

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

---

GODINA 49 - BROJ 6

---

Zagreb, 1999.

**PRAVO HRVATSKE ZAVIČAJNOSTI  
I PITANJE HRVATSKOG I  
UGARSKOG DRŽAVLJANSTVA 1868-1918  
- PRAVNI I POLITIČKI VIDOVI  
I POREDBENA MOTRIŠTA**

Dr. sc. DALIBOR ČEPULO, docent UDK 342.71(497.5)''1868/1918''  
Pravnog fakulteta u Zagrebu 34(091)  
347.176

Izvorni znanstveni rad

*Nakon Hrvatsko-ugarske nagodbe pravo zavičajne pripadnosti općini u Hrvatskoj je bilo uređeno Zakonom o zavičajnim odnosima iz 1880. Zbog specifičnog državnopravnog položaja Hrvatske pravo zavičajnosti, uz svoje "klasične" sadržaje, predstavljalo je pravnu osnovu i za uživanje političkih prava koja su proizlazila iz hrvatske autonomije uređene Hrvatsko-ugarskom nagodbom. Zbog toga je pravo zavičajnosti među dobrim dijelom hrvatske političke elite kao i među hrvatskim pravnim stručnjacima bilo tumačeno kao vid hrvatskog državljanstva odnosno kao element hrvatske državnosti u sklopu nagodbenog uređenja, o čemu su se vodile i odgovarajuće rasprave koje su se uvelike oslanjale na poredbena obrazloženja.*

**Mažuranićeve reforme 1873-1880. i Zakon o zavičajnim odnosima od 30. travnja 1880.**

Reforme poduzete u Hrvatskom saboru za banovanja Ivana Mažuranića (1873-1880) bile su vrhunac procesa izgradnje modernih hrvatskih javnopravnih institucija. Taj proces teče od 1848. godine, a njegov se nastavak do Mažuranićeve nastupa na bansku čast u rujnu 1873. može pratiti kroz odgovarajuću djelatnost hrvatskih sabora koja je urodila usvajanjem zakona koji su potom stekli pravnu snagu ili pak, znatno češće, kroz saborsku zakonodavnu djelatnost koja je ostajala nedovršena ili je završavala neuspjehom u stadiju sankcioniranja. U Mažuranićevom

je razdoblju donijeto čak šezdesetak zakona (koji su gotovo svi dobili vladarevu potvrdu) koji se mogu u većoj ili manjoj mjeri ocijeniti reformskima. Premda je veći broj njih bio manjega značenja, oni važniji uređivali su pitanja ustroja i funkcioniranja organa vlasti (napose pravosuđa i uprave), nekih građanskih i političkih prava, društvenih odnosa i prosvjete. Iako se poduzete reforme pokazuju nedovršenima, a donijeti zakoni trpjeli su od različitih ograničenosti, ipak je s najvažnijima od njih uspostavljena okosnica modernoga ustroja autonomne vlasti i zaštita građanskih i političkih prava u duhu njemačke ideje "pravne države" i po uzoru na moderne austrijske zakone. Naime, gotovo su svi hrvatski zakoni koji su se odnosili na ustroj vlasti i prava i slobode donijeti preuzimanjem austrijskih zakona iz šezdesetih i sedamdesetih godina (a u slučaju ustroja uprave iz pedesetih godina) utemeljenih na liberalnim načelima. Ti su zakoni potom prilagođavani znatno skućenijim hrvatskim prilikama koje su bile takve kako zbog formalnih i faktičnih političkih odnosa nakon Hrvatsko-ugarske nagodbe tako i zbog gospodarskih, društvenih, ali i ideoloških skućenosti unutar same Hrvatske. Te se izmjene nisu sastojale samo u tehničkim prilagodbama hrvatskim prilikama već i, ponajviše, u postrožavanju u odnosu na ionako razmjerno restriktivne austrijske zakone odnosno u ograničavanju mogućnosti ostvarivanja prava pojedinaca, a naglašavanju ovlasti i uloge organa vlasti. Reformama je stvorena moderna organizacijska, a dijelom i postupovna, normativna osnova za djelovanje hrvatske autonomne vlasti unutar nagodbenih okvira, makar i u ponešto autoritarnom okviru. No, različiti politički i financijski razlozi doveli su nakon 1875. do bitnog reformskog zastoja, a 1880. i do konačnog Mažuranićevog odstupanja da bi Khuen-Hedervary neke od najvažnijih zakona iz Mažuranićevog razdoblja izmijenio ili pak formalnim i faktičnim mehanizmima umrtvio kako bi osigurao samovoljno postupanje unutar nagodbenih i zakonskih okvira.

U zakonodavnoj i političkoj djelatnosti Mažuranićevog razdoblja uočljivo je da je - i unatoč kompromisu narodnjaka sklopljenog s Ugarskom vladom 1873. godine kao i unatoč svijesti o formalnim i faktičnim ograničenostima nagodbene autonomije - ideja hrvatske državnosti i dalje bila vrlo snažno prisutna među zastupnicima i u političkoj javnosti. Povremeno je bilo vidljivo da su reforme doživljavane ne samo kao uspostavljanje moderne strukture autonomne vlasti, koja će ujedno služiti i kao zaštita pred presezanjima iz Budimpešte, već i kao uspostavljanje podloge za eventualni budući dalji razvoj prema širim i punijim obilježjima državnosti.

U tom se sklopu zanimljivim pokazuju pitanja sadržaja i postupka donošenja Zakona o zavičajnim odnosima u Hrvatskom saboru 1879. godine kao i tumačenje prava zavičajnosti i državljanstva od hrvatske političke elite. Naime hrvatski Zakon o zavičajnim odnosima, za razliku od svog austrijskog uzora, nije bio tek jedinstvena i cjelovita regulacija "klasičnih" sadržaja prava zavičajnosti dotada raspršena u različitim propisima, već je imao i dodatno političko značenje s obzirom na to da je pravo zavičajnosti bilo i osnova za ostvarivanje političkih prava u Hrvatskoj koja su proizašla iz autonomnog položaja Hrvatske reguliranog Hrvatsko-

-ugarskom nagodbom. Stoga je pravo zavičajnosti među dijelom zastupnika Hrvatskog sabora i u kasnijim radovima hrvatskih pravnih stručnjaka doživljavano kao neka vrsta autonomnog "državljanstva" te je tumačeno i kao dokaz hrvatske državnosti koja Hrvatskoj pripada i po samoj Hrvatsko-ugarskoj nagodbi. Ta točka pak povezuje pitanje zavičajnosti s ostalim reformama Mažuranićevog razdoblja. One se pokazuju kao sustavno i postupno nastojanje da se, unutar suženog nagodbenog okvira, izgradi osnova modernog ustrojstva vlasti i reguliraju prava građana spram države kao podloga posebnog hrvatskog državnopravnog položaja i cjelovitog sustava vlasti s perspektivom učvršćenja i širenja toga položaja prema modernoj nacionalnoj državnosti i europskoj identifikaciji Hrvatske<sup>1</sup>.

Zbog toga se pri raščlambi hrvatske regulative o zavičajnom pravu s normativnom dimenzijom Zakona o zavičajnim odnosima susreće i dvojaka politička dimenzija - u smislu značaja prava zavičajnosti kao podloge posebnih hrvatskih političkih prava i njihova dosega te u smislu percepcije prava zavičajnosti među hrvatskom političkom elitom kao hrvatskog državljanstva.

### Pojmovna obilježja i politički značaj državljanstva i prava zavičajnosti

*Državljanstvo* je vid osobne pripadnosti državi neovisno o boravljenju na državnom području odnosno javnopravni status pojedinca iz kojeg proizlaze stanovita prava i obveze prema državi utvrđena pozitivnim zakonodavstvom, od kojih su najvažnija politička prava<sup>2</sup>. U staleškom razdoblju ugarsko-hrvatske državne zajednice svi pripadnici Ugarske i Hrvatske smatrani su državljanima jedne te iste države (*indigenae*), ali su građani (*cives*) bili samo oni koji su uživali sva državljanska prava, dok su državljani ograničeni u pravima bili stanovnici (*incolae*), a svi su ostali bili stranci<sup>3</sup>. Pojam državljanstva promijenio se proglašenjem načela

<sup>1</sup> Prikaz i raščlambu najvažnijih Mažuranićevih reformi 1873-1880. u kontekstu političkih i društvenih procesa u Europi i Hrvatskoj od 1790. odnosno od 1848. do 1880. v. u: Čepulo, Dalibor, *Ustavne i političko-upravne zakonodavne reforme u Hrvatskoj u razdoblju banovanja Ivana Mažuranića (ustrojstvo vlasti i građanske slobode i prava)*, Zagreb, 1998 (disertacija, neobjavljeno). Usp. i Gross, Mirjana - Szabo, Agneza, *Prema hrvatskome građanskome društvu*, Zagreb, 1992, 369-418, i Krok, James P., *Liberal Reform in Croatia, 1872-75. The Beginnings of Modern Croatia Under Ban Ivan Mažuranić*, Ph. D. Thesis, Indiana University, 1980 (neobjavljeno).

<sup>2</sup> Polić, Ladislav, *Nacr. hrv.-ugarskog državnog prava. Popravljen i dopunjen izdanje po dru Poliću*, Zagreb, 1912 (skripta), 114; Polić, Ladislav, *Opće državno pravo. Izpravljen i dopunjen*, Zagreb, 1922 (skripta, litografirano), 87-88; Krišković, Vinko, *Upravna nauka. I dio. Predavanja 1920/21, 1921/22, 1922/23, 1923/24*, Zagreb, 1925 (skripta), 234.

<sup>3</sup> Hrvatskougarskim državljaninom postajalo se po rođenju, udajom ili primanjem u državljanstvo (*indigenae recepti*) koje je moglo biti jednostavno prešutno primanje, dok je odličnijim strancima državljanstvo u obliku privilegija podjeljivao kralj uz znanje i suradnju staleža. Povlastice državljanima (*praerogative indigenatus*) bile su pravo da steknu plemstvo, poluče javne službe i punopravno vijećaju o državnim poslovima, dobiju crkvene nadarbine, posjeduju nekretnine, bave se obrtom i trgovinom, a te povlastice nisu mogli steći stranci. Lanović, Mihajlo, *Privatno pravo Tripartita*, Zagreb, 1929, 141-144.

jednakosti 1848. i preustrojem Carstva 1849. pa je od 1849. do 1867. u Habsburškom Carstvu postojalo jedinstveno austrijsko državljanstvo, a na njegovo stjecanje odnosile su se odgovarajuće odredbe Općeg građanskog zakonika (§§ 28-32). No, priznanjem državopravne samosvojnosti Ugarske u Austro-ugarskoj nagodbi 1867. posljedično je priznato i odvojeno državljanstvo<sup>4</sup>. Stoga je nakon 1867. postojala jedinstvena pripadnost Carstvu koja je implicite proizlazila iz odredbi i duha Austro-ugarske nagodbe, ali je postojala i posebna pripadnost Austriji i Ugarskoj koju je svaka polovica uređivala za sebe. Argumentacija o postojanju jedinstvene austro-ugarske pripadnosti, koju su zastupali i hrvatski autori, ukazivala je na to da se Austro-Ugarska u međunarodnim odnosima pojavljivala kao jedinstveni politički subjekt (pa i onda kada se neko pitanje odnosilo samo na jednu polovicu) i da su se prema stranim državama svi pripadnici Carstva uzimali kao jedan politički narod, a teritorij Carstva kao jedinstven te da je utoliko postojao zajednički austrougarski *indigenat*<sup>5</sup>. Posebno austrijsko ili ugarsko državljanstvo isključivalo je ono drugo<sup>6</sup>, a svaka od zemalja je ta pitanja uređila za sebe. Tako je § 1. austrijskog *Deržavnog temeljnog zakona od 21. prosinca 1867. saderžavajući obća prava deržavljanah za kraljevine i zemlje, zastupane u vieću cesarevinskom* (jedan od zakona tzv. Prosinakčkog ustava iz 1867) utvrdio da "za sve deržavljane kraljevinah i zemaljah zastupanih u vieću cesarevinskom, postoji obće austrijansko deržavljanstvo"<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Zavičajno pravo. Zakon od 30. travnja 1880. ob uredjenju zavičajnih odnošaja u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji i prijašnji propisi o stečenju i gubitku zavičajnoga prava. Sabrao i bilješke dodao Koloman Mutavdžić, Zagreb, 1885, 19-20.

<sup>5</sup> Institut indigenata bio je feudalnog porijekla i značio je vezu odnosno pripadnost zemlji. U prilog postojanja austrougarskog indigenata Krišković kao pobliže argumente navodi da se sa stranim državama uvijek sklapa samo jedan ugovor o izručenju makar on važio i samo za jednu polovicu Carstva (jer pripadnici Carstva imaju jedan personalitet), samo jedan trgovački ugovor i bez obzira na moguće supotpisnike iz obiju vlada, samo jedan ugovor o željezničkom prometu makar se pruga ticala i samo jedne polovice Monarhije, nadalje da je diplomatsko i konzularno zastupanje jedinstveno, da postoji samo jedna ratna i trgovačka zastava na brodovima, da se austrougarski ratni brodovi smatraju uvijek austrougarskim teritorijem, a trgovački brodovi se takvima smatraju na otvorenom moru, da su pripadnici Austro-Ugarske u Otomanskom Carstvu podložni austrougarskim konzularnim sudovima te da pri izručenju za sve austrougarske pripadnike postoji jedinstveni nacionalitet, da se obrambena dužnost obnaša u cijelom Carstvu, uključujući i domobranstvo i pučki ustanak, jer je vojska Carstva jedinstvena, te da državnu vlast u Bosni i Hercegovini vrši cijelo Carstvo. Krišković, *Upravna nauka i ug.-hrv. upravno pravo. Po predavanjima prof. dra. Kriškovića. God. 1909-10-11.* Zagreb, 1912 (skripta), 76-80. Mađarski autori naglašavali su pak da Austro-Ugarska nema ni svoj teritorij ni građane kao ni zakonodavnu i pravosudnu vlast pa ni izvršnu vlast. Appony, Albert, *A Brief Sketch of the Hungarian Constitution and of the Relations Between Austria and Hungary*, Budapest, 1908, 69-70.

<sup>6</sup> Godine 1870. sporazumom ugarskog i austrijskog ministarstva unutarnjih poslova utanačeno da je pretpostavka prijelaza iz austrijskog u ugarsko državljanstvo, i obrnuto, otpust iz aktualnog državljanstva koji se pak izdavao uz predočenje dokaza da je zajamčen primitak u zavičajnost neke općine u zemlji novog državljanstva te da je zajamčen primitak u državljanstvo. Usp. Mutavdžić, 11.

<sup>7</sup> Tekst citiranoga zakona u službenom prijevodu na hrvatski v. u: *Prevodi ilirski zakonah i naredabah kriepostnih za Dalmaciju. Iz deržavnoga lista zakonah, izdana godine 1868.* Zadar, 1868.

