posebnost hrvatskog političkog sustava takva da je uopće nije ni moguće razmatrati unutar klasičnih modela parlamentarne vlade. Temeljni je problem u tome što su odrednice "klasičnih" modela vezane uz "pune" i "zatvorene" državne sustave, dok je za hrvatski politički sustav karakteristična njegova "poluzatvorenost" (ili "poluotvorenost") s obzirom na ulogu "zajedničkih" organa, a da pri tome utemeljenost i širina autonomne vlasti, čini se, prelaze značenje "lokalne vlade". Takvo stanje upućuje na to da bi - uz poduzimanje odgovarajućih prethodnih napora na raščlamb i tumačenju nagodbenog uređenja - trebalo potražiti, a možda i konstruirati, složeniji teorijski model koji bi obuhvatio hrvatski slučaj. Pri tome bi posebno važno bilo identificirati one europske pravno-političke sustave koji imaju osnovna struktura i povijesna obilježja razvoja usporedljiva s hrvatskim, i to naročito s obzirom na odnos prema "središtu".¹¹⁸ Činjenica da "klasični" modeli ne pokrivaju

¹¹⁶ O sustavu i modelima parlamentarne vlade usp. S. Sokol - B. Smerdel, *Ustavno pravo*. Zagreb 1998, 245-258. Sokol određuje hrvatski politički sustav iz 19. stoljeća kao inačicu "orleanskoga parlamentarizma". Sokol - Smerdel, 260.

¹¹⁷ Sažeto o međusobnim odnosima ustavnih činilaca u političkom sustavu Hrvatske v. Čepulo, 140-142, 183-184 i dr.; Sirotković, 58-83.

¹¹⁸ Moguće i poticajno polazište u razmatranju gorenavedene problematike zasigurno predstavljaju tipologija Georga Jellineka u kojoj je Hrvatska na koncu uvrštena u *Staatsfragmente* kao

sve slučajeve u zadovoljavajućoj mjeri ne znači i da se ne mogu uobličiti bolji modeli, već da definiranje modela podliježe prioriteta tipičnosti i značenja pojedinih nacionalnih sustava i zemalja dok izuzeci vezani uz zemlje slabije važnosti ostaju izvan žarišta interesa. To pak pred znanstvenike iz manjih i "perifernih" zemalja postavlja razumljivu odgovornost u smislu pobližeg razmatranja posebnog razvoja vlastitih nacionalnih sustava u sklopu šireg europskog okružja.

3. Zaključak

Razvoj instituta pravne odgovornosti izvršne vlasti u Hrvatskoj teče kao, ponešto zakašnjeli, ogranak odgovarajućih procesa koji se u kontinentalnim europskim zemljama odvijaju od konca osamnaestog stoljeća i tijekom devetnaestog stoljeća te u osnovi imaju zajednička obilježja.

Do pred 1848. politički zahtjevi hrvatskog građansko-liberalnog nacionalnog pokreta ograničeni su na uvođenje posebne hrvatske zemaljske vlade, ali se tada dopunjuju i zahtjevom za odgovornošću vlade Hrvatskom saboru, čemu je posebno značenje dano u *Zahŕvanjima naroda* 1848. No, unatoč nastojanjima iskazanima na hrvatskim saborima 1848, 1861. i 1865. da se to načelo pretoči u pravnu regulativu, ono je konstitucionalizirano tek Hrvatsko-ugarskom nagodbom 1868. godine. To je načelo bilo istaknuto i u Zakonu o ustroju zemaljske vlade 1869, ali je regulirano tek Zakonom o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika 1874. godine koji je bio donijet kao prvi i jedan od najvažnijih zakona u sklopu Mažuranićevih reformi. Taj je zakon uvelike bio zasnovan na odgovarajućem austrijskom ustavnom zakonu o odgovornosti ministara iz 1867. Donošenje tog zakona u hrvatskoj je javnosti pozdravljeno kao znak raskida s feudalnim načinom upravljanja i postavljanje pretpostavki za izgradnju neovisnog položaja hrvatske izvršne vlasti prema Središnjoj vladi.