*Zakonski članak L:1879. Zajedničkoga ugarsko-hrvatskoga sabora o stečenju i gubitku ugarskoga državljanstva* utvrdio je, slično tome, u § 1. "državljanstvo je jedno te isto u svih zemljah krune ugarske", a u § 3. to je državljanstvo nazvao "ugarskim"<sup>8</sup>. Do stupanja toga zakona na snagu (8. siječnja 1881) na stjecanje državljanstva na odgovarajući su se način primjenjivale odredbe Općeg građanskog zakonika<sup>9</sup>.

Uz državljanstvo je kao osobni vid pravne pripadnosti postojala i *zavičajnost*, ali je to bila pripadnost pojedinca pojedinoj općini temeljem koje je između pojedinca i općine nastupao odnos određenih širih prava i obveza. Zbog toga se zavičajnost nije stjecala naprosto činjenicom stanovanja ili stjecanjem nekretnina u općini, već temeljem neke posebne osobne povezanosti (porijeklo, udaja, posebno primanje u općinsku zajednicu). Po tome je zavičajnost bila slična državljanstvu, ali je primanje u zavičajnost bilo sastavni dio općinske samouprave. Zbog osobne prirode zavičajnosti pretpostavka za nju bila je državljanstvo, a podrazumijevala je pripadnost zavičajnika samo jednoj općini u državi<sup>10</sup>. Suprotno tome, samo na teritorijalnoj pripadnosti općini bilo je zasnovano *općinarstvo* kod kojeg veza nastaje na temelju boravljenja ili posjedovanja nekretnine u općini i ono je uključivalo suženiji krug osnovnih prava koja su pripadala općinaru (slobodni boravak u općini, uživanje općinskih dobara, aktivno pravo glasa). Ostale su osobe bile *stranci* i njima je pod određenim uvjetima mogao biti uskraćen boravak u općini.<sup>11</sup>

Pojam zavičajnosti (*Heimatrecht*) zapravo je bio specifičan za austrijsko pravo, dok ga tradicionalni pravni sustav zapadnih država nije poznavao. Prava i obveze koje su proizlazile iz zavičajnosti bile su do 1848. prilično značajne, a uključivale su pravo slobodnog boravka na određenom prostoru, pravo pojedinca na uzdržavanje u slučaju siromaštva, pravo stjecanja i uživanja nekretnina u zemljišnim zajednicama, pravo obavljanja obrta, aktivno i pasivno pravo glasa<sup>12</sup>. No, industrijalizacijom i razvojem modernih društvenih odnosa te društvenom i prostornom pokretljivošću zavičajnost je postupno gubila na značenju glede širine

(dalje: PI), 7. Tekst izvornika (RGI 142/1867) v. u: Bernatzik, Edmund (Hrsgb.). *Die österreichischen Verfassungsgesetze*. Wien, 1911, 422.

<sup>8</sup> Službeni hrvatski tekst navedenoga zakona v. u: *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju za godinu 1880* (dalje u tekstu: SZ 1880), 119-129. Sadržaj toga zakona o stjecanju i gubljenju ugarskog državljanstva v. u: Žigrović-Pretočki, Ivan, *Upravno pravo kraljevina Hrvatske i Slavonije s obzirom na ustav*, Bjelovar, 1911, 207-208.

<sup>9</sup> Usp. Mutavdžić, 20.

<sup>10</sup> Krišković, 1925, 234; Krbek, Ivo, *Pravo javne uprave FNRI, I*, Zagreb, 1961, 272; Vrbanić, Fran, *Rad hrvatskoga zakonarstva na polju uprave od godine 1861. do najnovijega vremena, II*, Zagreb, 1890, 74.

<sup>11</sup> Krišković, 1925, 235. Usp. i komentar i odredbe u: Mutavdžić, 189-194.

<sup>12</sup> Krbek, Ivo, *Upravno politički zakoni*, Zagreb, 1940 (skripta), 30. Usp. i Mihalić, Adolf, *Općina i njezina uprava na temelju zak. članka XVI:1870 ob uredjenju općina i trgovišta, koja nemaju uredjenoga magistrata, Mjesečnik Pravničkoga društva u Zagrebu*, 30, 1904, 1, 31-32.

prava koje je nosila, a uvođenjem načela jednakosti 1848. i širenjem prava koja su bila vezana uz zavičajnost na širi krug državljanstva smanjivao se i specifični krug prava koja je taj pojam podrazumijevao. Na kraju je opseg zavičajnih prava bio u osnovi sveden na pravo slobodnog boravljenja u općini (odnosno na nemogućnost izгона iz općine) i pravo na izdržavanje od općine u slučaju siromaštva<sup>13</sup>. Na umanjenje značenja zavičajne pripadnosti djelovala je i nacionalna identifikacija koja je postajala sve značajnijom odrednicom pripadnosti građana<sup>14</sup>. S druge strane, iz jednakih razloga te kao posljedica načela slobode kretanja i nastanjanja (u Austriji snažno ograničenog zadržavanjem policijskog prava izгона iz općine) značenje pitanja zavičajnosti raslo je kao sredstvo nadzora kretanja građana unutar države<sup>15</sup>. To je bilo još izraženije glede pitanja odnosa unutar samih lokalnih zajednica koje su postajale sve izloženije priljevu stranaca i promjeni strukture zajednice te glede porasta važnosti pitanja opskrbe siromaša s obzirom na načelo društvene pravde i potrebu prevencije izvora društvene patologije<sup>16</sup>. Štoviše, opskrba u slučaju siromaštva zasnovana na solidarnosti zajednice postala je bitni dio "klasičnog" sadržaja zavičajnog prava<sup>17</sup>.

Austrijski ustavni poredak uspostavljen 1867. razlikovao je državljanstvo i zavičajnost pa je tako § 11/g Zakona od 21. prosinca 1867. kojim se preinačuje temeljni zakon o zastupstvu cesarevine od 26. veljače 1861. (jedan od zakona tzv. Prosinačkog ustava) utvrdio da nadležnost Carevinskog vijeća obuhvaća zakonodavstvo "o pravu državljanstva i zavičajnom" što će naći odraza u odgovarajućoj austrijskoj regulativi, a razlika između državljanstva i zavičajnosti pojaviti će se i u ugarskoj (mađarskoj) regulativi izrađenoj po uzoru na austrijsku<sup>18</sup>. Državljanstvo je u austrijskom dijelu bilo shvaćano fleksibilnije i pluralnije, dočim je u Ugarskoj nakon razmjerno liberalnog Zakona o narodnostima 1868. u prvi plan posve iskočilo pitanje jezičnog nacionalnog identiteta koje je 1908. bilo izraženo riječima ugarskog ministra predsjednika Kolomana Szélla da "mi Mađari imamo jedan jedini kategorički imperativ, mađarsku državnu ideju, te moramo tražiti da to prihvati svaki

<sup>13</sup> Krbek, 1940, 30-31; Krbek, 1961, 272-273; Krišković, 1925, 236; Zavičajnost (V. Matijević), *Obćinar*, 20. XII. 1894.

<sup>14</sup> Stourzh, Gerald, *The Multinational Empire Revisited: Reflections on Late Imperial Austria*, *Austrian History Yearbook* (Minneapolis) 22, 1992, 15.

<sup>15</sup> Razvoj pravnog uređenja slobode kretanja odnosno slobode naseljenja i boravka te iseljenja i useljenja (u inozemstvo i iz inozemstva) u Austriji i u Hrvatskoj v. u: Krišković, Vinko, *Upravna nauka i hrv. ug. upravno pravo*, I, Zagreb, 1912 (skripta, litografirano), 389-417.

<sup>16</sup> Usp. Krišković, 1912, 388-389, te odgovarajuću analizu u obrazloženju potrebe reforme Zakona o zavičajnim odnosima u Austriji 1894. godine: Reforma zavičajnih odnosa u Austriji, I, *Obćinar*, 13. XII. 1894; Zavičajnost (V. Matijević), *Obćinar*, 20. XII. 1894.

<sup>17</sup> Vrbanić, 1890, 75.

<sup>18</sup> Tekst citiranoga austrijskog Zakona od 21. prosinca 1867. u službenom prijevodu na hrvatski v. u: *PI*, 4, a tekst izvornika (RGI 141/1867) v. u: Bernatzik, 396. O ugarskom uređenju državljanstva te o austrijskom i ugarskom zakonskom uređenju prava zavičajnosti v. dalje u tekstu.

građanin i tome se bezuvjetno podvrgne" kao i u izjavi Istvana Tisze iz 1910. da "naši građani nemađarskog jezika moraju na prvom mjestu prihvatiti činjenicu da pripadaju zajednici nacionalne države, države koja nije konglomerat različitih nacija"<sup>19</sup>. Svakako valja upozoriti i na svojevrсни "državljski potencijal" prava zavičajnosti koji se pokazao nakon raspada Austro-Ugarske 1918. u Ugovoru o miru s Austrijom u Saint-Germainu od 10. IX. 1919. i Ugovoru o miru s Mađarskom u Trianonu od 4. VI. 1920. U oba je ugovora određivanje državljanstva sukcesijskih država riješeno oslanjanjem na kriterij zavičajne pripadnosti, koji je, ujedno, jedan od ključnih pojmova u tim ugovorima<sup>20</sup>. Po svoj je prilici pravo zavičajnosti imalo

<sup>19</sup> Citati prema: Stourzh 1992, 15. Usp. i Timms, Edward, *Citizenship and "Heimatrecht" after the Treaty of Saint-Germain*, *Austrian Studies*, V. *The Habsburg Legacy. National Identity in Historical Perspective*. Edited by Ritchie Robertson and Edward Timms, Edinburgh, 1994, 158.

<sup>20</sup> Ugovor iz Saint-Germaina (§§ 70. i 76) i Ugovor iz Trianona (§§ 61-62) sadržavali su u poglavljima o pitanjima državljanstva identične odredbe po kojem nosilac zavičajnog prava na području koje je nekad bilo sastavni dio Austro-Ugarske dobiva državljanstvo države koja vrši suverenitet na dotičnom području uz isključenje austrijskog odnosno ugarskog državljanstva. Od toga su bile izuzete "država Srba, Hrvata i Slovenaca" i Češko-Slovačka u slučaju osoba koje su zavičajno pravo na dotičnim područjima stekle nakon 1. siječnja 1910. U tim je slučajevima za stjecanje državljanstva bilo potrebno i odobrenje tih država, a ako to odobrenje ne bi bilo traženo ili dobiveno, te su osobe dobivale državljanstvo države koja je vršila suverenitet na području na kojem su one imale zavičajno pravo. Zanimljive su bile i odredbe obaju ugovora (§ 80. Ugovora iz Saint-Germaina odnosno § 64. Ugovora iz Trianona) po kojem su nosioci zavičajnog prava na području bivše Austro-Ugarske koji su se razlikovali "od većine stanovništva po rasi i po jeziku" mogli šest mjeseci nakon stupanja ugovora na snagu optirati između država nasljednica ovisno o jeziku i rasi tih država. Timms (1992) i Stourzh (1992, 1994) upozoravaju na razliku u stjecanju austrijskog građanstva temeljem zavičajnosti i temeljem "optiranja" te upozoravaju da je u službenim tekstovima mirovnih ugovora (koji su bili sastavljeni na engleskom, francuskom i talijanskom, dok se njemačka terminologija sustavno izbjegavala) u pitanju bila nesretna uporaba pojma "race" koji je prenijet iz anglo-američke uporabe gdje je imao značenje etničke pripadnosti. Oba autora naglašavaju da je početna liberalna praksa glede stjecanja austrijskog građanstva na osnovi "optiranja" izmijenjena nakon jedne odluke Upravnog suda 1921. u kojoj je pojam "rasa" protumačen kao trajna kvaliteta jedne osobe karakterizirana fizičkim i psihičkim elementima odnosno stanje koje nije moglo biti oduzeto temeljem ovlasti i koje se nije moglo voljno izmijeniti, čime je taj pojam protumačen na način koji je isključio njemački govoreće Židove. Navedenu odluku Timms je postavio u sklop šovinističkog tumačenja zasnovanog na konceptima "Volks" i "Vaterland" koje je suprotstavio pojmu "Heimat" da bi svoj kratki članak zaključio povezivanjem pojmova "Volks" i "Vaterland" s pojmovima i ideologijom iz *Mein Kampf*. Valja napomenuti da se pojam "rasa" nalazi i u službenom prijevodu ugovora iz Saint-Germaina i Trianona na srpski. No, Timmsova i Stourzhova analiza otvara i pitanje u kojoj se mjeri očito diskriminatorska odredba o diskrecijskom odobrenju države uvjetovanom stjecanju državljanstva Kraljevstva SHS i Češko-Slovačke (§ 76. Ugovora iz Saint-Germaina odnosno § 62. Ugovora iz Trianona) može dovesti u sličan kontekst, to prije što su Nijemci i Mađari u Kraljevstvu SHS imali znatnih problema sa stjecanjem državljanstva. Timms, 161-162, 166; Stourzh 1992, 20, bilj. 69; Stourzh, Gerald, *Ethnic Attribution in Late Imperial Austria: Good Intentions, Evil Consequences*, *Austrian Studies* V. *The Habsburg Legacy. National Identity in Historical Perspective*, Edited by Ritchie Robertson and Edward Timms, Edinburgh, 1994, 79-81. O problemima Nijemaca i Mađara glede državljanstva Kraljevstva SHS v. u: Geiger, Vladimir, Nijemci Đakova i Đakovštine u Kraljevini SHS/Jugoslaviji,

jednaku ulogu i glede posjedovanja političkih prava i državljanke pripadnosti Državi SHS<sup>21</sup>.

U Hrvatskoj je pak zavičajna pripadnost još u staleškom razdoblju imala posebnu dimenziju<sup>22</sup>, ali je posebno značenje dobila nakon Hrvatsko-ugarske na-

*Kolo*, 4, 1997/178-185. Tekst Ugovora iz Saint-Germaina v. u: *Traité de Saint-Germain (1919)*. Nancy - Paris - Strasbourg 1919; za tekst Ugovora iz Trianona v. *Materials on Succession of States in Respect of Matters Other than Treaties*, New York, 1978, 512. Službeni prijevod na srpski Ugovora iz Saint-Germaina v. u: *Službene novine Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca*, 2, 1920, br. 133a, 1-161, a Ugovora iz Trianona u: *Službene novine Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca*, 3, 1921, br. 140, 1-160.