Pravna obilježja toga zakona odgovaraju obilježjima iz "klasične" tipologije ministarske odgovornosti u ostalim europskim zemljama. U hrvatskom slučaju radi se o institutu koji je stajao na sjecištu stegovne i kaznenopravne odgovornosti s izraženom političkom dimenzijom, dok je građanska odgovornost bila redovnog tipa. Posebna odgovornost načelno se ostvarivala u postupku u kojem je Sabor imao ulogu tužioca pred posebnim sudom sastavljenim od sudaca najviših redovnih sudova i od u Saboru izabranih običnih građana vještih pravu. Lapidarno propisani postupak bio je uređen po uzoru na kazneni postupak, što je, skupa s ograničenjem

oblik decentralizacije i Pliverićeva polemika s Jellinekom oko pitanja određenja položaja Hrvatske. U tom smislu valjalo bi konzultirati G. Jellineka. *Die Lehre von den Staatenverbindungen*. Wien, 1882; G. Jellinek, *Ueber Staatsfragmente*. Heidelberg, 1896; G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*. Berlin 1900; J. Pliverić. *Das rechtliche Verhältnis Kroatiens zu Ungarn*. Agram, 1885; J. Pliverić. *Beiträge zum ungarisch-kroatischen Bundesrecht*. Agram, 1886; J. Pliverić. *Der kroatische Staat*. Agram, 1887.

inkriminacija na *causa maiores*, imalo svrhu osigurati da ne dođe do olakog ili politiziranog podizanja optužbe. Ključni zaštitni objekt bile su temeljne odrednice ustrojstva vlasti postavljene Nagodbom, ali je odgovornost postojala ne samo za zakonitost već i za svrhovitost rada. Saboru je primarno bio odgovoran ban, a supsidijarno odjelni predstojnici. Intencija Zakona bila je da djeluje "moralno-politički" odnosno preventivno, i, slično većini primjera u europskim zemljama, Zakon nije doživio primjenu u praksi unatoč dvama pokušajima podizanja optužnice protiv bana. S obzirom na izostanak judikature nisu se jasnije izoštrila pojedina obilježja Zakona, što posebice važi za političku dimenziju toga instituta. No, institucionalna obilježja Zakona o odgovornosti bana kao i odrednice političke zbilje nagodbenog uređenja ne ostavljaju vjerojatnost da se na njegovoj podlozi mogla razviti politička odgovornost. Ipak, Zakon je imao dodatnu težinu upravo s obzirom na nepostojanje političke odgovornosti članova vlade jer je u njemu bila sadržana mogućnost sankcioniranja eventualnog vladinog kršenja proračunske nadležnosti Sabora s obzirom na to da nisu postojale pune pretpostavke da Sabor natjera vladu na odstup putem odbijanja izglasavanja proračuna ili putem interpelacija.

Političko značenje uvođenja odgovornosti članova vlade Saboru bilo je - kao i u ostalim europskim zemljama - u onemogućivanju samovolje izvršne vlasti podvrgavanjem vlade nadzoru predstavničkog zakonodavnog tijela u kojem su prevagu imale građansko-liberalne snage. No, u hrvatskom slučaju podvrgavanje vlade nadzoru Hrvatskog sabora još je veću težinu imalo u tome što se na taj način "zaokruživao" hrvatski politički sustav odnosno stvarale su se pretpostavke za izmicanje od utjecaja Središnje vlade Budimpešte na Zemaljsku vladu. U tome je postojala sličnost Hrvatske s Ugarskom u odnosu prema bečkom dvoru 1848. i 1867. godine. No, hrvatski zakon tu svrhu nije ispunio jer je ostala politička ovisnost bana prema ministru-predsjedniku Središnje vlade i nadzorna uloga hrvatsko-slavonskog ministra, pa je hrvatski politički sustav i dalje ostao "poluotvoren" utjecaju iz Budimpešte.

Značenje uređenja odgovornosti bana i odjelnih predstojnika je i u tome što se putem tog instituta stožerne važnosti jasnije određuje hrvatski politički sustav. Tako se upravo s obzirom na regulaciju odgovornosti članova vlade jasno može zaključiti da su odjelni predstojnici imali značaj visokih upravnih službenika, dočim su funkcija i položaj bana imali politički značaj. A, s obzirom na načelnu neodgovornost odnosno činovnički položaj odjelnih predstojnika, nije postojala kolegijalna odgovornost vlade niti se ona razvijala *via facti*. Položaj bana upravo je pak zbog prava protupotpisa i ministarskog tipa odgovornosti Saboru usporedljiv s položajem hrvatsko-slavonskog ministra u Središnjoj vladi odnosno s ministarskim položajem općenito. Utoliko hrvatski ban sasvim sigurno prelazi položaj upravnog službenika i predstavlja neku vrstu ministra.

To određenje valja uzeti u obzir kao element pri pobližem razjašnjavanju još uvijek ne posve razjašnjene prirode hrvatskog političkog sustava u nagodbenom

uređenju. Tako, primjerice, unatoč određenim sličnostima s modelom "orleanskog parlamentarizma", hrvatski politički sustav zapravo uopće nije moguće podvesti pod klasičnu tipologiju parlamentarne vlade s obzirom na "poluotvorenost" toga sustava prema institucionaliziranom i zbiljskom utjecaju Središnje vlade i vladara. To otvara potrebu traženja odgovarajućeg modela.

Glede procjene stvarnog značenja pravne (i političke) odgovornosti u Hrvatskoj valja imati na umu da je pravna odgovornost u većem broju europskih zemalja bila uvedena nedugo prije Hrvatske, da je u mehanizam ministarske pravne odgovornosti bilo ugrađeno očekivanje o njegovoj tek iznimnoj primjeni te da se u gotovo svim zemljama koje su poznavale taj institut on nije ni primijenio do 1918. ili je primijenjen posve iznimno. Politička odgovornost je pak u to doba bila prihvaćena tek u najrazvijenijim europskim zemljama, dok je još bilo prerano za recepciju toga načela u politički nestabiliziranim sustavima većine europskih zemalja koji su iz feudalnih razmjerno naglo bili transformirani u moderne. Glede zemalja Austro-Ugarske položaj Hrvatske je, s obzirom na Hrvatsko-ugarsku nagodbu i tradiciju povijesne hrvatske ustavnosti, usporedljiv jedino s Ugarskom te s Austrijom koje su imale odgovarajuće institucije, dok je posve neusporedljiv s ostalim zemljama koje nisu ni imale državnu autonomiju pa stoga niti odgovarajuće institucije vlasti.

Značenje uvođenja Zakona o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika utoliko ne treba ocjenjivati samo u odrednicama neposredne primjenljivosti. Značenje tog zakona prvenstveno leži u njegovu uporišnom mjestu u oblikovanju modernog hrvatskog pravno-političkog sustava te u doprinosu uobličavanju modernog europskog pravno-političkog identiteta Hrvatske. U institucionalnom smislu Zakon o odgovornosti bana i odjelnih predstojnika postavio je jednu od odredišnih točki ključnih za dalju rekonstrukciju hrvatskog pravno-političkog sustava, dok je u političkom smislu predstavljao svojevrsan vrijednosni "ponder". Institucionalizacijom odgovornosti bana u hrvatskom je političkom sustavu odgovornost izvršne vlasti prihvaćena kao jedna od temeljnih i legitimnih političkih vrijednosti koja je od tada predstavljala legitimnu okvirnu orijentaciju u ponašanju sudionika političkog sustava, kako bana i funkcionara vlade, tako i zastupnika i građana. S obzirom na institucionalizaciju odgovornosti članova vlade, od tada je ocjenjivanje njihova ponašanja postalo legitimnim dijelom političkog života, a odgovornost bana ušla je u redoviti hrvatski politički govor.