<sup>21</sup> Ferdo Čulinović, koji zastupa postavku o postojanju Države SHS i njenom nastanku 29. listopada 1918, navodi da od toga dana "stanovnici jugoslavenskih krajeva više nisu bili državljani Austro-Ugarske, iako se tada u međunarodnom pogledu još smatralo, da Austro-Ugarska i dalje postoji." Čulinović smatra da, unatoč međunarodnom položaju Austro-Ugarske u to doba, raskidom državnopravnih sveza "između tih jugoslavenskih krajeva i Austro-Ugarske nastaje za stanovništvo tih jugoslavenskih zemalja novo državno pravno stanje i što se tiče njihove državne pripadnosti (njihova državljanstva)". Čulinović, Ferdo, *Državnopravna historija jugoslavenskih zemalja XIX. i XX. vijeka, knjiga II*, Zagreb, 1959, 194, 197. U to je doba jedina javnopravna osnova koja je podrazumijevala (dotadašnju) pripadnost pojedinca području na kojem se prostirala novostvorena Država SHS bila zavičajna pripadnost i na temelju te pripadnosti pojedinci su uživali stanovita politička prava (uključujući izbornu pravu). Utoliko je zavičajna pripadnost bila najlogičnija i u praktičnom pogledu najprihvatljivija osnova na koju se moglo nadovezati vršenje političkih prava (napose izbornog prava) i u prijelaznom razdoblju odnosno i nakon formiranja Države Slovenaca, Hrvata i Srba. No, zasigurno ne bi valjalo ispustiti iz vida i činjenicu da dokumenti o stvaranju Države SHS odreda naglašavaju i "etnografski" element, pri čemu misle ili pak izričito govore o Slovencima, Hrvatima i Srbima. Utoliko bi se onda i pri stvaranju Države SHS možda mogla nazrijeti svojevrsna "konceptija" (*in statu nascendi*) koja je, donekle usporedljiva s načelom optiranja odnosno načelom nužne potvrde država sadržanima u ugovorima iz Saint-Germaina i Trianona, poznavala dvostruku osnovu državljanke pripadnosti - onu po zavičajnom kriteriju i onu po "etnografskom" načelu. No, radi se tek o hipotezi u predmetu koji prelazi predmet ovoga rada i glede kojeg bi se zaključci mogli stvoriti, dakako, tek nakon ozbiljnijeg istraživanja odgovarajuće grade.

Neovisno o tome, zanimljivo je da je u Privremenom narodnom predstavništvu Kraljevstva SHS postupak usvajanja prijedloga zakona o državljanstvu obustavljen u lipnju 1919. kada je u raspravi o pojedinim članovima trebalo formulirati status građana bivše Austro-Ugarske, i to priznanjem državljanstva Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije ili pak priznanjem općinske pripadnosti u Austro-Ugarskoj. Zbog značenja toga pitanja za izbornu pravu ono je ipak riješeno u Izbornom zakonu, i to tako da je državljanstvo Kraljevstva SHS priznato svima onima koji su do 1. prosinca 1918. imali "državljanstvo Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije". To je zapravo značilo i negaciju postojanja državljanstva Države SHS. Engelsfeld, Neda, *Prvi parlament Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca*, Zagreb, 1989, 250, 252. Državljanstvo jugoslavenske države uređeno je tek Zakonom o državljanstvu Kraljevine Jugoslavije iz 1928. koji je u § 53. utvrdio da državljanstvo Kraljevine imaju osobe koje su na dan ujedinjenja imale državljanstvo nekadašnje Kraljevine Srbije, prijašnje Kraljevine Crne Gore i prijašnje Kraljevine Hrvatske i Slavonije. Zakon o državljanstvu Kraljevine Jugoslavije v. u: Ivanda, Stipe (priř.), *Zbirka propisa o državljanstvu hrvatskomu*, Zagreb, 1995, 166-181.

<sup>22</sup> Lanović navodi da je u unutarnjim odnosima "hrvatsko-slavonska pripadnost, zavičajnost (...) imala sve bitne značajke državljanstva", ali da nije obuhvaćala i zajedničke poslove, među koje su spadala najvažnija područja državne djelatnosti gdje je važila jedinstvena državljanstva pripadnost. Lanović, 141.

godbe 1868. Pojam zavičajnosti u Hrvatskoj je doživio specifičnu doktrinarnu i političku recepciju koja je proizlazila iz drugačijeg državnopravnog položaja Hrvatske kao i iz drugačijih političkih interesa koji su iz toga proizlazili. Naime, s obzirom na to da je Hrvatsko-ugarskom nagodbom 1868. uspostavljen - kao i u slučaju Austro-ugarske nagodbe - razmjerno nedovršen i ne posve konzistentan "subdualni" ustroj ugarske polovice Carstva, to se i u Hrvatskoj pojavilo pitanje o postojanju posebnog hrvatskog državljanstva i njegovom odnosu prema ugarskoj i austrougarskoj pripadnosti. Neki hrvatski zakoni uredili su naziv državljanstva drugačije negoli navedeni zakon o ugarskom državljanstvu, a najznačajniji hrvatski javnopravni teoretičari onoga doba obrazlagali su da u Kraljevini Ugarskoj postoji zajednička ugarska pripadnost i pokraj nje posebna hrvatska i (u užem smislu) ugarska pripadnost, to jest posebno hrvatsko i (u užem smislu) ugarsko državljanstvo u sklopu zajedničke (u širem smislu) ugarske pripadnosti, to jest pripadnosti u sklopu zajedničkog ugarskog indigenata. Te postavke - koje su se, dakako, bitno razlikovale od stavova koje su o tom pitanju imali mađarski javnopravni teoretičari i političari<sup>23</sup> - u Hrvatskoj su više puta bile predmetom sučeljenih pravnih i političkih stavova. U raspravama je s različitim mišljenjima sudjelovalo više hrvatskih prav- nika i političara, ali su osnovne odrednice stava o postojanju hrvatskog državljanstva postavili i s različitim naglascima uobličili hrvatski javnopravni teoretičari Josip Pliverić, Vinko Krišković i Ladislav Polić. Njihove postavke kao i cjelokupna rasprava o hrvatskom državljanstvu u središtu je imala pojam prava zavičajnosti kao okosnicu uže hrvatsko-slavonske pripadnosti koja je nakon Hrvatsko-ugarske nagodbe bila uređena hrvatskim Zakonom o zavičajnom pravu od 30. IV. 1880.

Za raspravu o pitanju hrvatskog državljanstva bile su, u pozitivnopravnom smislu, relevantne odredbe Hrvatsko-ugarske nagodbe, i to § 10. po kojem "zajedničko je zakonodavstvo takodjer o ustanovah (...) o državljanstvu i domaćinstvu"<sup>24</sup>, zatim § 46. koji govori da će se činovnici pri hrvatsko-slavonskim odsjecima pri Središnjoj vladi po mogućnosti imenovati "između domaćih sinovah kraljevinah Dalmacije, Hrvatske i Slavonije" te § 59. koji govori da su "kraljevine Hrvatska i Slavonija politički narod". Od razumljivog je značenja bio Zakon o zavičajnim odnosima iz 1880. Dakako, relevantan je bio i već spomenuti Zakonski članak L:1879. Zajedničkoga ugarsko-hrvatskoga sabora o stećenju i gubitku ugarskoga državljanstva koji je utvrđivao da je državljanstvo jedno te isto u svim zemljama krune ugarske te utvrđivao naziv toga državljanstva ("ugarsko")<sup>25</sup>. Ipak,

<sup>23</sup> Usp. Bernatzik, 735; Ferdinandy von Gejza, *Staats- und Verwaltungsrecht Königreichs Ungarn und seiner Nebenländer*, Hannover, 1909, 48; Marczali, Heinrich, *Ungarisches Verfassungsrecht*, Tübingen, 1911, 37.

<sup>24</sup> U mađarskom tekstu § 10. umjesto "domaćinstvu" stoji "o indigenatu", to jest (u prijevodu Ivana Bojničića) "podomaćenje". Tekst Hrvatsko-ugarske nagodbe koji sadrži i usporedbe s razlikama u mađarskom tekstu i komentare Ivana Bojničića v. u: Bojničić, Ivan, *Zakoni o ugarsko-hrvatskoj nagodbi*, Zagreb, 1907, 12.

<sup>25</sup> SZ 1880, 119-120.

hrvatska Zemaljska vlada - koja je bila nadležna za izvršenje toga zakona u Hrvatskoj - u svojoj je naredbi iz 1881. za provedbu navedenog zakona za naziv državljanstva dosljedno rabila oznaku "hrvatsko-ugarsko državljanstvo"<sup>26</sup>.

Stožerno značenje prava zavičajnosti u Hrvatskoj je proizlazilo otuda što je, uz osnovnu lokalnu pripadnost općini, zavičajnost predstavljala i sponu putem koje je građanin bio posredno povezan sa širim okruženjem, od kotara i županije do države<sup>27</sup>. Utoliko je, u izostanku posebnog hrvatskog državljanstva, zavičajna pripadnost nekoj hrvatsko-slavonskoj općini bila temeljna dimenzija pripadnosti kraljevinama Hrvatskoj i Slavoniji i osnovica sudjelovanja u posebnim pravima i obvezama koji su proizlazili iz hrvatske autonomije od kojih su najvažnija bila politička prava koja su izvirala iz hrvatske autonomije (napose izborno pravo i pravo vršenja službi u autonomnim organima, ali i pravo na javno okupljanje<sup>28</sup>).

U Hrvatskoj se do 1850. zavičajno pravo stjecalo rodom (porijeklom), udajom i primanjem u zavičajnu svezu, a indigenat je strancima podjeljivao Sabor<sup>29</sup>. S novim društvenim odnosima pitanje zavičajnosti u Hrvatskoj je bilo regulirano općinskim redovima za Zagreb i Osijek koje je izdao vladar 7. rujna 1850, dok je za ostale gradove to pitanje bilo regulirano odgovarajućom Privremenom banskom naredbom od 19. kolovoza 1851. Istodobno je bila izdana i Privremena banska naredba o obavljanju općinskih poslova u seoskim općinama koja je imala pravnu prazninu glede stjecanja zavičajnosti što je riješeno naknadnim protezanjem Privremene banske naredbe koja se odnosila na gradove i na seoska područja<sup>30</sup>. Godine 1859. to je pitanje bilo regulirano *Zakonom o općinama i Carskim patentom*

<sup>26</sup> Usp. *Naredbu kr. hrv.-slav.-dalm. zemaljske vlade, odjela za unutarnje poslove od 9. siječnja 1881. br. 28.082, kojom se izdaje Naputak za provedbu z. čl. L:1879. zajedničkoga hrvatsko-ugarskoga sabora o sticanju i gubitku hrvatsko-ugarskoga državljanstva*. SZ 1881, 87-90. Kao što se vidi, već je u svom nazivu citirana Naredba izmijenila čak i sam naziv zajedničkoga zakona. Dakako, Naredba kao podzakonski akt nije mogla utjecati ni na pravnu snagu niti na sadržaj zakona.

<sup>27</sup> Vrbanić, 1890, 76.

<sup>28</sup> Hrvatski Zakon o pravu sakupljati se iz 1874. izričito je isključivao mogućnost da "inozemci" "predvođe" javne skupove. Krišković je naglašavao da je pravo na javno okupljanje izrazito političko pravo i da stoga može biti vezano samo uz vlastite pripadnike te da su u Hrvatskoj inozemci i austrijski državljani i ugarski državljani bez hrvatske pripadnosti pa se na njih to pravo ne odnosi. Krišković, 1912, 440.

<sup>29</sup> U Hrvatskoj se do 1848. indigenatom nazivao privilegirani i svečani način naturalizacije stranaca a da nisu bile ispunjene pretpostavke za naturalizaciju; njime se stjecao oprost od taksi, pravo stjecanja nekretnina i vršenja svih staleških prava. U Hrvatskoj je indigenat podjeljivao kralj potvrdom saborskog zaključka, to jest u obliku zakona. Uvjeti za indigenat bili su suglasnost staleža, polaganje prisege i plaćanje visoke takse (2000 forinti za svjetovnjake, a 1000 za duhovnike) ako nisu bili oprošteni od plaćanja takse te pripadnost zakonom priznatim vjerama. Mutavdžić, 1-2; Lanović, 95, 141-143; Marczali, 37, bilj. 3.

<sup>30</sup> Mutavdžić, 2-3.

od 24. travnja 1859. kojim je izdan taj zakon<sup>31</sup>. Pitanje hrvatskog "domaćinstva" pokrenuto je i na Saboru 1861. kada je iz riječke županije postavljen prijedlog o "indigenatu i naturalizaciji" kojim je trebalo riješiti pitanje "podomaćenja" stranaca odnosno urediti pitanje uživanja statusnih prava u Hrvatskoj i Slavoniji<sup>32</sup>. Prijedlog, redigiran u saborskom odboru predviđao je da "pravo domaćinstva" može steći "tudinac" koji u Trojednoj Kraljevini prebiva 10 godina s namjerom stalnog obitavanja a da za to vrijeme nije učinio kakav zločin ili pak ako ne obitava toliko vremena ili ne obitava u Trojednoj Kraljevini, ali ima zasluga za Trojednu Kraljevinu te ga za domaćinstvo preporučiti neki municipij<sup>33</sup>. No, taj je prijedlog ostao u postupku te nije ni došao do stadija rasprave na prerano raspuštenom Saboru 1861. s kojeg je, uostalom, sankcioniran tek jedan zaključak. Nakon sklapanja Hrvatsko-ugarske nagodbe pitanje zavičajnosti postavilo se i s obzirom na razgraničenja glede prava koja su proizlazila iz Nagodbe. To je pitanje bilo regulirano *Zakonskim člankom XVI: 1870. sabora kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije o uredenju općina i trgovišta bez uredenog magistrata*. Prema tom zakonu uvjet za status općinara bili su hrvatsko-slavonsko državljanstvo i svezu s općinom u obliku osobe ili imovine. Zakon je propisivao i načine stjecanja i gubitka općinarstva (zavičajnosti), o čemu je odlučivala sama općina. Općinari su se dijelili na pripadnike, stanovnike, posjednike i nestalne, a opseg prava ovisio je o pripadnosti pojedinoj od tih kategorija i u najširem je slučaju (pripadnici) obuhvaćao aktivno i pasivno izborno pravo, boravljenje u općini, zaštitu osobe i imovine, pravo korištenja općinske imovine namijenjene za javnu upravu te pomoć u slučaju siromaštva<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Odgovarajuće izvratke iz *Cesaruskoga patenta od 24. travnja 1859. kriepostma za svukoliku cesarevinu, izim kraljevine lombardožeko-mletačke, Dalmacije i Krajine vojničke, kojim se izdaje nov zakon občinski i Zakon občinski od godine 1859*, uz komentare, v. u: *Priručnik za političku upravnu službu u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji, III*. Napisao, sustavno uredio i protumačio Milan Smrekar, Zagreb, 1902, 162-167, i u: Mutavdžić, 218-233.

<sup>32</sup> Prijedlog osnove o indigenatu i naturalizaciji dao je zastupnik riječke županije Jaćim Pavletić. Pavletićev prijedlog zakona predviđao je da "domaći sinovi rođeni u ovim kraljevinama i od domaćih roditeljah" i na temelju zakona pridomaćeni stranci idu "u broj državnih građana" i "uživaju sva prava državo-ustavna". Prijedlog je predviđao da obnašati javne službe mogu samo "rođeni sinovi budi od domaćih državnih građana budi od pridomaćenih", a govorio je o "pravu građanstva" u kraljevinama i "pravu občinarstva (občinskoga građanstva)", pri čemu je prvo bila pretpostavka potonjem. *Spisi saborski sabora kraljevinah Dalmacije, Hrvatske i Slavonije od god. 1861, III*. Uredili i izdali Bar. Dragojlo Kušlan, i Dr. Mirko Šuhaj, Zagreb, 1862 (dalje u tekstu: *SS 1861, III*), 98-99.

<sup>33</sup> Odredbe i terminologija iz Pavletićevog prijedloga koje su sadržavale znatne elemente hrvatskog državljanstva odbačene su odnosno zamijenjene u redakciji izrađenoj u Administrativnom odboru. *SS 1861, III*, 224.

<sup>34</sup> Prema Zak. čl. XVI: 1870. općinari su se dijelili na pripadnike (rođeni u općini ili primljeni u savez općine te stalno obitavaju u općini na vlastitom zemljištu), stanovnike (rođeni u općini ili primljeni u savez općine te stalno obitavaju u općini), posjednike (posjeduju nekretninu u općini, ali u njoj ne žive) i nestalne (privremeno pripadaju općini po zanimanju ili službi, ali su primljeni u

Tako su do donošenja Zakona o zavičajnim odnosima 1880. u Hrvatskoj vrijedili navedeni propisi iz 1859. i 1870. godine, ali je pri razrješavanju pitanja u vezi s nečijom zavičajnošću koja su se protezala na prethodna razdoblja valjalo uzimati u obzir i propise koji su važili prije toga, dok su za Rijeku i Vojnu krajinu važili posebni propisi<sup>35</sup>, što je sve stvaralo značajnije pravnotehničke probleme u praksi. Pravna nesigurnost nije proizlazila samo iz te konkurencije propisa već i iz činjenice što je zavičajnost bila regulirana patentom izdanim u razdoblju apsolutizma koji više nije imao odgovarajuće pravno okruženje (jer je položaj Hrvatske bio ustavno definiran od 1868. Hrvatsko-ugarskom nagodbom), dok je uređenje zavičajnosti u Zakonskom članku XVI:1870. bilo nepotpuno određeno, a kategorija općinara presloženo i nedosljedno određena.

U cjelini gledano potreba za donošenjem jedinstvenog zakona o zavičajnim odnosima odnosno rješavanje pitanja pripadnosti lokalnim zajednicama (općini odnosno gradskoj općini) tako se pokazala potrebnom kako zbog nesređenog stanja odgovarajuće regulative tako i zbog posebnog značenja te regulative s obzirom na to da je navedena pripadnost bila osnovica za sudjelovanje u pravima i obvezama koji su proizlazili iz hrvatske autonomije.

Zbog svih tih okolnosti jedinstveno uređenje prava zavičajnosti imalo je u Hrvatskoj očito dodatno značenje.

#### Postupak donošenja i sadržaj hrvatskog Zakona o zavičajnim odnosima od 30. travnja 1880.

Osnovu zakona o zavičajnim odnosima predložila je u rujnu 1877. Zemaljska vlada, a bila je izrađena po uzoru na austrijski Zakon o zavičajnosti od 3. prosinca 1863. uz unijete izmjene i dopune koje nisu bile načelnog značaja<sup>36</sup>.

savez općinski), dok su ostali bili stranci. Općinarstvo se stjecalo rođenjem, udajom, primanjem u općinu, stalnim namještanjem u javnu službu, posjedovanjem nekretnina u općini. Gasilo se gubitkom državljanstva, prijelazom posjeda na drugoga, a u slučaju stanovnika i nestalnih iseljenjem ili primanjem u drugu općinu. §§ 4-8. Zakonskog članka XVI:1870. sabora kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije o uređenju općina i trgovišta bez uredenog magistrata v. u: *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju*, Zagreb, 1894, 38-39. Pojam "pripadnici" upotrebljavao se jer u to vrijeme nije bilo Zakona o zavičajnom pravu. Krbek, 1940, 31.

<sup>35</sup> U razdoblju 1859-1871. važile su odredbe navedenog carskog patenta, a od 1871. do 1880. u pogledu stjecanja i gubitka zavičajnog prava važile su odgovarajuće odredbe Zak. čl. XVI:1870. Uvod u: *Mutavdjić, 3-4; Pomoćnik za javnu upravu. Sbirka upravnih zakonah i naredabah, valjanih u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji, II.* Uredio Milivoj Vežić, Zagreb, 1887, 407. Navedene propise te propise za Vojnu krajinu i Rijeku v. u: *Mutavdjić, 211-300.*

<sup>36</sup> Razlike prema austrijskom zakonu, na koje je upozorila sama vlada, bile su u odricanju prava muškarcu da samom ženidbom stekne pravo zavičajnosti u ženinoj općini (kako on takvu zavičajnost ne bi stekao i protivno svojoj namjeri), u isključenju dvorskih i državnih službenika od automatskog stjecanja zavičajnosti (jer se autonomna osnova odnosi na zemaljske službenike), u

Vladina Osnova je utvrđivala tko je zavičajnik i zavičajna prava, uvjete za stjecanje, promjenu i gubitak zavičajnog prava, rješavala je posebna pitanja (postupak s osobama bez zavičajnosti, obvezu općine za izdržavanje siromaha, pitanje domovnica), a u postupovnom dijelu rješavala je pitanja nadležnosti i postupka. Zakon je priznao prava stečena temeljem prijašnjih propisa, ali su dotadašnji zakoni i propisi stavljeni izvan snage (§§ 43-44).

Osnova je polazila od suženog određenja prava zavičajnosti koje je implicitno definirala kao pravo na boravak u općini i izdržavanje od općine u slučaju osiromašenja (§ 1). Pravo zavičajnosti bilo je vezano uz pravo državljanstva te je zavičajnost mogao steći jedino "državljanin zemalja krune ugarske", a svaki je državljanin morao imati zavičajnost, i to samo u jednoj općini (§ 2). Stoga je gubitak državljanstva povlačio i gubitak zavičajnog prava (§ 16), a povrat u državljanstvo je povlačio i povrat zavičajnog prava (§ 17). Zavičajnost je bila načelno neodreciva, a zavičajnost u jednoj općini utrdnjavala je tek stjecanjem zavičajnosti u drugoj (§§ 18-19). Zavičajnost se stjecala rođenjem, udajom, izričitim primanjem u zavičajnu svezu ili naseljenjem te stalnim namještanjem u javnu službu (§ 3), a svaki je od tih načina osnova detaljnije regulirala<sup>37</sup>. Djeca su u pravilu slijedila zavičajnost oca odnosno majke (§§ 4, 13-14), a žena muža, dok je muškarac u slučaju preseljenja u općinu žene morao podnijeti zahtjev za primanje u zavičajnu svezu (§§ 5, 12). Značajno je bilo da je u postupku primanja u zavičajnu svezu o molbi odlučivalo općinsko zastupstvo koje je moralo donijeti pozitivnu odluku bez uvjeta i ograničenja u slučaju da je molitelj dokazao da je "poštena života" i da može izdržavati sebe i obitelj, te se tada plaćala taksa čiji je maksimum zakon utvrđivao na 6 odnosno 12 forinti (§ 8). Značajno je i da je zakon proglašavao državljansku slobodu kretanja i naseljavanja u svakoj općini. Uz to je bila vezana osnova stjecanja zavičajnosti naseljenjem, koja je bila nova i zbog toga vrlo restriktivno regulirana. Tako je općinsko poglavarstvo moglo uskratiti naseljenje u općini

omogućavanju priziva na odluku općinskog zastupstva u slučaju izričitog primanja u općinski savez, u maksimiranju takse, što uključuje i oprost, u novim odredbama o traženju podataka o zavičajniku i njegovoj obitelji te u obvezi vođenja registra zavičajnika u općini, u dvostruko duljem roku (godinu dana) kao uvjetu za pridjeljenje zavičajnosti u općini zadnjeg boravišta i u nešto drugačijoj regulativi u slučaju izdržavanja pridijeljenih osoba. Riječ je o izmjenama uglavnom menačelnog značenja putem kojih je ishodišni austrijski tekst usklađen s prilikama u Hrvatskoj te poboljšan u nekim točkama. Usp. austrijski Zakon od 3. prosinca 1863. o zavičajnom pravu (*Gesetz vom 3. December 1863, betressend die Regelung der Heimatverhältnisse, Reichsgesetzblatt für das Kaiserthum Österreich, 105/1863*) i vladino obrazloženje osnove. Hrvatski državni arhiv Zagreb, *Hrvatski Sabor, Opći spisi, 1873-1880* (dalje u tekstu: S), k. 143, spis 426, str. 564-565 (str. 12-14) te u članku Razloženje k zakonu o zavičajnosti, *Obćinar*, 15. X. 1885, br. 41, 323. Usp. i Smrekar III, 146-149, 154-155; Predgovor (K. Mutavdjić, iv. Ocjenu o hrvatskom zakonu kao o "vjernoj kopiji" austrijskog zakona v. i u: Reforma zavičajnih odnošaja u Austriji, II, *Obćinar*, 27. XII. 1894.

<sup>37</sup> Zakonita djeca slijedila su općinu oca, nezakonita majke, a pozakonjena djeca općinu oca. Žene su udajom stjecale zavičajnost u muževoj općini, dok su muževi za stjecanje zavičajnosti općine žene morali proći redoviti postupak primanja u općinu. Usp. § 4-5. Zakona o zavičajnim odnosima.



u slučaju da je naselilac bio pod istragom ili bio kažnjen ili se nije mogao sam uzdržavati. Naselilac je zavičajnost u općini naseljenja stjecao pod strogim uvjetima, to jest nakon četiri godine neprekidnog boravljenja i nošenja općinskih tereta i uz navedene pretpostavke sposobnosti samoizdržavanja odnosno uz pretpostavku nepostojanja zapreke nečasnosti te uz uvjet da je izričito prijavio namjeru naseljenja (§ 9)<sup>38</sup>. Zaposlenjem su pak zavičajnost *ipso facto* stjecali stalno zaposleni činovnici zemaljskih, općinskih i javnih zaklada te duhovnici i javni učitelji (§ 11). Osobama kod kojih se zavičajna pripadnost nije dala utvrditi određivala se privremena zavičajnost po kriterijima novačenja, boravljenja, rođenja ili nalaženja, udaje, roditeljske pripadnosti (§§ 20-23). Potvrda o uživanju zavičajnog prava bila je domovnica koja se izdavala besplatno, sadržavala je bitne podatke o identitetu, uključujući stalešku pripadnost (§§ 31-34), a općine su bile dužne voditi registar općinara zavičajnika (§ 42).

Dužnost općina za izdržavanje siromašnih zavičajnika nastupala je uz pretpostavku da se siromasi nisu mogli sami skrbiti za sebe te ako za to nisu dostajala sredstva odgovarajućih zaklada i ako nije postojala odgovarajuća obveza trećih osoba ili je pak, i uz postojanje potonje pretpostavke, općina imala pravo naknade troškova. U suprotnom slučaju te su osobe i prisilno mogle biti usmjerene na obavljanje "prikladnih" poslova. Način izdržavanja određivala je sama općina. Općina je bila dužna pomoći i osobama bez zavičajnosti odnosno nepoznate ili dvojbene zavičajnosti te ih je bila dužna "trpjeti" dok se ne utvrdi općina njihove zavičajnosti uz mogućnost naknade troškova od Zemaljske vlade odnosno zavičajne općine (§§ 24-30, 41). U Hrvatskoj nije postojao posebni zakon koji bi regulirao pitanje izгона, ali su, i unatoč održanju policijskih ovlasti na poduzimanje izгона, hrvatsko zakonodavstvo i upravna praksa nastojali to pravo stegnuti na što uži krug slučajeva<sup>39</sup>.

Postupak u poslovima zavičajnosti spadao je u nadležnost "političkih oblasti", to jest podžupanija i gradskih poglavarstava odnosno Zemaljske vlade koja je odlučivala u slučaju nesuglasnosti tih jedinica i kao drugostupanjski organ, dok je u građanskopravnim pitanjima odlučivao sud (§§ 35-40)<sup>40</sup>.

Osnovu zakona o zavičajnim odnosima podnijela je Vlada Saboru 5. rujna 1877. zajedno s Osnovom zakona o ustroju gradskih općina i Osnovom zakona o uređenju seoskih općina, te su sve tri osnove predane objedinjenom Odboru za unutarnju upravu i za općinarstvo čiji je izvještaj primljen na sjednici Sabora 19. rujna 1877. i stavljen u dalju raspravu. Vlada je u svom obrazloženju prijedloga kao bitan razlog predlaganja zakona navela potrebu postavljanja zajedničkih odrednica stjecanja zavičajnog prava i ujednačavanje prava izdržavanja s obzirom na raspršenost i različitost odgovarajuće regulative te s obzirom na nepotpunost

<sup>38</sup> Usp. komentar § 10. Zakona o zavičajnim odnosima, u: Vežić II, 410-411.

<sup>39</sup> Krišković, 1912, 394.

<sup>40</sup> Vladinu Osnovu zakona o zavičajnim odnosima v. u: S, k. 143, spis 426, fol. 546-571.

Zak. čl. XVI:1870. Vlada se pri tome pozvala na jednako obrazložena rješenja u Cislajtanijski odnosno na austrijski Zakon od 3. prosinca 1863. o zavičajnosti. Navedeni je austrijski zakon vlada navela kao okosnicu hrvatskog zakona koji je ujedno sadržavao značajan dio načela i rješenja sadržanih u dotad važećim odgovarajućim zemaljskim zakonima, osobito Carskom patentu iz 1859. godine i Zak. čl. XVI:1870<sup>41</sup>.

Saborski odbor je prihvatio Vladinu osnovu i u nju unio manji broj ispravki i dopuna bez većeg značenja<sup>42</sup>. U izvješću odbora kritiziran je Zakonski članak XVI:1870. o uređenju seoskih i trgovišnih općina, posebice glede razlikovanja više vrsti općinara i zbrke koju tako razvijena podjela stvara pri stjecanju općinarstva ili zavičajnosti (rođenje, udaja, primanje u općinu, stalna javna služba, posjed nekretnina) te mogućnosti da u slučaju posjeda nekretnina dode do stjecanja više zavičajnosti u različitim općinama<sup>43</sup>. Naglašeno je da bitnu razliku u vrstama pripadnosti općini valja tražiti u pitanju pripadnosti pojedinca trajnom i "obiteljskom" odnosu prema "državno-pravno priznatom savezu zajednice", a korijeni tog razlikovanja nađeni su u razlikovanju pripadnosti zavičajju kao "patria" za razliku od pripadnosti općini jedino po boravištu i posjedu. U izvješću je istaknuto da se zavičajni odnosi u prosvijećenim državama uređuju posebnim zakonom, dočim su u Hrvatskoj odgovarajući propisi nepotpuni i neusklađeni jer im nedostaju odredbe koje bi pobliže odredile nastanak, gubitak i uživanje zavičajnog prava. Zbog toga se Odbor suglasio sa stavom Vlade o potrebi uređenja tih odnosa na način kakav postoji u europskim zakonodavstvima. U izvješću je kao glavno načelo osnove istaknuto određenje zavičajnog prava u § 1 (pravo boravljenja u općini i pravo na izdržavanje) i određenje zavičajnika i načina stjecanja tog prava u § 3. Upozoreno je da se prijedlog Osnove zasniva na propisima iz drugih zakonodavstava koji su bili donijeti na temelju dugotrajnog iskustva<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> Izvještaj vlade v. u: S, k. 143, spis 426, str. 564 (str. 11). Usp. i Smrekar III, 146; Vrbanić, 1890, 74. Usp. i izvadak iz Zak. čl. XVI:1870. i Carski patent od 24. IV. 1859; u: Mutavdžić, 211-218, 218-233 te komentar odgovarajućih odredbi Zak. čl. XVI:1870. u: Smrekar III, 341-343.

<sup>42</sup> Usp. izvješće sjedinjenog Odbora za poslove unutarnje uprave i općinarstvo. S, k. 143, spis 426, 559 (str. 1-2). Usp. i govor izvjestitelja odbora A. Jordana, u: *Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije god. 1875.-78*, Zagreb, 1878 (dalje u tekstu: DS 1875), 850.

<sup>43</sup> DS 1875, 850.

<sup>44</sup> DS 1875, 850-851.

Osnova zakona o zavičajnim odnosima i izvješće odbora o zakonu stavljeni su na dnevni red saborske sjednice 22. rujna 1879. kada je obavljeno prvo čitanje Osnove (to jest rasprava o načelnim postavkama nacrtu zakona i glasovanje o njegovu načelnom prihvatu) na kojem se nitko nije javio za raspravu. Na istoj se sjednici odmah pristupilo i drugom čitanju (to jest raspravi o pojedinim člancima zakona, predlaganju izmjena i dopuna te glasovanju o njima), koje je također bilo vrlo kratko. Jedina važnija rasprava vodila se o pitanju naziva državljanstva kao pretpostavke za stjecanje zavičajnosti. Naime, Odbor je formulaciju iz Vladinog prijedloga "državljanin zemalja krune ugarske"<sup>45</sup> zamijenio formulacijom "ugarsko-hrvatski državljanin"<sup>46</sup>, ali je Blaž Lorković predložio da se i taj pojam zamijeni formulacijom "hrvatsko-slavonski državljanin". Lorković se pozvao na Zak. čl. XVI:1870. koji predviđa hrvatsko-slavonsko državljanstvo kao uvjet za status općinara seoske općine te je upozorio i na to da svi ugarski zakoni rabe isključivo pojam "ugarsko državljanstvo". Lorkoviću se suprotstavio ban Mažuranić s obrazloženjem da njegov prijedlog nije u skladu s Nagodbom prema kojoj je državljanstvo zajedničko u obje zemlje i regulira ga Zajednički sabor, a izraz "hrvatsko-slavonsko" državljanstvo implicirao bi mogućnost da Hrvatska donese zakon o državljanstvu te da takvo državljanstvo bude pretpostavka za zavičajnost u Hrvatskoj. Mažuranić je naveo da zbog Nagodbe Hrvatska "ne može dakle biti posebna država - koliko bi i ja želio da bi bila - nu te države do sada još neimamo, niti se to pravo može dokazati iz nagodbenoga zakona". Svetozar Kušević se pak založio za Lorkovićev ispravak s argumentom zadržavanja dotadašnje prakse u kojoj se rabio izraz hrvatsko-slavonsko državljanstvo, dok je A. Jordan naveo nepostojanje vlastite državnosti zbog koje ni predloženi izraz ne bi ništa izrazio, a na koncu je Lorkovićev prijedlog odbijen<sup>47</sup>. U nastavku se raspravljalo o nekim terminološkim i pravnotehničkim prijedlozima bez osobite važnosti te ih se na Mažuranićev prijedlog odbilo, ali je rasprava o njima upozorila na formativno stanje modernog hrvatskog zakonodavstva koje još nije imalo stabilnu terminologiju, a bio je zamjetan i izostanak pravog parlamentarnog iskustva zastupnika koji su u diskusije ušli nepripremljeni<sup>48</sup>. Tako je u trećem čitanju (to jest u glasovanju

<sup>45</sup> Zanimljivo je da je navedena formulacija istovjetna odredbi o jedinstvenom državljanstvu iz § 1. tek kasnije donijetog Zak. čl. L:1879. Zajedničkoga ugarsko-hrvatskoga sabora o stečenju i gubitku ugarskoga državljanstva. *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju za godinu 1880* (dalje u tekstu: SZ 1880), 119.

<sup>46</sup> Usp. diskusiju A. Jordana u: DS 1875, 851.

<sup>47</sup> Usp. Lorkovićev prijedlog i raspravu o njemu u: DS 1875, 851-852.

<sup>48</sup> M. Mesić je imao prijedlog o zamjeni nekih termina, ali je njegov prijedlog odbačen s obrazloženjem da se na taj način narušavaju standardni pravni pojmovi kao i da su oni nerazumljivi u Slavoniji. Barun Metel Ožegović imao je pak primjedbe na redosljed općina u koje se "prijeljuju" osobe bez zavičaja (što je zapravo bilo rješenje doslovno preuzeto iz Zak. čl. XVI:1870. i iz austrijskog Zakona o zavičajnosti). Zanimljivo je da je na Ožegovićevu logičku improvizaciju odgovorio Mažuranić na sličan način, dok je tek A. Jordan upozorio na stvarnu podlogu rasporeda koji je bio

o utvrđenom cjelovitom nacrtu zakona bez ikakve rasprave) 24. rujna 1877. uz nebitne izmjene prihvaćena Osnova koju je predložio Odbor, a koja je pak uglavnom slijedila prijedlog Vlade<sup>49</sup>. Izglasani zakon dobio je vladarevu potvrdu (koja je bila nužna prije stupanja na snagu zakona usvojenog u Saboru) tek 30. travnja 1880. nakon čega je objavljen u *Sborniku zakona* te je potom stupio na pravnu snagu<sup>50</sup>. Razlog takvog dugačkog odgađanja vladareve sankcije najvjerojatnije je bio u tome da se omogući da u međuvremenu stupi na snagu Zakon o državljanstvu L:1879. Zajedničkoga sabora koji u doba usvajanja hrvatskog Zakona o zavičajnom pravu u Hrvatskom saboru 24. rujna 1877. još nije bio izglasani u Zajedničkom saboru. Već ta činjenica upućuje na to da se smatralo da ugarski zakon o državljanstvu odnosno njegove odredbe imaju prioritarno, okvirmo i određujuće značenje u odnosu prema hrvatskoj regulativi o pravu zavičajnosti.

### Značenje Zakona o pravu zavičajnosti od 30. travnja 1880. i pitanje hrvatsko-slavonskog državljanstva

Donošenje Zakona o zavičajnim odnosima bio je prvi sustavan pristup tom problemu te je i usvojeni Zakon o zavičajnim odnosima bio prvi takav zakon u Hrvatskoj<sup>51</sup>. Taj je zakon prilagodbom odgovarajućeg austrijskog zakona rješavao pitanje raspršenosti, manjkavosti i neusklađenosti odgovarajuće regulative i ujedno postavio jedinstvene regulativne odrednice prava zavičajnosti u Hrvatskoj. Tim su zakonom riješeni navedeni problemi i dobivena je jedinstvena pravna osnova koja je omogućavala lakše i jedinstveno rješavanje navedenog pitanja unutar zemlje. Njime je u Hrvatsku preuzet austrijski model rješavanja pitanja pripadnosti općini i pitanja posljedičnih prava i obveza koji je i do tada bio prisutan u fragmentima. Rješenja iz hrvatskog Zakona o zavičajnim odnosima u značajnoj će se mjeri podudariti i s odgovarajućom mađarskom regulativom, ali će određene razlike u uređenjima biti uzrok problemima u praksi<sup>52</sup>.

naveden u tom članku i izvorno preuzet iz austrijske regulative. Pri jednom drugom članku Mažuranić je predložio određene gramatičke ispravke koje su bez rasprave i prihvaćene. DS 1875, 853-854, 855-856.

<sup>49</sup> Tijek postupka u kojem je usvojena Osnova zakona o zavičajnim odnosima v. u: *Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije godina 1872-1875, II*, Zagreb, 1875, 850-858, 867.

<sup>50</sup> Zakon od 30. travnja 1880. o zavičajnim odnosima u kraljevinama Hrvatskoj i Slavoniji v. u: SZ 1880, 179-186. Sažeti sadržaj zakona v. u: Žigrović-Pretočki, 215-218.

<sup>51</sup> Vrbanić, 1890, 74.

<sup>52</sup> Načela i pojedina rješenja iz hrvatskog zakona podudarala su se s načelima i rješenjima iz odgovarajućeg ugarskog zakonodavstva, ali su postojale i razlike koje su proizlazile već i stoga što se u Ugarskoj odgovarajuća materija nalazila u Zakonskom članku XXII:1886. o uređenju općina. Najznačajnija razlika u ugarskom zakonodavstvu bila je nemogućnost stjecanja zavičajnog prava obnašanjem javne službe, a nesporazume prigodom stjecanja prava zavičajnosti u Hrvatskoj posebno

Rasprava u povodu donošenja Zakona o zavičajnim odnosima pokazala je suglasnost vlade i zastupnika glede predloženih rješenja, osim glede pitanja državljanstva. Vladina diplomatska formulacija o državljanstvu "zemalja ugarske krune" kompromisno je izbjegavala "ugarski" naziv državljanstva iz § 3. zajedničkog Zak. čl. L:1879, ali nije spominjala hrvatsko ime niti je jasnije odredila državljanstvo kao zajedničko, a ne jedinstveno. Izraz "ugarsko-hrvatsko" državljanstvo imao je drugačiji semantički naboj, ali je ostao u okviru zajedništva i stvarno je slijedio prilično učestalu terminološku praksu u Hrvatskoj. Predloženi "hrvatsko-slavonski" naziv državljanstva bio je pak odbijen, vjerojatno ponajprije stoga što su zastupnici bili svjesni praktične nemogućnosti takvog formuliranja državljanstva jer bi bilo teško vjerovati da bi Zajednička vlada i vladar prihvatili takav zakon, posljedica čega bi bilo odbijanje potvrde zakona<sup>53</sup>. No, unatoč tome i unatoč činjenici da je sam Mažuranić izričito naveo da se ne može prihvatiti formulacija o hrvatskom državljanstvu jer Hrvatska nije država, valja naglasiti i Mažuranićevu pragmatičku napomenu o potrebi pridržavanja Nagodbe i unatoč želji da Hrvatska bude država te njegovu gotovo nesvjesnu napomenu o tome da ona to "još nije". Iz toga izbija razumljiv Mažuranićev načelni legalizam, ali kao da se nazire i pragmatički oblikovan stav da se postupno i zakonitim putem Hrvatska izgradi u državu.

Ključna je manjkavost zakona, jednako kao i u njegovom austrijskom uzoru, bila nedostatan definiranje postupanja pri opskrbi siromaha, zbog čega se valjalo obraćati i drugim zakonima, pa utoliko zakon nije bio potpun. Kako je pitanje

---

je uzrokovalo to što u Ugarskoj dobivanje zavičajnosti boravljenjem u općini kroz četiri godine nije bilo vezano uz izričitu prijavu kao što je to predviđao hrvatski zakon za stjecanje zavičajnosti u Hrvatskoj. Usp. ugarski Zak. čl. XXII:1886. i komentar u: Mutavdžić, 300-310, te u članku Zavičajnost ugarska posebna. *Obćinar*, 30. IV. 1882.

<sup>53</sup> Taj je sabor već imao iskustvo sa Zakonom o odvjetničkom redu koji je u lipnju 1875. usvojio prethodni saziv Sabora, ali mu je na prijedlog Središnje vlade vladar odbio dati potvrdu. Razlog je bio u tome što je kao jedna od pretpostavki obavljanja odvjetništva u Hrvatskoj bila predviđena općinska pripadnost u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji, dočim nije bilo spomenuto (ugarsko) državljanstvo. To je pak moglo implicirati postojanje posebnog hrvatskog državljanstva, a ujedno je ograničavalo pravo na vršenje odvjetničke djelatnosti u Hrvatskoj samo na hrvatske zavičajne pripadnike. Osnova zakona o odvjetničkom redu vraćena je Saboru u sljedećem mandatu s obrazloženjem da je umjesto odredbe o zavičajnoj pripadnosti potrebno uvrstiti ugarsko državljanstvo. Sabor je tada iz proceduralnih razloga osnovu vratio Pravosudnom odboru na doradu, ali kako u Saboru više nije bilo inicijative za donošenjem drugog odvjetničkog reda, u Hrvatskoj je na snazi ostao Odvjetnički red iz 1852, koji je, uz državljanstvo, poznavao i zavičajnost kao pretpostavku obavljanja odvjetničkog zvanja u Hrvatskoj. Slučaj, dakako, nije bio jednak, ali je ipak bio instruktivan. O Osnovi zakona o odvjetničkom redu v. *Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije godina 1872-1875, II*, Zagreb, 1875, 1896, 1929, 1973-1978, 1981-1986, 1988-1989, 2002; *Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije god. 1875.-78*, Zagreb, 1878, 193; *Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije god. 1878.-1881*, Zagreb, 1881, 853; *Priručnik za političku upravnu službu u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji, I*. Napisao, sustavno uređio i protumačio Milan Smrekar, Zagreb, 1899, 740, bilj. 2; Gross - Szabo, 377.

opskrbe siromaha zapravo ključni sadržaj zavičajnog prava, nedovoljna pažnja koju je uklanjanju te manjkavosti posvetio hrvatski zakonodavac kao i saborska rasprava gotovo posve usmjerena na problem hrvatsko-slavonskog državljanstva, upućuju na to da se pitanje zavičajnosti uzimalo u obzir prvenstveno kao spona pojedinca i šireg zavičaja<sup>54</sup>. U percepciji hrvatskog zakonodavca pitanje posebne pripadnosti Hrvatskoj bilo je glavna dimenzija Zakona o zavičajnim odnosima. Utoliko se pravo zavičajnosti iz tog zakona nije uzimalo tek s obzirom na pravo glasa u lokalnim zajednicama i s obzirom na opskrbu osiromašenih članova lokalne zajednice, već se poimalo napose i u političkom obzoru kao spregnuto s državljanstvom ili kao supstitut državljanstva.

Značenje zavičajnosti u tom smislu postalo je još izraženije nakon što je po donošenju hrvatskog Zakona o zavičajnim odnosima donijet i na snagu stupio Zakonski članak L:1879. Zajedničkog sabora o stečenju i gubitku ugarskog državljanstva koji je sadržavao odredbu o jedinstvenom (ugarskom) državljanstvu u zemljama ugarske krune<sup>55</sup>. Dakako, takva je odredba imala odgovarajuće mjesto u već navedenom naglašenom shvaćanju mađarskog državljanstva u sklopu mađarske državne ideje i velikomađarskog usmjerenja koje je gotovo trajno prevladavalo u mađarskoj politici toga razdoblja.

Stoga nije čudno da su, uz ustavnopravnu argumentaciju zasnovanu na Nagodbi, upravo odredbe Zakona o zavičajnim odnosima te odredba o hrvatsko-slavonskom državljanstvu iz Zakonskog članka XVI:1870. bili osloncem profesorima državnog prava na Pravnom fakultetu u Zagrebu Josipu Pliveriću (1847-1907), Vinku Kriškoviću (1861-1952) i Ladislavu Poliću (1874-1927) u dokazivanju o postojanju posebnog hrvatskog državljanstva pokraj zajedničkog državljanstva reguliranog Zakonskim člankom L:1879. Zajedničkog sabora.

Josip Pliverić - inače istaknuti unionistički političar koji se pak bavio dokazivanjem postojanja hrvatske državnosti na temelju Hrvatsko-ugarske nagodbe - u svojoj je argumentaciji povukao načelnu analogiju između položaja Hrvatske u državopravnoj zajednici s Ugarskom i položaja njemačkih država naspram Njemačkog Carstva. Odredbu § 10. Hrvatsko-ugarske nagodbe o tome da donošenje odredbi o državljanstvu spada u zajedničku nadležnost on je protumačio jedino u smislu delegiranja Zajedničkom saboru nadležnosti za donošenje odgovarajuće regulative, ali je negirao da je time uspostavljeno zajedničko državljanstvo odnosno da je poništeno posebno mađarsko i hrvatsko državljanstvo. To je argumentirao pozivom na odredbu o hrvatsko-slavonskom državljanstvu kao uvjetu za status općinara iz Zak. čl. XVI:1870. Široko protumačenu odredbu § 10. Nagodbe Pliverić je usporedio s odredbom Ustava Njemačkog Carstva o zajedničkom indigenatu za Njemačko Carstvo temeljem kojeg svaki Nijemac u svakoj njemačkoj državi ima pravo stanovanja i obrta te uživanja građanskih, ali ne i političkih prava vezanih uz

---

<sup>54</sup> Vrbanić, 1890, 76-77.

<sup>55</sup> Mihalić, 1904, 30.

pojedine države, koja pak uživa tek temeljem državljanstva tih država<sup>56</sup>. Pliverić je došao do zaključka o punoj analogiji između zajedničkog indigenata Njemačkog Carstva i zajedničkog ugarsko-hrvatskog državljanstva te između (posebnog) državljanstva pojedinih njemačkih država i očuvanih posebnih državljanstava hrvatskog i mađarskog. Pravo zavičajnosti smatrao je "izljevom" posebnog državljanstva kojem je pretpostavka zajedničko ugarsko-hrvatsko "državljanstvo" jednako kao što je i zajednički njemački indigenat davao pravo na traženje državljanstva u Njemačkoj. Dokaz je nalazio i u tome što je u Hrvatskoj sa zavičajnošću bilo povezano vršenje političkih prava i obavljanje javnih službi - poput državljanstva njemačkih država. Postojanje hrvatskog državljanstva Pliverić je uspoređivao i s postojanjem hrvatske imovine koja je bila pod upravom zajedničkih organa i u nadležnosti zajedničkog zakonodavstva, ali je ipak ostala posebna imovina Hrvatske i Slavonije. Formulaciju iz § 1. Zak. čl. L:1879. o jedinstvenom ugarskom državljanstvu Pliverić je pak izriječno kritizirao kao pogrešnu i njezin nastanak objašnjavao težnjom da se poništi politička individualnost Hrvatske u starodavnom ugarsko-hrvatskom savezu te je naglašavao potrebu da se ta formulacija ispravi unatoč neuspješnosti takvog negiranja posebne hrvatske državnosti<sup>57</sup>.

Krišković je pak relativizirao Pliverićevu ustavnopravnu argumentaciju zasnovanu na Nagodbi. Krišković je naime dopuštao da ustavnopravna argumentacija vodi i stavu o položaju Hrvatske kao autonomne pokrajine odnosno da vodi stavu prema kojem se odredba o delegaciji (prenošenju) nadležnosti o pitanju odlučivanja o državljanstvu na Zajednički sabor supstancijalizira u obliku materijalnog ishoda, to jest u ukidanju posebnog državljanstva i uvođenju isključivog zajedničkog državljanstva. Stoga je Krišković svoju argumentaciju o posebnom hrvatskom državljanstvu naglašenije postavio na ustavnopravnu podlogu, i to kao argumente o postojanju posebnih političkih prava hrvatskih pripadnika koja su karakteristična za državljanstvo. Pri tome je naveo postojanje posebnog izbornog prava, prava vršenja javnih službi te personaliteta hrvatskih građana u međunarodnopravnim

<sup>56</sup> Federalistički ustroj Njemačkog Carstva prosljeđivao je tradicije Svetog Rimskog Carstva Njemačke Narodnosti te je bio prisutan u njemačkoj političkoj svijesti, ali su u Nacrtu ustava iz 1848. i u Ustavu Carstva 1871. bili vidljivi i utjecaji američkog federalizma. Ustav iz 1871. određivao je da Carstvo ima vlastiti teritorij koji čini ukupni teritorij svih država članica, a da su državljani pojedinih država članica istodobno i državljani Carstva i podvrgnuti saveznoj vladi. Ustav iz 1871. enumerativnom klauzulom odredio je nadležnost saveznih vlasti među kojima je bilo i uređivanje državljanstva. Osnovna prava građana Carstva nisu nabrojena, ali je nadležnost u uređivanju najvažnijih od njih, poput slobode tiska i udruživanja, rezervirana isključivo za savezno zakonodavstvo. Njemački građani imali su neposredno pravo glasa za Reichstag, ali su u vlastitim državama uživali odgovarajuća posebna politička prava. Usp. Boldt, Hans, *Federalism as an Issue in the German Constitutions of 1849 and 1871*, Wellenreuther, Herman (ed.), *German and American Constitutional Thought. Contexts, Interaction and Historical Realities*, New York - Oxford - Munich, 1990, 259, 266, ff, 282-283.

<sup>57</sup> Pliverić, Josip. *Beiträge zum Ungarisch-kroatischen Bundesrechte*, Agram, 1886, 412-415, 423-425.

odnosima<sup>58</sup>. Tako je Krišković upozorio na to da je pripadnost odnosno zavičajnost u hrvatskoj općini pretpostavka posjedovanja izbornog prava za Sabor, za županijske skupštine te za seoske i gradske općine, dok to pravo ne pripada ostalim ugarsko-hrvatskim državljanima. Nadalje, hrvatska pripadnost pretpostavka je za vršenje zemaljskih službi, a načelno je tako i za vršenje zajedničkih službi na području Hrvatske. Nadalje, Krišković je utvrdio da pripadnost Hrvatskoj utemeljuje personalitet u smislu međunarodnog prava, tako u smislu nadležnosti hrvatskih sudova i mjerodavnosti hrvatskog kaznenog prava u slučaju izručenja hrvatskih pripadnika iz inozemstva, nadležnosti hrvatskih organa i mjerodavnosti hrvatskog prava u slučaju nadležnosti austro-ugarskih konzularnih sudova, s obzirom na nadležnost zemaljskih organa na izdavanje putovnica. Krišković je navodio i da u simboličkom smislu postoji i Nagodbom i zakonima priznata posebna hrvatska zastava. Izvođeci iz te argumentacije zaključak o postojanju posebnog hrvatskog državljanstva, Krišković je dalje nastavio s usporedbom sa stanjem između Švedske i Norveške te sa stanjem u Njemačkom Carstvu. Iz usporedbe je temeljem zaključivanja po analogiji izveo zaključak o postojanju jedinstvenog ugarskog indigenata te je u tom duhu protumačio i odredbu o jedinstvenom ugarskom državljanstvu iz § 1. Zak. čl. L:1879. s obzirom na to da to državljanstvo samo po sebi ne daje pune javnopravne kvalifikacije i personalitet, već se odgovarajuća prava stječu tek zajedno s općinskom zavičajnošću, a državljanstvo i ne postoji bez zavičajnosti. Utoliko je Krišković zaključio da postoji zajednički ugarski indigenat te posebno ugarsko i hrvatsko državljanstvo (koje hrvatski zakoni nazivaju ugarsko-hrvatsko državljanstvo), a kojima bitnu kvalitetu daje zavičajna pripadnost. Utoliko Krišković izvodi da se u hrvatskom autonomnom pravu zavičajnost "osniva i upravo znači hrvatsko državljanstvo" te da određenje zavičajnosti glede prava prema općini (na slobodno boravljenje i na opskrbu u slučaju siromaštva) nije dovoljno jer se zavičajnošću stječu i prava "spram čitave zemlje t.j. posebno hrvatsko državljanstvo" uz koje njegovi nosioci imaju i ugarski indigenat<sup>59</sup>. Utoliko na području Hrvatske, uz hrvatske državljane, borave inozemci (iz država izvan Austro-Ugarske), stranci u širem smislu (austrijski državljani) i stranci u užem smislu (ugarski indigeni koji nisu i hrvatski državljani) od kojih potonji u Hrvatskoj nemaju nikakvih političkih prava niti personalitet u smislu međunarodnog prava. Ugarski indigenat Krišković je usporedio sa švedskim, a kao najbliži utvrdio je austro-ugarski indigenat koji je postavio u odnos prema posebnim državljanstvima ugarskim i austrijskim s obzirom na jedinstveni međunarodnopravni subjektivitet Austro-Ugarske. Utoliko je Krišković izveo stav o tome da pripadnik Hrvatske i Slavonije ima tri državljanstva: austro-ugarski indigenat spram inozemstva, ugarski

<sup>58</sup> Krišković, Vinko. *Upravna nauka. Po predavanjima prof. Dra. Kriškovića. I*, Zagreb, 1921. (skripta), 229.

<sup>59</sup> Krišković, 1912, 382.

indigenat spram austrijskih zemalja te hrvatsko državljanstvo spram zemalja krune ugarske<sup>60</sup>.

Profesor javnoga prava na Pravnom fakultetu u Zagrebu Ladislav Polić je pak naglašavao da odredbu § 59. Hrvatsko-ugarske nagodbe o tome da su "kraljevine Hrvatska i Slavonija politički narod" valja uzeti upravo u duhu mađarskog shvaćanja "političkog naroda" kao "politički (t.j. u državi) organizovani narod", to jest "skup državljana jedne države zajedno sa svim državnim organima"<sup>61</sup>. Polić zaključuje da su Hrvatska i Slavonija "korporacije naroda, koji imaju svoj teritorij i državnu vlast" te da su članovi tog političkog naroda "domaći sinovi" (§ 46. Hrvatsko-ugarske nagodbe), to jest oni koji imaju zavičajnost u nekoj hrvatsko-slavonskoj općini, dočim su članovi (u užem smislu) ugarskog političkog naroda oni koji imaju zavičajnost u nekoj ugarskoj općini (to jest na području Kraljevine Ugarske izvan područja Hrvatske i Slavonije)<sup>62</sup>. Iz toga onda proizlaze i razlike u sposobnosti stjecanja političkih prava (osobito izbornog prava) kao i drugih prava (npr. ženidbena sposobnost, pretpostavke kaznenopravne odgovornosti, pravo stanovanja). Polić zaključuje da se ugarsko državljanstvo koje utvrđuje Zakonski članak L:1879. Zajedničkog sabora može smatrati pravim državljanstvom jedino ako se prihvati stav o Kraljevini Ugarskoj kao jedinstvenoj državi ili pak kao o saveznoj državi s obzirom na to da je pripadnost saveznoj državi primarna, a pripadnost Hrvatskoj i Ugarskoj sekundarna. U potonjem slučaju Polić je našao analogiju sa SAD gdje savezne vlasti podjeljuju savezno državljanstvo, dok se državljanstvo u pojedinoj državi stječe stanovanjem, za razliku od Njemačke i Švicarske gdje je primarna pripadnost pojedinoj državi, a sekundarna Carstvu odnosno Federaciji<sup>63</sup>.

Pitanje državljanke i zavičajne pripadnosti osobito je našlo svoj praktičnopolitički odraz kada je u Saboru 1884. verifikacijska komisija osporila izbor pravaša Eugena Kumičića. Tada je Kumičićev izbor bio poništen zbog toga što nije uživao pravo zavičajnosti u Hrvatskoj, ali je bez posljedica ostao prijedlog verifikacijske komisije za poništenje i njegova drugog izbora koji je pak osporen

<sup>60</sup> Opis odnosa između Švedske i Norveške i između država Njemačkog Carstva i toga Carstva s obzirom na pitanje hrvatske zavičajnosti i državljanstva v. u: Krišković, Vinko. *Upravna nauka i ug.-hrv. upravno pravo. Po predavanjima prof. Dra. Kriškovića god. 1909-10-11.* Zagreb, 1911 (skripta), 62-66; Krišković, 1912, 377-380, a cjelokupno gore sažeto izvođenje v. u: Krišković, 1911, 51-81; Krišković, 1912, 366-387.

<sup>61</sup> L. Polić se u svom objašnjavanju pojma "politički narod" poziva na mađarskog teoretičara Gyulu Schwartza kao i na mišljenje odbora za pregovore s Hrvatskom Ugarskog sabora iz 1861. te na *Zakonski članak XLIV: 1868 Ugarskog sabora u stvari o ravnopravnosti narodnostih*, Polić, 1912, 117-118. Navedeni zakon u § 29. utvrđuje da se odredbe toga zakona ne protežu na Hrvatsku, Slavoniju i Dalmaciju koje imaju vlastiti teritorij i "u političkom pogledu također zaseban narod čine". Navedeni zakon Ugarskog sabora u hrvatskom tekstu v. u: *Zbirka zakona od god. 1868*, Zagreb, 1868, 262-270.

<sup>62</sup> Polić, 1912, 118-119.

<sup>63</sup> Polić, 1912, 119-120.

zbog nedovoljnog protoka vremena od stjecanja prava građanstva do izbora<sup>64</sup>. Pitanje zavičajnosti i državljanstva u Saboru se pojavljivalo i u drugim prigodama<sup>65</sup>, ali bez jasnijeg izoštrenja problema. Pravni argumenti pojavili su se u političkom spletu i u razmjerno izoštrenoj polemici koja se u siječnju 1891. vodila u *Obzoru*, službenim *Narodnim novinama* i pravaškoj *Hrvatskoj* između Nikole Crnkovića, Hinka Hinkovića, Aleksandra Bresztyenskog, Šime Mazzure i Josipa Pliverića<sup>66</sup>. Polemiku je potaknula izjava Nikole Crnkovića o tome da je on mađarski državljanin i Hrvat, zbog čega ga je odmah napala i ismijala *Hrvatska*<sup>67</sup>, ali je nastavak polemike protekao u prilično ozbiljnoj razmjeni pravnih argumenata koji su sadržavali i jasne političke boje.

Tako je odmah nakon prvog članka u *Hrvatskoj* Alexander Bresztyenszky, profesor građanskog i građanskog postupovnog prava na Pravnom fakultetu u Zagrebu, u *Obzoru* formulirao postavku o postojanju "ugarsko-hrvatskog" državljanstva koju je zasnovao isključivo na pozitivnopravnoj argumentaciji. Bresztyenszky je tvrdio da je temeljem Hrvatsko-ugarske nagodbe između Hrvatske i Ugarske, kao između dva ugovarača, uspostavljena državna zajednica koja nije potpuna jer su iz nje isključeni autonomni hrvatski poslovi. Zbog te autonomije kao i zbog samog pojma "zajednice", tvrdio je Bresztyenszky, ono što je zajedničko između dva ugovarača ne može se označavati imenom samo jednoga od njih jer na taj način postaje "svojinom" samo jednoga. K tome oznaka državljanstva (kao

<sup>64</sup> Rasprava o Kumičićevu državljanstvu i zavičajnosti u siječnju 1884. odnosila se na konkretni slučaj, ali je uključivala i rasprave o odnosu prava zavičajnosti i državljanstva i pitanje postojanja hrvatskog državljanstva. Kumičić je bio rođen u Istri, a u Zagrebu je radio kao suplent na realnoj gimnaziji, ali nije stekao ni državljanstvo ni zavičajnost, što je bio razlog poništavanja njegova mandata u siječnju 1885. Potom je u ožujku 1885. dobio pravo građanstva u Zagrebu i zatim izabran na ponovljenim izborima u Varaždinu. Nakon pritužbe iz Varaždina verifikacijski odbor Sabora predložio je poništenje njegova izbora zbog toga što je po Zakonu o izbornom redu 1881. pretpostavka izbornog prava bilo stjecanje prava građanstva u prethodnoj godini. No, na sadorskoj sjednici 9. V. 1885. predmet je vraćen odboru radi razmatranja novih dokaza koje je podnio Kumičić. Poparić, Bare, *Eugen Kumičić predteča Nezavisne države Hrvatske*, Zagreb (1942), 68-72. *Saborski dnevnik kraljevinah Hrvatske, Slavonije i Dalmacije godina 1884.-1887, svezak I*, Zagreb, 1887, 41-50, 57-68, 415-420, 426-429, 432-440, 512, 697.

<sup>65</sup> Tako je npr. u Saboru 1897. Aleksandar Bresztyenszky pitanje državljanstva i zavičajnosti spomenuo u kontekstu rasprave o ženidbenom pravu. *Stenografski zapisnici i prilozi Sabora kralj. Hrvatske, Slavonije i Dalmacije. Petogodište 1897-1902, svezak I, dio I*, Zagreb, 1897, 725.

<sup>66</sup> I. L. Polić u svojem razmatranju pitanja državljanstva i zavičajnosti upozorava na navedenu polemiku iz 1891. Polić, 1912, 115.

<sup>67</sup> U *Hrvatskoj* od 3. siječnja 1891. u dopisu "uvaženog Hrvata" Crnkovićeve je izjava iskorištena kako bi se napao odnos subordiniranosti Hrvatske i mađarska bahatost koja "gleda da Hrvatska postane udom Magjarije, a Hrvati državljani magjarski". U sljedećim brojevima *Hrvatske* od 5, 7. i 9. siječnja, u uvodnim člancima koji su govorili o zaostajanju Hrvatske u razvoju, stalno je i sarkastično apostrofirani Crnković kao "ugarski državljanin". Zagreb, 3. siječnja, *Hrvatska*, 3. I. 1891; Zagreb, 5. siječnja, *Hrvatska*, 5. I. 1891; Zagreb, 7. siječnja, *Hrvatska*, 7. I. 1891; Zagreb, 9. siječnja, *Hrvatska*, 9. I. 1891.

preduvjeta svih političkih prava) kao "ugarskog" bila bi protivna i § 59. Nagodbe o postojanju hrvatskog političkog naroda jer bi predstavljala njegovu negaciju. Bresztyenszky je pokazao da se toga stava držao isti onaj Sabor koji je prihvatio Nagodbu (te je stoga poznao duh Nagodbe) kada je donio Zakonski članak XVI:1870. o seoskim općinama s odredbom o "hrvatsko-slavonskom državljanstvu", dočim pojam "ugarski" državljanin nije prihvaćen ni u tom ni drugim hrvatskim aktima odnosno u više je navrata implicitno odbijen. Odredbu Zakonskog članka L:1879. o ugarskom državljanstvu Bresztyenszky je kritizirao kao prekoračenje nadležnosti jer je pojam "zajednički" supstancijalni i obvezni dio Nagodbe te bi pretvaranje "zajedničkog" državljanstva u "ugarsko" zahtijevalo reviziju Nagodbe u odgovarajućem postupku (§ 70. Nagodbe), dok pristanak hrvatskih delegata na Zajedničkom saboru na donošenje Zakonskog članka L:1879. ne može zamijeniti taj postupak. Zbog toga i formulacija o "ugarskom" državljanstvu iz navedenoga propisa nije valjana, dočim je valjana formulacija o "ugarsko-hrvatskom" državljanstvu iz hrvatskog Zakona o zavičajnim odnosima koji je za Hrvatsku obvezan već i temeljem pravila *lex posterior derogat legi priori* i *lex specialis derogat legi generali*<sup>68</sup>.

Na taj je članak otvorenim pismom u *Narodnim novinama* reagirao Nikola Crnković koji je svoju argumentaciju zasnovao na § 10. Nagodbe. Crnković je ustvrdio da Nagodba normira državopravni odnos Hrvatske i Ugarske i nadležnost zajedničkog i autonomnog zakonodavstva, a ne normira i odnose koji se temeljem podijeljene nadležnosti imaju normirati u pojedinom zakonodavstvu. Zbog toga je zajednički Zakonski članak L:1879, koji je donijet na temelju § 10. (koji zakonodavstvo o državljanstvu utvrđuje kao zajedničko), zakonit i obvezan te se može izmijeniti jedino u Zajedničkom saboru. Hrvatski Zakon o zavičajnim odnosima, koji odredbom o nazivu državljanstva proturječi tom zajedničkom zakonskom propisu, pak ne može mijenjati njegove odredbe jer je autonomni zakon slabiji od zajedničkog i bez obzira na pravila o *lex priori* i *lex specialis*, a Crnković upozorava da bi suprotno tumačenje stvorilo precedent koji bi bio pogibeljan za hrvatsku autonomiju - očito aludirajući na to da Mađari ne bi ni pod koju cijenu dopustili derogiranje potencijalno problematičnih zajedničkih zakona zakonima Hrvatskog sabora. Crnković k tome upozorava da nadležnost o državljanstvu pripada Zajedničkom saboru jer u Nagodbi nema nikakve odredbe koja bi upućivala da tu vrstu nadležnosti ima Hrvatski sabor. Crnković je kritizirao formulaciju o "ugarsko-hrvatskom državljanstvu" iz hrvatskog Zakona o zavičajnim odnosima kao prekoračenje nadležnosti i upozorio da prekoračenja nadležnosti na strani Hrvatskog sabora mogu izazvati i prekoračenja nadležnosti na drugoj strani kao i da bi tumačenje o isključivo proceduralnoj prirodi odredbe o zajedničkoj zakonodavnoj nadležnosti iz § 10. Nagodbe moglo uroditi paradoksalnim postavkama o tome da su zajedničke željeznice autonomne onda kada prolaze hrvatskim

<sup>68</sup> Kakvi smo državljani mi Hrvati (A. Bresztyenszky), *Obzor*, 5. siječnja 1891.

područjem. Crnković, *per analogiam*, upozorava i na jednu naredbu Zemaljske vlade iz 1879. u vezi s kolizijom autonomnih i zajedničkih bankarskih zakonskih propisa koja je dala prednost zajedničkim propisima<sup>69</sup>.

Na Crnkovićeve su navode pak reagirali Šime Mazzura i sam Bresztyenszky. Pitanju državljanstva Mazzura je pristupio iz hermeneutičkog tumačenja tražeći smisao odredbe te ustvrdio da je Bresztyenszky bio u pravu jer državljanstvo može biti jedino zajedničko, to jest ugarsko-hrvatsko, a Zajednički sabor ga nije mogao preobraziti u ugarsko jer to vrijeđa pravo ugovarača. Štoviše, Mazzura je izrazio zabrinutost jer temeljem Crnkovićevog tumačenja Zajednički sabor iz svakog zajedničkog predmeta može stvoriti ugarski bez prethodnog postupka izmjene Nagodbe prema §70. "Ugarskog plemića" Czernkovicha je pak žestoko napao tvrdeći da baca političke bombe u namjeri da izazove pažnju u Pešti<sup>70</sup>. Bresztyenszky je pak zamjerio svom "pobratimu" Crnkoviću što se uglavnom zadržao na § 10. Nagodbe a da nije uzeo u obzir i druge norme te je ponovio da je Zajednički sabor nadležan rješavati pitanje državljanstva, ali da nije nadležan nazvati državljanstvo imenom samo jednog ugovarača i člana zajednice s izričito priznatim statusom političkog naroda. Zbog toga Bresztyenszky smatra da hrvatsko zakonodavstvo nije pogriješilo upotrebljavajući naziv "ugarsko-hrvatsko" u Zakonu o zavičajnim odnosima, a osobito stoga što se time priznaje "državljsko bivstvo hrvatskoga imena" koje se inače nerijetko i s raznih strana negira ili prešućuje. Bresztyenszky navodi i da, po njegovu iskustvu, Zakon o zavičajnim odnosima i ne bi postao zakonom da je u bilo kojem smislu bio protivan Nagodbi<sup>71</sup>.

Na to je pak u *Narodnim novinama* reagirao Hinko Hinković. On je ustvrdio da je *contradictio in adiecto* tvrditi da je "nezajednički posao" državljanstva podvrgnut zajedničkom zakonodavstvu, ali da niti to ne opravdava pojmove "hrvatsko-slavonsko" ili "ugarsko-hrvatsko" državljanstvo u hrvatskim zakonima jer dok o tome nema odredbe u Nagodbi, Hrvatski sabor nema nikakve zakonodavne nadležnosti glede državljanstva te državljanstvo ne može nazivati ni ovako ni onako. Štoviše, postavka o pravu Hrvatskog sabora da stvori novu oznaku za državljanstvo značila bi da zakonodavstvo o državljanstvu nije zajedničko - što je izravno protivno Nagodbi. Ako bi pak postojala dva samostalna i različita državljanstva, time bi se rušila Nagodbom utvrđena državna zajednica. Nadalje, Hinković odbija tumačenje Bresztyenszkoga (odnosno Pliverića) da § 10. Nagodbe isključuje postojanje zajedničkog državljanstva time što izričito govori (samo) o postojanju zajedničkog zakonodavstva o državljanstvu a da ne spominje i zajedničko državljanstvo. Oslanjajući se i na mađarski tekst § 10, Hinković tumači dikciju te norme kao suprotstavljanje u istome predmetu zakonodavne funkcije na razini zajednice (jer ona u tome pripada zajedničkom zakonodavnom organu) izvršnoj funkciji na razini

<sup>69</sup> Kakvi smo državljani mi Hrvati, *Narodne novine*, 10. siječnja 1891.

<sup>70</sup> Ugarsko državljanstvo, *Obzor*, 15. siječnja 1891.

<sup>71</sup> Kakvi smo državljani mi Hrvati?, *Obzor*, 16. siječnja 1891.



zemaljske autonomije (jer ona u tome pripada zemaljskim izvršnim organima, to jest Zemaljskoj vladi) - a ne kao implicitno suprotstavljanje (zajedničkog) zakonodavstva o državljanstvu (posebnim) državljanstvima. Zbog toga i on smatra da Hrvatski sabor nije nadležan za donošenje propisa o nazivu državljanstva. Nadalje, Hinković pobija da oznaka zajedničkog državljanstva imenom jednoga člana zajednice ukida njegovu zajedničku prirodu jer predmet i bez obzira na ime ostaje neizmijenjen. K tome, Hinković pokazuje da Nagodba kao i neki drugi akti u cijelom nizu slučajeva rabe pridjev "ugarski" kao oznaku za zajedničke institucije. Hinković ustvrđuje da normiranje Nagodbe da je zakonodavna nadležnost o državljanstvu zajednička znači i da je to zakonodavstvo slobodno odlučiti i o nazivu državljanstva jer u Nagodbi taj naziv nije nigdje propisan. Zbog toga zaključuje da su Hrvati ugarski državljani i unatoč "najvećoj patriotskoj boli" zbog te negacije "državljanstva bivstva hrvatskoga imena". Hinković napominje da je taj stav zastupao i pri saborskoj raspravi o verifikaciji mandata Eugena Kumičića te da se tada ni pravaški zastupnici tom nazoru nisu usprotivili (Fran Folnegović i Antun Starčević) ili su ga čak i potvrdili (Grga Tuškan), a da je Crnković tada tvrdio da su Hrvati ugarsko-hrvatski državljani. Sada da su pak mišljenje promijenili i Crnković i pravaši koji se izruguju aktualnom Crnkovićevom (i Hinkovićevom) stavu koji su tada izričito ili tacite prihvatili<sup>72</sup>. Na tu je tvrdnju pravaška *Hrvatska* u kratkom redakcijskom komentaru ustvrdila da je govoreći o nedosljednosti pravaša Hinković želio prikriti pravi cilj članka koji leži u dokazivanju da su Hrvati ugarski državljani, dočim "Stranka prava znađe što smo mi po nagodbi, pa svoje mnijenje nije ni mijenjala, pa baš jer neće da zna za nagodbu, njeni članovi su sami hrvatski državljani. To je konsekventno naše načelo sada, a bilo je i prije"<sup>73</sup>.

Raspravu je u vrlo opsežnom članku u *Obzoru* zaključio Josip Pliverić koji je ostao pri svom stavu i svojoj argumentaciji o postojanju dvaju državljanstava, ugarskom i hrvatskom. Pliverić je naveo da § 10. Nagodbe govori samo o zajedničkom zakonodavstvu. Mogućnost drugačijeg tumačenja pobio je pozivajući se na to da je pri pregovorima o Nagodbi ugarski odbor pošao od toga da cjelokupni predmet državljanstva spada u zajedničke poslove sukladno starodavnom ugarsko-hrvatskom javnom pravu, ali je hrvatski odbor to izričito odbio (s pozivom na "nove okolnosti glede narodnosti i jezika") te državljanstvo priznao zajedničkim jedino kao predmet zakonodavstva, a ne *quod substantiam*, čemu pak Ugri nisu prigovorili. Iz toga slijedi da je moguće jedino uže tumačenje § 10. na način na koji je to Pliverić i izveo. Drugim riječima, iz Nagodbe slijedi jedino da postoje posebno ugarsko i hrvatsko državljanstvo, a da će Zajednički sabor stvoriti zakon o načelima po kojima se državljanstvo stječe i gubi i u Ugarskoj i Hrvatskoj, čime se zajedničko zakonodavstvo o tom predmetu iscrpljuje. Tome je u prilog naveo da je isti Sabor koji je sklopio Nagodbu donio Zak. čl. XVI:1870. i Zak. čl.

<sup>72</sup> Kakvi smo državljani mi Hrvati, *Narodne novine*, 20. siječnja 1891.

<sup>73</sup> Gosp. dr. Hinković ostao je jedini konsekventan!, *Hrvatska*, 21. siječnja 1891.

XVII:1870. o županijama u kojima se spominje hrvatsko-slavonsko državljanstvo odnosno hrvatsko-slavonsko-dalmatinsko državljanstvo te da tim stavovima iz 1870. ni Zajednička vlada ni vladar nisu prigovorili. Nasuprot Hinkovićevoj tvrdnji o tome da je stav o nadležnosti zajedničkog zakonodavstva nad nezajedničkim predmetom *contradictio in adiecto*, Pliverić je upozorio da u Njemačkoj postoji jedinstveni zakon po kojem se svuda u Njemačkoj stječe i gubi posebno državljanstvo, a da je preduvjet za zajednički indigenat stjecanje posebnog državljanstva kojim se taj indigenat stječe *eo ipso*. Ujedno je pobio i Hinkovićevu tumačenje § 10. Nagodbe pokazujući da je i u Njemačkoj, kao i u Hrvatskoj, zakonodavstvo zajedničko, a izvršenje posebno, te da i pored toga postoje posebna državljanstva. Opširnije je obrazložio kako po ugarskom zakonodavstvu Ugarska čini jedan politički narod, što odgovara pojmu ugarske države, pa kada ugarski Zakon o narodnostima iz 1868. iz toga isključuje Hrvatsku kao poseban politički narod (kako kazuje i Hrvatsko-ugarska nagodba), onda to znači da to odgovara pojmu hrvatske države odnosno da je državna zajednica zapravo zajednica političkih naroda dviju država. S obzirom na to da je pravni izražaj svojstva političkog naroda u "političkoj narodnosti" ili "državljanstvu", onda mora postojati ugarsko i hrvatsko državljanstvo koji su, štoviše, nužna posljedica ugarsko-hrvatske državne zajednice, a ne pogubni po nju. Pliverić tvrdi da čak i kada ne bi bilo tako, ipak bi i onda državljanstvo još uvijek bilo ugarsko-hrvatsko, a ne ugarsko, kao što to tvrdi zajednički Zak. čl. L:1879. Pliverić potvrđuje Hinkovićevu tvrdnju da ni u jednom nagodbenom dokumentu nema oznake "ugarsko-hrvatski", ali navodi da je takav izraz ipak tehnički ispravan za stvarno zajedničke poslove te da se ni u "Austro-ugarskoj" nagodbi ne rabi izraz "austro-ugarski" koji je ipak ubrzo ušao u opću upotrebu, a zatim navodi cijeli niz akata Zajedničke (ugarsko-hrvatske) vlade, zajedničkih zakona kao i posebnih ugarskih zakona te vladarevih reskripata u kojima se navodi izraz "ugarsko-hrvatski", čemu Zajednički sabor odnosno Ugarski sabor nije prigovorio. Pliverić navodi i zaključak Ugarskog sabora o određenim rudnicima i šumama koji stoje pod zajedničkim zakonodavstvom i egzekutivom, ali za koje se ipak kaže da nisu nekakvo zajedničko vlasništvo, već vlasništvo Ugarske odnosno Hrvatske i Slavonije.

Pravni pogled na suprotstavljene argumente o hrvatskom državljanstvu otkriva da oni uključuju cijeli niz složenih slojeva, a da u konačnici ponajviše ovise o tumačenju prirode Hrvatsko-ugarske nagodbe kao i pojedinih njezinih odredba, što pitanje argumentacije širi i produbljuje te čini vrlo složenim. No, unatoč složenosti i osjetljivosti takve rasprave, pristupi svih sudionika počesto vrlo lapidarno tematiziraju teška i sporna pravna pitanja koja uzimaju kao po sebi jasna i riješena (npr. pitanje o ugovornoj prirodi Nagodbe, problem odnosa Hrvatskog i Zajedničkog sabora u zakonodavnoj djelatnosti, to jest njihovom međusobnom odnosu, pitanje presumpcije nadležnosti po Nagodbi...). Vrlo zanimljiva poredbeno argumentacija pak ostaje nedovoljno uvjerljiva bez znanstvenog aparata i razvijenije raščlambe. Već i zbog toga navedeni stavovi hrvatskih javnopravnih teoretičara (a još manje političara) teško se mogu prihvatiti kao potpuni odgovori,

premda iz navedenih prigovora znatnije iskaču Pliverićevi radovi koji su postavili osnovu i za kasnija razmatranja, ali je zanimljiva i Kriškovićeve argumentacije koja ide induktivnim putem i k tome nastoji upozoriti na elemente hrvatske posebnosti i u međunarodnopravnim odnosima.

K tome je iz prikazane rasprave, koja je pitanju odnosa prava zavičajnosti i državljanstva bila posvećena već od samog donošenja Zakona o zavičajnim odnosima u Saboru, jasno da je, i unatoč pravnoj argumentaciji koja se pretežitim dijelom upotrebljavala, ona od početka zadobila i zadržala razumljiv politički naboj. Subjektivnost koja nužno mora proizlaziti iz političke svrstanosti hrvatskih javnopravnih teoretičara (od kojih su svi bili na neki način politički djelatni) također nuka da se njihovi stavovi uzmu s određenom suzdržanošću. Svakako, rasprava o hrvatskoj državnosti baca dodatno svjetlo na usmjerenja pojedinih hrvatskih političkih strana i pojedinih političara.

No, unatoč relativizaciji, prikazanoj argumentaciji zasigurno se ne može odreći vrijednost. Ona prilično jasno upućuje na pravnoteorijska polazišta razmatranja problema i ujedno jasnije osvjetljava političke položaje sudionika hrvatske političke scene glede odnosa prema pitanju državljanstva. Postavke iz rasprave o državljanstvu upućuju na smjerove kojima bi i danas mogla krenuti ozbiljnija i cjelovita pravnoteorijska raščlamba problema hrvatske zavičajnosti i državljanstva i šireg problema hrvatske državnosti unutar Nagodbe, kako glede raščlambе hrvatske i ugarske regulative tako i glede smjera nužnog poredbenog obuhvata. U tom se smislu smjer koji je zacrtala Pliverićeva rasprava čini uvjerljivim i in- struktivnim te poticajnim i za današnja razmatranja.

### Zaključak

Zakon o zavičajnim odnosima od 30. IV. 1880. bio je prvi hrvatski propis koji je sustavno i razmjerno cjelovito uredio pitanje pripadnosti hrvatskim općinama te je zamijenio dotadašnju raspršenu regulativu koja je bila dijelom i apsolutističkog porijekla. Zakon o zavičajnim odnosima bio je izraden prema uzoru na odgovarajući austrijski zakon, ali je - s obzirom na posebnost hrvatskog položaja - njegov značaj u Hrvatskoj daleko prelazio klasični značaj prava zavičajnosti i dobivao znatno izraženija politička obilježja. Pravo zavičajnosti u Hrvatskoj nije bila samo osnova za užu pripadnost hrvatskim općinama i za posjedovanje odgovarajućih prava koja su iz toga proizlazila. Pravo zavičajnosti u Hrvatskoj bila je i posredna osnova posebne i isključujuće pripadnosti Hrvatskoj kao posebnoj jedinici u hrvatsko- ugarskom kraljevstvu s opsegom autonomije uređenom Hrvatsko- ugarskom nagodbom te ishodište za ostvarivanje posebnih građanskih i političkih prava koja su iz tog položaja Hrvatske proizlazila, a od čijeg su posjedovanja bili isključeni oni koji u Hrvatskoj nisu uživali pravo zavičajnosti. Premda je sadržaj Zakona gotovo u cijelosti (sukladno svom austrijskom uzoru) bio posvećen rješavanju pitanja vezanih uz lokalnu općinsku pripadnost, percepcija toga zakona i među

zastupnicima Hrvatskog sabora kao i među hrvatskim javnopravnim teoretičarima u daleko je pretežnijoj mjeri bila usmjerena na problem povezanosti prava zavičajnosti s pravom državljanstva. Zbog toga je Zakon o zavičajnim odnosima već od samog donošenja pa do kasnijih pravničkih raščlamba poslužio i kao argument za dokazivanje postojanja posebnog hrvatskog državljanstva, a time i elemenata posebne hrvatske državnosti na temelju odredbi Hrvatsko- ugarske nagodbe. To je jedan od pokazatelja trajne i vrlo snažne prisutnosti ideje hrvatske državnosti i nakon Hrvatsko- ugarske nagodbe i njezine zastupljenosti među pripadnicima različitih političkih usmjerenja. Pitanje postojanja hrvatske državnosti u hrvatskoj se pravnoj teoriji i politici razmatralo na podlozi pozitivnopravne i poredbenopravne argumentacije, a različita polazišta radala su i različitim stavovima po kojima je državljanstvo bilo jedinstveno ugarsko državljanstvo ili pak zajedničko ugarskohrvatsko državljanstvo, te stavom po kojem su postojali ugarsko i hrvatsko državljanstvo i zajednički ugarskohrvatski indigenat. Politički naboj koji je pratio takve rasprave pokazuje da je pitanje zavičajnosti imalo i ideologijsku funkciju, što pak otvara pitanje o tome je li stav o postojanju hrvatske državnosti temeljem Hrvatsko- ugarske nagodbe značio podržavanje ideje hrvatske državnosti i bilo doprinos naporima za ostvarenje hrvatske državnosti ili je pak značio labavljenje takvih napora prikriivanjem stvarnog hrvatskog položaja. Pravna argumentacija kojom su se u svojim raščlambama problema odnosa zavičajnosti i državljanstva služili hrvatski javnopravni teoretičari, napose njezini poredbeni naglasci, upućuje pak na smjerove istraživanja kojima bi se na neopterećeniji i cjelovitiji način i danas moglo prići razrješavanju toga kao i drugih spornih i značajnih pitanja koja su proizlazila iz Nagodbe.

### Summary

**Dalibor Čepulo: Right of the Croatian Domicile (*Heimatrecht*) and the Question of Croatian and Hungarian Citizenship 1868-1918 - Legal and Political Aspects and Comparative Views**

The Law on the Croatian Domicile (*Heimatrecht*) of 30 April 1880 enacted by the Croatian Diet (*Sabor*) was the first Croatian law that regulated the question of belonging to Croatian local communities in a systematic and rather complete manner. Although the Law followed the respective Austrian law of 3 December 1863, the meaning of *Heimatrecht* in Croatia attended far over the classical meaning of that right due to the fact that in Croatia it was the basis for exercising particular civil and political rights derived from the Croatian autonomy which had been defined by the Croatian - Hungarian Compromise of 1868. The persons who did not enjoy Croatian *Heimatrecht* were excluded from these rights out of which the most important were the electoral right and the right to hold posts in public



service. The debate in *Sabor* on the occasion of adoption of the Law on the Right of Domicile indicated that the perception of deputies was completely oriented towards "constitutional potentials" of that institute and not towards its basic characteristic, this been an indication of continuity of the idea of the Croatian statehood. Therefore, it is not surprising that a large part of the Croatian political elite as well as Croatian public law theoreticians interpreted the right of the Croatian domicile as a form of particular Croatian citizenship. In the debates on the question of Croatian citizenship three attitudes were differentiated: a) that in the Hungarian part of the Monarchy there existed only Hungarian citizenship, b) that there existed common Hungarian - Croatian citizenship, c) that there existed separate Hungarian and Croatian citizenships and common Hungarian-Croatian indigenate. The lapidary form of the legal argumentation and politically biased participants did not make the arguments of the debates entirely convincing but the comparative approach in some of the debates (especially when regulations in Germany and Norway were considered) are, even today, interesting milestones for further research and resolution of that and other unsolved questions from the Croatian - Hungarian Compromise.

#### Zusammenfassung

#### **Dalibor Čepulo: Das kroatische Heimatrecht und die Frage der kroatischen und ungarischen Staatsbürgerschaft 1868-1918 - rechtliche, politische und vergleichende Aspekte**

Das am 30.4.1880. im Kroatischen Sabor beschlossene Gesetz über die Heimatrechtsverhältnisse war die erste kroatische Vorschrift, die die Zugehörigkeitsfrage den kroatischen Gemeinden systematisch und ziemlich vollständig geregelt und die bisherige zersplitterte Regelung ersetzt hat. Das Gesetz hatte das entsprechende österreichische Gesetz vom 3.12.1863 zum Vorbild. In Kroatien überstieg jedoch die Bedeutung des Heimatrechts weit dessen klassische Bedeutung, da das Heimatrecht in Kroatien auch die Grundlage für die Realisierung besonderer Bürger- und politischer Rechte war, die von der durch den Kroatisch-ungarischen Ausgleich von 1868 definierten kroatischen Autonomie herstammten. Diejenigen, die in Kroatien kein Heimatrecht hatten, waren aus diesen Rechten, wovon die wichtigsten das Wahlrecht und das Recht auf Ausübung öffentlicher Dienste in Kroatien waren, ausgeschlossen. Die Debatte beim Beschliessen des Gesetzes über die Heimatrechtsverhältnisse im Kroatischen Sabor zeigt, dass die Perzeption der Abgeordneten ganz auf die „staatsrechtlichen Potentiale“ dieses Instituts gerichtet war und nicht auf dessen Merkmale, was von der Beständigkeit der Idee von der kroatischen Staatlichkeit zeugt. Es wundert deshalb nicht, dass in einem grossen Teil der kroatischen politischen Elite sowie unter den kroatischen Experten für öffentliches Recht das Heimatrecht als eine Art der besonderen

kroatischen Staatsbürgerschaft gedeutet wurde. In Abhandlungen über die Frage der kroatischen Staatsbürgerschaft haben sich drei Standpunkte ausdifferenziert: a) in der ungarischen Hälfte der Monarchie besteht nur eine einheitliche ungarische Staatsbürgerschaft; b) es besteht die gemeinsame ungarisch-kroatische Staatsbürgerschaft; c) es bestehen besondere ungarische und kroatische Staatsbürgerschaften sowie das gemeinsame ungarisch-kroatische Indigenat. Die Knappheit der juristischen Argumentation und die politische Subjektivität der Beteiligten machen es schwer, ihre Standpunkte anzunehmen. Der in einigen Abhandlungen sichtbare vergleichende Ansatz (insbesondere im Hinblick auf den Regelungsstand in Deutschland und Norwegen) ist jedoch ein interessanter Wegweiser für weitere Forschungen und für die Lösung dieser und anderer problematischen Fragen aus dem Kroatisch-ungarischen Ausgleich.