Zbog svega je toga institucionalizacija instituta odgovornosti bana, i unatoč neprimjeni toga instituta u praksi, bila jedna od najznačajnijih odrednica u izgradnji modernog ustrojstva vlasti u Hrvatskoj i izgradnji moderne hrvatske političke kulture zasnovanih na modernim strukturnim odrednicama i modernim političkim vrijednostima.

Zusammenfassung

Dalibor Čepulo: **Die Verantwortung und die Position des Bans und der Mitglieder der kroatischen Landesregierung 1868-1918 und die Ministerverantwortung in Europa**

Die Entwicklung des Instituts der rechtlichen Verantwortung der vollziehenden Gewalt in Kroatien läuft als ein Zweig der entsprechenden Prozesse ab, die in kontinentaleuropäischen Ländern seit dem Ende des 18. Jh. und im Laufe des 19. Jh. stattfinden. Von 1848 an wird den Forderungen der kroatischen bürgerlich-liberalen Nationalbewegung zur Einführung einer eigenen kroatischen Landesregierung die Forderung zur Verantwortung solch einer Regierung dem Kroatischen Sabor hinzugefügt. Dieser Grundsatz wurde jedoch erst durch den Kroatisch-ungarischen Ausgleich 1868 konstitutionalisiert und durch das Gesetz über die Verantwortung des Bans und der Sektionschefs 1874 geregelt. Dieses Gesetz hat die Lösungen aus dem österreichischen Verfassungsgesetz über die Ministerverantwortung von 1867 übernommen und angepasst. Die Verantwortung des Bans (Vorsitzender der Landesregierung) war Disziplinar-, Straf- und Zivilverantwortung mit einer deutlichen politischen Dimension. Das Verfahren war im kroatischen Einkammer-Sabor einzuleiten, der die Rolle des Anklägers vor einem besonderen, aus Richtern an höchsten ordentlichen Gerichten und aus gewöhnlichen, im Sabor gewählten Bürgern zusammengesetzten Königreichsgericht hatte. Der Ban war für *causa maiores* aber auch für die Zweckmäßigkeit der Arbeit verantwortlich. Trotz der Versuche 1885 und 1907 gelangte das angeführte Gesetz jedoch nie zur Anwendung, und in der Praxis hat sich auch die politische Verantwortung nicht entwickelt. Der besondere Charakter der Verantwortung der Landesregierung dem Kroatischen Sabor war darin, dass damit das autonome kroatische politische System institutionell "abgerundet" wurde. Die Zentralregierung in Budapest hat jedoch wegen der politischen Abhängigkeit des Bans vom Ministerpräsidenten der Zentralregierung und der faktischen Aufsichtsrolle des Kroatische-Slawonischen Ministers in der Zentralregierung den Einfluss auf autonome kroatische Angelegenheiten beibehalten. Mit Rücksicht auf die subsidiäre Verantwortung der Sektionschefs der Landesregierung kann man schliessen, dass sie den Charakter hoher Verwaltungsbeamten hatten, während die Position des Bans, wegen seines Gegenzeichnungsrechts und seiner Verantwortung, den Charakter einer Ministerposition hatte. Es ist jedoch nicht möglich, mit Rücksicht auf die "Halboffenheit" des kroatischen politischen Systems gegenüber dem Einfluss der Zentralregierung, die Position der vollziehenden Gewalt in Kroatien in die klassische Typologie der Parlamentarregierung einzuordnen.

Summary

Dalibor Čepulo: The Responsibility and the Position of a Viceroy and the Members of the Croatian Land Government of 1868-1918 and Ministerial Accountability in Europe

The development of the institute of legal responsibility of the executive power in Croatia existed as a branch of the corresponding processes which took place in continental European countries from the end of 18th and in the course of the 19th century. Since 1848, the demands of the Croatian civic-liberal national movement for the introduction of a special Croatian land government were supplemented with a demand for the accountability of such a government to the Croatian *Sabor*. However, this principle was constitutionalised only by the Croatian-Hungarian Agreement of 1868 and was regulated by the Law on the Accountability of the Viceroy and the Heads of Departments of 1874. This Law adopted and amended the solutions from the Austrian Constitutional Law on the Accountability of Ministers of 1867. The accountability of the viceroy (the President of the Land Government) lay at the juncture of his disciplinary, criminal, legal and civic responsibility with an expressed political dimension. The procedure was instituted in the single-chamber Croatian *Sabor* which had the role of a state attorney before a special Crown Court composed of the judges of the highest regular courts and of ordinary citizens appointed by the *Sabor*. The viceroy was responsible for *causa maiores*, but also for the purposefulness of the work. However, in spite of the attempts in 1885 and 1907, the mentioned law was not implemented and the political responsibility did not develop in practice. The particular importance of the responsibility of the Land Government to the Croatian *Sabor* lay in the fact that in such a way the autonomous Croatian political system was institutionally "rounded up". However, the Central Government from Budapest kept its influence on autonomous Croatian affairs because of the dependence of the viceroy on the Minister-President of the Central Government and the actually supervisory role of the Croatian-Slavonian Minister in the Central Government. On the basis of the subsidiary responsibility of the Heads of Departments of the Land Government, it can be concluded that they had the importance of high administrative officials. The position of the viceroy, because of the right of a counter-signature and of responsibility, was that of a minister. However, due to the "semi-openness" of the Croatian political system towards the influence of the Central Government, the position of the executive power in Croatia cannot be categorised under a classical type of parliamentary government.

NELINEARNA MULTIVARIJATNA ANALIZA

Dr. sc. **ALEKSANDAR HALMI**, profesor
Pravnog fakulteta u Zagrebu
Studijski centar socijalnog rada

UDK 519.237
Pregledni znanstveni rad

U članku autor ispituje što se zbiva u uvjetima narušavanja osnovnih pretpostavki generalnog linearnog modela (regresijskog modela), a potom ispituje sasvim specifične probleme koji se susreću u definicijama nekih teoretičara koji ističu asimetričnu ulogu objekata i jedinica koje ulaze u sastav multivarijatne analize (MVA).

Drugim riječima, u središte se postavlja nekoliko metodoloških problema koji su specifični za multivarijatnu analizu kao što su:

1. *Treba li se u našim istraživanjima baš uvijek rukovoditi multinormalnom distribucijom ili ne?*
2. *Koje su osnovne prednosti i ograničenja klasične multivarijatne analize?*
3. *Što činiti u uvjetima narušavanja temeljnih pretpostavki MVA?*
4. *Kako iskoristiti alternativne mogućnosti koje pruža nelinearna multivarijatna analiza?*
5. *Koji je stupanj konsenzusa u definicijama autora oko nekih temeljnih elemenata MVA, posebno onih koji se odnose na njezinu asimetričnu strukturu?*
6. *Je li na temelju analize sadržaja definicija koje postoje u literaturi moguće dati jednu jedinstvenu i sveobuhvatnu definiciju koja bi uzimala u obzir klasične, ali i sasvim nove momente koji ulaze u sastav suvremene MVA?*

Pretpostavke za multivarijatnu analizu

Kao i svaka druga inferencijalna statistička tehnika, matematička operacionalizacija MVA temelji se na nizu pretpostavki koje su zajedničke za sve normalne linearne modele. Te su nam pretpostavke dobro poznate jer o njima se već u literaturi dosta raspravljalo. Te su pretpostavke sljedeće: