

UDK: 342.8 (091)

izvorni znanstveni članak

30. rujna 2014.

Mr.sc. Jelena **ZOVKO**,

viši asistent, Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru

REFORME IZBORNOG ZAKONODAVSTVA ZA CAREVINSKO VIJEĆE HABSBURŠKE MONARHIJE

Carevinsko vijeće se od njegovog uspostavljanja 1861. godine formiralo od delegata zemaljskih skupština Habsburške Monarhije. Od 1873. godine izbori za Carevinsko vijeće vršeni su izravno. Autorica opisuje i analizira reforme izbornog zakonodavstva od 1873. do reforme iz 1907. godine kada je konačno uspostavljeno opće, izravno i jednako pravo glasa za središnje parlamentarno tijelo Cislajtnaije. U radu se obrađuje sadržaj izmjena izbornih zakona u pravno-povijesnom kontekstu dualizma te rastućih nacionalnih tenzija i sve jačeg značaja radničkog pitanja u Monarhiji. Posebno se ukazuje na odredbe o aktivnom i pasivnom pravu glasa u specifičnoj izornoj konstrukciji kurijalnih izbornih sustava.

Ključne riječi: reforme izbornog zakonodavstva, Carevinsko vijeće, izborni redovi, Habsburška Monarhija.

UVOD

Habsburška Monarhija je u 19. stoljeće ušla kao složena srednjovjekovna tvorevina zemalja i naroda različitog društveno-ekonomskog stupnja razvoja, ujedinjenih samo osobom vladara. Kao takva, predstavljala je jednu od najupornijih braniteljica starog režima koja je nevoljko prihvaćala promjene državnog i društveno-političkog karaktera. Uvođenje modernog ustavnog uređenja te građanskog predstavništva u tkivo složene multinacionalne države pokazalo se osobito teško provedivim. No, slom Bachovog apsolutizma pokazao je da se ovo pitanje više ne može zapostavljati.

Različite ustavne koncepcije Listopadske diplome i Veljačkog patenta ukazale su da za Habsburšku Monarhiju nema ni jasnog ni jednostavnog ustavnog rješenja, a osobito ne takvog koje bi zadovoljilo različite nacionalne interese, niti interese viših društvenih slojeva. Unatoč kontroverznosti koja ga je pratila, Veljački patent je postao ustavni okvir državnopravnog razvoja Habsburške Monarhije sve do njenog raspada.

Veljački patent je za cijelu Habsburšku Monarhiju ustanovio dvodomno središnje zakonodavno tijelo - Carevinsko vijeće. U prvom članu ovog dokumenta uspostavljen je Osnovni zakon za državno predstavništvo (Čl.1. Die Verfassung der österreichischen Monarchie, nebst zwei Beilagen RGrBl 20/1861 26. Feb.) koji je predstavljao zakon ustavne snage za zemlje Austrijskog Carstva i šire regulirao materiju državnog predstavništva (dalje: Osnovi zakon)¹.

Za Zastupnički dom bilo je predviđeno 343 zastupnička mjesta, proporcionalno broju stanovnika. Na istom mjestu utvrđen je i broj delegata koje su u državno predstavništvo odašiljale pojedina zemaljska predstavništva. Jednom općom odredbom ovog članka reguliran je način izbora zastupnika u zemaljskim skupštinama. Izbori su trebali biti provedeni većinskim glasanjem na način utvrđen u zemaljskim izbornim redovima, a kroz određene okruge, gradove i korporacije.²

¹ U literaturi često nailazimo na uporabu zajedničkog naziva Veljački patent i kada se citiraju odredbe Osnovnog zakona.

² Osnovnim zakonom za državno predstavništvo od 26. veljače 1861. u Austriji su uvedena predstavnička tijela za pojedine pokrajine i središnje zakonodavno tijelo za cijelu Monarhiju – Reichsrat – dvodomno Carevinsko vijeće. U Zastupnički dom Carevinskog vijeća pojedine zemaljske tj. pokrajinske skupštine slale su istim zakonom utvrđeni broj delegata izabranih na osnovu kurijalnog izbornog prava. Čl.7. navedenog zakona bile su utvrđeno da će se zastupnici zemaljskih skupština birati po pripadajućim izbornim redovima a kroz određene općine, gradove i korporacije, znači, dalja razredba glasova po kurijama za pojedine zemlje utvrđena je izbornim redom svake pokrajine. Stoga je na isti datum objavljeno i 15 zemaljskih statuta i izbornih redova za austrijske krunske zemlje; za Austriju iznad Ennsa; Austriju ispod Ennsa; Bukovinu; Korušku; Kranjsku; Gornju i Donju Šlesku; Salzburg; Štajersku; Češku; Dalmaciju; Galiciju, Londereriju i Krakov; Küstenland, Trst, Goricu, Gradišku i Istru; Vorarlberg; Tirol; i Moravsku.

Zemaljski statuti pojedinih pokrajina donosili su temeljne izborne odredbe – one o imenovanim virilistima i broju biranih zastupnika diferenciranih u izborna tijela ili kako se često nazivaju, izborne kurije. Virilisti su bili izrijeком utvrđene funkcije biskupa ili rektora sveučilišta, gdje primjenjivo. Korespondirajući izborni redovi dalje su razrađivali izbornu materiju, donoseći detalje o izbornim jedinicama – okruzima, aktivnom i pasivnom pravu glasa, raspisivanju i pripremanju izbora te, konačno provedbi izbora. Već je u pojedinim statutima bio utvrđeno kurijalno glasanje, određene kurije i pripadajući broj zastupnika. Glasačko tijelo je bilo podijeljeno na 3 kurije: veleposjedničku, kuriju gradova i trgovačkih i obrtničkih komora i kuriju općina (seoskih). Kurija trgovačkih i obrtničkih komora je najčešće imala predviđen broj zastupnika neovisan o gradskoj kuriji i poseban režim glasanja, te se stoga često predstavlja kao posebna, četvrta kurija. Veleposjednici čine izdvojenu kuriju u skoro svim izbornim redovima, mada nailazimo i dalju razredbu ove kurije na glasačke razrede. Izuzetak su Dalmacija i Vorarlberg. U Dalmaciji je kurija veleposjednika (vjerojatno radio ograničene veličine posjeda) zamijenjena veleposjedničkim izbornim razredom, dok u izbornom redu za Vorarlberg nalazimo samo izborničke razrede grada i trgovačko-obrtničkih komora i kuriju seoskih općina, bez predviđene veleposjedničke kurije. Kurija gradova se u pojedinim izbornim tijelima naziva i kurija gradova, gradova i trgovišta ili kurija gradova i industrijskih mjesta. Valja napomenuti da u statutima i izbornim redovima proglašenim uz Veljački patent ne nalazimo na izričit izraz kurija, nego izraze izborna tijelo i izborni razred, dok u onovremenom tisku, ali i suvremenoj literaturi prvenstveno nailazimo na termin kurija. Po Patentu su kraljevini Ugarskoj, Hrvatskoj i

Veljački patent je za nenjemačke narode Monarhije predstavljao korak unazad ka centralizmu i pro-germanskoj orijentaciji Carstva. Osobito teško su ga prihvaćali narodi sa tradicijom državnosti unutar Monarhije – Mađari i Hrvati. Uz Talijane ova dva naroda su od samog početka bojkotirala rad Carevinskog vijeća, odbijajući odaslati delegate svojih zemaljskih sabora unatoč prijetećem tonu čl.7. Temelnog zakona o državnom predstavništvu. Realizacija ove odredbe bila bi posebno pogubna za Mađare, jer bi ih ukoliko bi došlo do realizacije iste, nadglasali nemađarski narodi.

Bez predstavnika zemalja krune sv. Stjepana, Carevinsko vijeće je formalno djelovalo u svom užem sastavu (203 člana) koje je bilo predviđeno Osnovnim zakonom, a nadležno za poslove koji se ne odnose na zemlja krune sv. Stjepana.³ Ova odredba je na neki način anticipirala skori dualizam te je i omogućila da Veljački patent ostane ustavni okvir za austrijski dio Monarhije nakon Nagodbe 1867. godine. Carevinsko vijeće je postalo tad državno predstavništvo Cislajtanijske i bitna odrednica njegovog karaktera, jer je i službeno ime austrijskog dijela Monarhije bilo Zemlje predstavljene u Carevinskom vijeću. Prosinački zakoni iz 1867. su uz Veljački patent predstavljali netipični ustav austrijskog dijela Monarhije.

1. Izborna reforma 1873. godine – izravni izbori za Carevinsko vijeće

Prosinački zakoni iz 1867. godine sustavno su i sveobuhvatno obuhvatili ustavnopravnu materiju austrijskog dijela Monarhije, no nisu se bitno doticali izbornog prava. Razlog tomu velikim dijelom leži u činjenici što je trećina zastupnika aktualne liberalne parlamentarne većine, pripadala kuriji veleposjednika, koji nisu bili spremni izgubiti privilegirani položaj koje im je pružalo pozitivno izborno pravo. Pored toga, iako su se u Carevinskom vijeću mogli čuti prijedlozi izborne reforme za izravne izbore za Reichsrat, veliki broj zastupnika takav je prijedlog smatrao zadiranjem u nadležnosti zemaljskih skupština.

Tijekom parlamentarnog razdoblja pred izbornu reformu 1873. godine često su Carevinskom vijeću podnošene peticije i inicijative koje su išle za izravnim izborima za središnje predstavničko tijelo, te se car stoga u rujnu 1869. godine cirkularnim pismom obratio zemaljskim upravama i zatražio da se zemaljske skupštine o istom očituju⁴. No, to

Slavoniji, te velikoj kneževini Erdelj u suglasju sa Listopadskom diplomom vraćeni njihovi "prijajni zemaljski ustavi", te im je car već tada u vidu ručnih pisama dao naputke u svezi s pripremom njihovih zemaljskih redova

³ Čl. 11. Grundgesetz über die Reichsvertretung vom 26. Februar 1861 (R.G.Bl. 20/1861) <http://www.verfassungen.de/at/grundgesetz61.htm>

⁴ Zemaljske skupštine Češke, Šleske, Salzburga i Vorarlberga izjasnile su se za izravne izbore kroz postojeće skupštine; Koruška, Štajerska i Gornja Austrija su bile za izravne izbore po cenzusnim odredbama, zastupništvo Donje Austrije također je bilo za izravne izbore; dok su zastupništva Bukovine, Tirola, Gorice i Trsta bili protiv. Zemaljske skupštine

nije bio jedini smjer razvoja biračkog prava koje su nametale aktualne političke i društvene okolnosti.

Veliki društveni pritisak rastućeg radničkog pokreta nije se mogao zanemariti. Masovne radničke demonstracije i legaliziranje sindikata primorale su vladu na niz neliberalnih mjera koje su bile usmjerene na stabilizaciju društvene situacije. Veliki burzovni krh 1873. godine, te korupcija i malverzacije na koje je krh ukazao, sezale su do samih vrhova liberalne stranke. Sve glasnije su se čuli prijedlozi za proširenje prava glasa ili osnivanje radničke komore⁵. Izborna reforma proglašena u travnju 1873. izrađena je pod nadzorom baruna Lassera, a donijela je, među ostalim, dvije značajne promijene izbornog prava. Formalnopravno uokvirena u izmjene i dopune Osnovnog zakona o državnom predstavništvu iz prosinca 1867. godine⁶ i Izborni reda za Carevinsko vijeće reforma je utvrdila veći broj zastupnika za Carevinsko vijeće (da se približi broju ugarskog Sabora) i uvela je izravno biranje Carevinskog vijeća u cilju smanjivanja federalnog (i potencijalno separatističkog) utjecaja zemaljskih skupština. Potonja izmjena dovela je i do donošenja prvog izbornog reda za središnji parlament, koji, međutim, nije dokinuo niti automatski mijenjao izborne redove za pojedinačne zemaljske skupštine. Iako je Izborni red za središnji parlament utvrdio jedinstvene odredbe za izbor zastupnika, nije unificirao izorno pravo jer se jednim dijelom oslanjao na odredbe o aktivnom i pasivnom pravu glasa izbornih redova za zemaljske skupštine koje su se opet oslanjale na nejednake odredbe o pravu glasa u različitim općinama iz Stadionovog zakonodavstva⁷. Ipak,

Galicije, Kranjske, Istre i Dalmacije nisu razmatrale ovo pitanje. Prema: Karl Ucakar, *Demokratie und Wahlrecht in Österreich – Zur Entwicklung von politischer Partizipation und staatlicher Legitimationpolitik*, str. 152.

⁵ Radnička udruga "Narodna volja" je 1874. godine predložila osnivanje radničke komore (*Arbeiterkammer*) kao samostalnog tijela ili dijela kurije trgovačkih i obrtničkih komora, obrazlažući da će na taj način ukazati na radničku problematiku, dobiti mogućnost da radnici sami iznesu prijedloge reformi, te naposljetku dobiti pravo glasa u postojećem kurijalnom izbornom sustavu. Slični prijedlozi su iznošeni su i ranije: liberal Max Menger je već 1873. godine predlagao dodjeljivanje prava glasa za lokalne radničke podružnice samostalnim radnicima, koji su navršili 21 godinu, sa stalnim prebivalištem, koji su uposleni kod istog poslodavca najmanje godinu dana ili imaju položenu uštedevinu od 100 guldena u štedionici ili uloženu u kakvu drugu organizaciju. Pieter M. Judson, *Exclusive Revolutionaries, Liberal Politics, social Experience, and National Identity in the Austrian Empire, 1848-1914*, str. 177.

⁶ Gesetz, wodurch das Grundgesetz über die Reichsvertretung vom 21. December 1867 (R. G. Bl. Nr. 141) abgeändert wird R.GBl. 40/1873 2. Apr. 1873.,

<http://alex.onb.ac.at/cgicontent/annoplus?apm=0&aid=rgb&datum=18730004&seite=00000161&zoom=2>

⁷ Čl 6., pod E: "vlastan je izabrati svaki austrijski državljanin, koji je prevalio dvadeset i četvrtu godinu svog života, koji je sam svoj, i koji zadovoljava inim uvietom u izbornom redu vieća carevinskog.",

Gesetz, wodurch das Grundgesetz über die Reichsvertretung vom 21. December 1867 (R. G. Bl. Nr. 141) abgeändert wird R.GBl. 40/1873 2. Apr. 1873, a u dotičnom Izbornom redu nalazimo odredbu: čl.9., međuostalim navodi "...Kojim poverh toga uvietom treba da napose bude zadovoljeno, za da tko u stanovitom kojem izborničkom razredu zemlje koje izveršavati pravo izorno: prosudjivat će se po onih zakonitih ustanovah, koje sada postoje glede izbornog prava za zemaljski sabor dotične zemlje...". Gesetz, betreffend die Wahl der Mitglieder des Abgeordnetenhauses des Reichsrathes R.G.Bl. 41/1873 2. Apr. 1873.

utvrđeno je, da se zemaljski izborni redovi ne mogu dalje mijenjati na način da budu u suprotnosti sa izbornim redom za Vijeće.⁸ Iako zemaljske skupštine nisu formalnopravno slijedile reforme izbornog zakonodavstva središnjeg državnog tijela, materijalno-pravo je utjecaj reformi za Carevinsko vijeće ipak vidljiv u zemaljskim izbornim zakonodavstvima.⁹

Reforme izbornog zakonodavstva odnose se na izborne redove za Carevinsko vijeće, no one su često sa višegodišnjim vremenskim odmakom utjecale i na reformiranje zemaljskog zakonodavstva, osobito u smislu proširivanja prava glasa. Šleska je već 1875. pristupila prvim izmjenama zemaljskog izbornog reda, a potom i Donja Austrija 1896. i 1907., Kranjska 1898., Koruška i Vorarlberg 1902., Moravska 1905. i Gorica i Gradiška 1907. godine. U zemaljskim izbornim raspravama i posljedičnim izmjenama, osobit odjek su imale reforme središnjeg izbornog zakonodavstva o smanjenju izbornog cenzusa u kurijama grada i sela prvo na 5 (1882. godine), pa na 4 forinte (1896.) i uvođenje opće kurije glasača iz 1896. godine. Nevezano izravno za reforme izbornog reda za Carevinsko vijeće, vrlo aktualno je bilo i pitanje uvođenja izravnog glasovanja u kuriji sela koje je jedan dio zemalja i uveo neposredno pred uvođenje opće kurije za izbore za Carevinsko vijeće 1896. godine. Zemlje u kojim je bilo predviđeno izravno biranje u seoskoj kuriji za zemaljske skupštine, izravno su birale zastupnike i za seosku i opću kuriju za Carevinsko vijeće.

Uvođenje opće kurije glasača prihvaćeno je sa određenim vremenskim odmakom i u pojedinim zemljama: u Donjoj Austriji, Istri, Gorici i Gradiškoj 1907., Gornjoj Austriji 1909., Salzburgu, Vorarlbergu i Koruškoj 1902., Štajerskoj 1904., Moravskoj 1906., Kranjskoj 1908., Bukovina 1910. itd. U Štajerskoj, Vorarlbergu, Moravskoj i Koruškoj ograničenje općeg prava glasa u općoj kuriji vezano je uz prebivalište od najmanje 6 mjeseci (kao i u izmjenama Izbornog reda za Carevinsko vijeće iz 1896. godine), dok su ostale zemlje imale dosta strože odredbe koje su predviđale prebivalište od jedne godine (Gorica i Gradiška, Kranjska i Istra) odnosno tri godine (Donja Austrija i Trst).

Vrlo specifična izborna reforma zemaljskog izbornog reda provedena je u Moravskoj 1905. godine. Na nju ćemo se osvrnuti iz razloga što su njome ustanovljene posebne nacionalne kurije za češko i austro-njemačko stanovništvo, a slične odredbe

<http://alex.onb.ac.at/cgicontent/annoplus?apm=0&aid=rgb&datum=18730004&seite=00000161&zoom=2>

⁸ Čl. 9. Izbornog reda za carevinsko vijeće, Gesetz, betreffend die Wahl der Mitglieder des Abgeordnetenhauses des Reichsrathes RGBI 41/1873 2. Apr. 1873.

<http://alex.onb.ac.at/cgicontent/annoplus?apm=0&aid=rgb&datum=18730004&seite=00000161&zoom=2>

⁹ Više o izmjenama izbornog zakonodavstva za pojedinačne zemaljske skupštine: Karl Ucakar, *Demokratie und Wahlrecht in Österreich – Zur Entwicklung von politischer Partizipation und staatlicher Legitimationpolitik*, str. 278-281.; Pieter M. Judson, *Exclusive Revolutionaries, Liberal Politics, social Experience, and National Identity in the Austrian Empire, 1848-1914*, str. 262.-265.

nalazimo i u Izbornom redu za Bosnu i Hercegovinu iz 1910. godine. Glavna razlika je u tome što su nacionalne kurije u Moravskoj bile plod međunacionalnog kompromisa Čeha i Nijemaca, dok je ovakvo rješenje Bosni i Hercegovini bilo oktroyirano zajedno sa Ustavom i Izbornim redom. Do uvođenja nacionalnih kurija u Moravskoj moglo je doći iz više razloga: nacionalna retorika nije bila zaoštrena kao u Češkoj, nijedna strana nije tražila administrativnu podjelu na nacionalnoj osnovi, društvenoekonomske, a time i izborne klase su bile homogeno diferencirane (u seoskoj i kuriji veleposjednika bili su zastupljeniji Česi, a u gradskoj i u kuriji trgovačko-obrtničkih komora Nijemci), i sl. Uvođenjem opće kurije 1906. godine u Moravsku zemaljsku skupštinu uvedeno je dodatnih 20 mandata od kojih je 14 pripalo Česima, a 6 Nijemcima. Definiranjem izbornih tijela u nacionalne kurije riješeno je nacionalno pitanje i umirene nacionalne prepirke u ovoj pokrajini, te je možda i to dodatni razlog uvođenja sličnog rješenja za višenacionalnu Bosnu i Hercegovinu. Posljedica uvođenja nacionalnih kurija bilo je i oštrije nacionalno diferenciranje moravskog stanovništva, koje se od 1905. godine, da bi ostvarilo pravo glasa moralo nacionalno izjasniti, što je neposredno utjecalo buđenje nacionalne svijesti. No, u literaturi nalazimo i stav da je uspostavljanje spomenutih kurija ne treba promatrati samo u nacionalnom kontekstu nego i u društvenopolitičkom; pojašnjava se da je ovakvo rješenje usporilo dalje izborne reforme u smislu proširivanja prava glasa i omogućilo vladajućim snagama da dulje zadrže privilegirani društvenopolitički položaj.

Ukidanjem kurijalnog glasovanja za Carevinsko vijeće, do kojeg je došlo uvođenjem općeg, jednakog, izravnog i tajnog prava glasa 1907. godine nisu ukinuti zemaljski kurijalni izborni redovi, što donekle može pojasniti uvođenje kurijalnog izbornog zakonodavstva u Bosnu i Hercegovinu 1910. godine.

Izmjenama i dopunama Osnovnog zakona o državnom predstavništvu broj zastupnika u Carevinskom vijeću povećan je na 353 člana.¹⁰

¹⁰ Čl. 6. Gesetz, wodurch das Grundgesetz über die Reichsvertretung vom 21. December 1867 (R. G. Bl. Nr. 141) abgeändert wird R.G.Bl. 40/1873 2. Apr. 1873.: Češka 92 zastupnika (23 veleposjednika, 32 gradovi, 7 komore, 30 seoske općine), Dalmacija 9 (1 veleposjednik, 2 gradovi i komore, 6 seoske općine, Galicija sa Krakovom 63 (20 veleposjednici, 13 gradovi, 3 komore, 27 seoske općine), Donja Austrija 37 (8 veleposjednika, 17 gradovi, 2 komore, 10 seoske općine), Gornja Austrija 17 (3 veleposjednika, 6 gradovi, 1 komore, 7 seoske općine), Salzburg 5 zastupnika (1 veleposjednik, 2 gradovi i komore, 2 seoske općine), Štajerska 23 (4 veleposjednika, 8 gradovi, 2 komore, 9 seoske općine), Koruška 9 (1 veleposjednik, 3 gradovi, 1 komore, 4 seoske općine), Kranjska 10 (2 veleposjednika, 3 predstavnika kurija grada i trgovačko obrtničkih komora, 5 zastupnika seoskih općina, Bukovina 9 (3 veleposjednika, 2 predstavnika grada, 1 predstavnik komora, 3 predstavnika seoskih općina), Moravska 36 (9 veleposjednika, 13 zastupnika gradova, 3 predstavnika komora, 11 seoskih općina), Gornja i Donja Šleska 10 (3 veleposjednika, 4 predstavnika gradova i komora, 3 seoskih općina), Tirol 18 (5 veleposjednika, 5 zastupnika kurije gradova i komora, 8 seoskih općina), Vorarlberg 3 (1 predstavnik gradova i komora i 2 seoskih općina), Istra 4 (1 veleposjednik, 1 predstavnik grada i komora, 2 seoskih općina), Gorica i Gradiška 4 (1 veleposjednik, 1 predstavnik gradova i komora, 2 seoskih općina), grad Trst 4 (3 predstavnika grada, 1 komora).

Utvrđene su i odredbe o aktivnom i pasivnom pravu glasa. Aktivno pravo glasa imali su svi austrijski državljani koji su navršili 24 godine, koji su samovlasni, i ispunjavaju dalje uvijete određene Izbornim redom za Carevinsko vijeće. Pasivno pravo glasa uživale su osobe koje su najmanje 3 godine austrijski državljani, a navršili su 30 godina te ispunjavaju uvijete za aktivno pravo glasa.¹¹ Ovim aktom utvrđen je i kvorum za oba doma (Dom zastupnika – 100 članova, a Gornji dom 40 članova), te je utvrđen predstavnički mandat od 6 godina.¹²

Izmjene i dopune zakona o državnom predstavništvu stupile su na snagu istovremeno sa Izbornim redom za Carevinsko vijeće. Izborni red je detaljnije razradio izbornu problematiku kroz 58 članaka organizirani u četiri odjeljka: odjeljak koji je utvrđivao izborne kotare, izborništva i birališta, izborno pravo i izaberivost (aktivno i pasivno pravo glasa), raspisivanje izbora i priprave za izbore, te konačno izabiranje zastupnika. ovakva zakonska struktura bila je gotovo istovjetna strukturi izbornih redova za zemaljska predstavništva. Pored kurijalnog sustava glasovanja zadržan je i način glasovanja u kurijama, u prve tri kurije glasovalo se izravno, a u kuriji seoskih općina preko izbornika¹³. Na svakih 500 stanovnika seoskih općina birao se jedan izbornik, a u općinama sa manje od 500 stanovnika po jedan izbornik (čl.10). Glasovalo se usmeno ili pismeno, ovisno o odredbama utvrđenim u pojedinim zemaljskim izbornim redovima (čl.29.). Zastupnici i elektori birali su se apsolutnom većinom glasova.

Odredbe o aktivnom pravu glasa, pored spomenutog u Osnovnom zakonu, imale su i ženske osobe pod istim uvjetima kao i muškarci (čl. 9), ali isključivo u kuriji veleposjednika. Za pripadnost određenoj kuriji, izborni red je upućivao na odredbe zemaljskih izbornih redova. Izbornim redom su utvrđeni i slučajevi koji su isključivali pravo glasa (čl.20.): ukoliko je osoba pod tutorstvom ili skrbništvom, ukoliko uživa ubožničku potporu, ukoliko im je nad imovinom raspisan stečaj, te ukoliko su osuđeni za počinjenje određenih kaznenih djela (vremenski poček u aktivnom pravu glasa, nakon odsluženja odnosno zatvorske kazne).

Pasivno pravo glasa imali, pored ranije navedenog, muškarci koji su ispunjavali odredbe o aktivnom pravu glasa.

<http://alex.onb.ac.at/cgicontent/annoplus?apm=0&aid=rgb&datum=18730004&seite=00000161&zoom=2>

¹¹ Čl. 6. Gesetz, wodurch das Grundgesetz über die Reichsvertretung vom 21. December 1867 (R. G. Bl. Nr. 141) abgeändert wird RGBl 40/1873 2. Apr. 1873.

<http://alex.onb.ac.at/cgicontent/annoplus?apm=0&aid=rgb&datum=18730004&seite=00000161&zoom=2>

¹² Čl.18., Gesetz, wodurch das Grundgesetz über die Reichsvertretung vom 21. December 1867 (R. G. Bl. Nr. 141) abgeändert wird RGBl 40/1873 2. Apr. 1873.

<http://alex.onb.ac.at/cgicontent/annoplus?apm=0&aid=rgb&datum=18730004&seite=00000161&zoom=2>

¹³ U hrvatskoj verziji inog zakona nalazimo izraz birani birač.

Članak 17. izrijekom je navodio da svaki glasač može svoje izborno pravo na pojedinim izborima izvršiti samo jednom, s tim da su članovi trgovačkih i obrtničkih komora, korporacija i društava koji imaju "pravo izborno" mogle pravo koje ih "osobno ide" izvršavati u svom izbornom razredu iste pokrajine (čl.18).

Izborno pravo se izvršavalo osobno, izuzev u kuriji veleposjednika gdje se moglo glasovati preko opunomoćenika, koji je u tom svojstvu također mogao glasovati samo jednom.

Izborni red za Carevinsko vijeće je zadržavanjem kurijalnog sustava glasovanja, neizravnog glasovanja u seoskoj kuriji¹⁴, te posredno (pozivajući se na zemaljsko izborno pravo, a time i pravo glasa u općinama) i cenzusa poreza i "osobnih svojstava"¹⁵ onih koji ne ispunjavaju cenzus od 10 forinti, te odredbi o odlučivanju apsolutnom većinom, zadržao i potvrdio sve sporne izborne odredbe u smislu ograničavanja i eventualnog manipuliranja izbornim pravom i izborima. Pored toga, potvrđeno je i aktivno pravo glasa pravnih osoba, koje su putem otkupa zemljišta uz koje je vezano pravo glasa, glasovale (preko zastupnika koji mora ispunjavati uvjete predviđene za aktivno pravo glasa fizičkih osoba) u kuriji veleposjednika - koja je bila pod izravnim utjecajem vlade¹⁶. U literaturi nalazimo stav da je za izborni uspjeh neke političke stranke (u navedenom primjeru liberala) bila presudna istovjetna stranačka pripadnost ministra unutarnjih poslova, upravo zbog velike mogućnosti izbornih manipulacija u kuriji veleposjednika¹⁷. Možemo reći da je prihvaćanje ovakvog izbornog reda za središnje državno predstavništvo bilo potvrda dosljednog opredjeljenja liberalne austro-njemačke parlamentarne većine da zadrže privilegirani politički (i nacionalni) status koji im je ovakvo zakonodavstvo pružalo i da onemoguće, ili u najmanju ruku, uspore dalje širenje prava glasa.

¹⁴ U biti, način glasovanja je ostao isti kao što je određeno pojedinim zemaljskim redovima, a to je značilo da je opstalo i javno glasovanje, gdje primjenjivo.

¹⁵ Kategorija "osobnih svojstava" bila je određena kao alternativa plaćanju poreznog cenzusa, a pojašnjenje iste nalazimo u čl. 28. st.2. Provizornog zakona o općinama koji je proglašen carevim Previšnjim patentom od 17. ožujka 1849. godine.¹⁵ Po ovoj odredbi glasovati su mogli, čak ako i ne ispunjavaju porezni minimum, vlasnici kuća ili zemlje, vlasnici obrta, svećenici, časnici i vojni službenici, osobe koje su stekle akademski stupanj, javni učitelji te osobe kojima je dodijeljeno pravo općinstva. Iz ove odredbe posredno možemo iščitati naznake obrazovnog i imovinskog (u smislu nekretnina) cenzusa, koje će kasnije biti preoblikovane u klasno pravo glasa.

¹⁶ Tzv. *Chabrusaktionen*.

¹⁷ Pieter M. Judson, *Exclusive Revolutionaries, Liberal Politics, social Experience, and National Identity in the Austrian Empire, 1848-1914*, str. 186.

2. Reforma grofa Taaffe – 1882. godine

Vanjskopolitičke okolnosti vezane uz Berlinski kongres i okupaciju Bosne i Hercegovine bili su od presudnog utjecaja na unutarnjopolitičku situaciju u Cislajtaciji, za dalji razvoj parlamentarizma i posredno izbornog zakonodavstva. Naime, liberalna većina u Carevinskom vijeću na glade okupacije Bosne i Hercegovine nije bila jedinstvena. 112 zastupnika liberalne stranke glasovalo je u siječnju 1879. godine protiv ratifikacije Berlinskog sporazuma, čime su liberali izgubili svoj položaj u kabinetu. Antagoniziran odbijanjem liberala da ratificiraju sporazum (što je smatrao izravnim zadiranjem u njegovu ekskluzivnu carsku nadležnost upravljanja vanjskom politikom), Franjo Josip je prestao surađivati s liberalima, te je daljnju političku podršku potražio u konzervativnoj koaliciji.

U tom smislu je u veljači 1879. godine, neposredno pred izbore, za ministra unutarnjih poslova imenovao grofa Edwarda Taaffu, dajući mu zadatak da oformi vladu koja će biti "iznad stranaka".¹⁸ Grof Taaffa je dobio tešku zadaću sastavljanja kooperativne vlade koja je trebala podržati novu carevu politiku, a to je i ostvario, između ostalog, izbornim i stranačkim manipulacijama koje mu je omogućavao položaj ministra unutarnjih poslova.

Taaffe je uspio nagovoriti češke zastupnike da prekinu svoj sedamnaestogodišnji bojkot Carevinskog vijeća; dobio je potporu Poljaka koji su pobijedili Ukrajinke u Galiciji (a koji su do tada glasovali za liberale) i konačno, nizom ustupaka je pridobio podršku veleposjedničke kurije, gdje se blizu 30 zastupnika pristupilo njegovoj koaliciji. Vlada koju je sastavio kao koaliciju umjerenih i konzervativnih Čeha, Poljaka i austro-njemačkih katoličkih konzervativaca ostala je u povijesti poznata kao vlada Želznog obruča.¹⁹

Početna zakonodavna strategija ove vlade temeljila se na dva čimbenika: zadovoljavanju koalijskih partnera i slabljenju liberalne opozicije. Na tom tragu je bila i izborna reforma 1882. kojom je vlada grofa Taaffe predložila snižavanje cenzusa od 10 forinti i jedinstveni porezni cenzus od 5 forinti za seosku i gradsku kuriju. Ovom reformom pravo glasa bi dobili uglavnom sitniji poslovni ljudi, seljaci i obrtnici, a u nacionalnom smislu u etnički mješovitim pokrajinama Slaveni bi postali većina. I prva društveno-ekonomska kategorija i druga nacionalna većinom su glasovale za konzervativce, što bi posljedično oslabilo položaj liberala u Carevinskom vijeću.

Liberali su parlamentarnoj raspravi iznijeli i vlastiti protuprijedlog reformi: dalje smanjenje cenzusa na 2 forinte i proglašavanje 6 novih glasačkih okruga u predgrađu Beča

¹⁸ Ibid., str. 187.

¹⁹ Misli se na metaforički "željezni obruč" oko austrijskog liberalizma. Prema: Robert A. Kann, *A History of the Habsburg Empire 1526-1918*, str. 425.-426.

koji su trebali stvoriti protutežu vladinim izbornim ustupcima Česima u Češkoj. Vladin prijedlog je prihvaćen, a liberalni je odbijen sa obrazloženjem da su i sami mogli primijeniti predloženo tijekom izborne reforme 1873. godine, dok su bili na vlasti.²⁰

4. listopada 1882. godine donesen je Zakon o izmjenama i dopunama izbornog reda za Carevinsko vijeće koji je imao stupiti na snagu prilikom raspisivanja sljedećih izbora.²¹ Ključna izmjena nalazila se u čl. 9. navedenog zakona. Njime je pravo glasa u kurijama grada i seoskih općina prošireno i na osobe koje (pored ispunjavanja ostalih zakonom predviđenih uvjeta) plaćaju porezni minimum od 5 forinti izravnog poreza.

Ovom reformom je pravo glasa dobilo približno 400,000 austrijskih državljana: u kuriji gradova je broj glasača povećan za jednu trećinu sa 196,993 na 298,793, a u seoskoj za četvrtinu sa 1,088,457 na 1,369,536 glasača.²² Valja naglasiti da nije došlo do promjena u načinu glasovanja po kurijama, glasači gradske kurije glasovali su izravno, dok su glasači seoskih općina još uvijek glasovali preko izbornika.

Izbori 1885. godine ukazali su da je izborna reforma iz 1882. godine povoljno djelovala na jačanje federalnog i konzervativnog elementa u Carevinskom vijeću.

U četrnaest godina "vlade Željeznog obruča", radnički pokret intenzivno je jačao, iako ga je grof Taaffe jednim dijelom držao pod kontrolom uvođenjem određenih zakonskih socijalnih mjera. U razdoblju od 1883. do 1889. vlada je ograničila radni dan na 11 sati, zabranila rad djece ispod 12 godina, utvrdila 24-satni tjedni odmor te uvela zdravstveno osiguranje i osiguranje od nesreća na radu. Radnički pokret je u ovo vrijeme bio još uvijek politički izoliran, bez svojih zastupnika i političkih zagovornika u Carevinskom vijeću. Provedene socijalne, ali čak i izborne reforme koje je 1893. godine predlagao grof Taaffe, nisu nastale zbog društveno-političkog pritiska "odozdo", nego reformama proisteklim iz viših političkih krugova "odozgo". Badenijevo uvođenje "opće kurije" bilo je za razliku od Taaffovih socijalnih i izbornih reformi uvjetovano znatnim društvenim tenzijama.

²⁰ Pieter M. Judson, *Exclusive Revolutionaries, Liberal Politics, social Experience, and National Identity in the Austrian Empire, 1848-1914*, str. 199.

²¹ Gesetz, womit einige Bestimmungen der Reichsrathswahlordnung (Gesetz vom 2. April 1873, R. G. Bl. Nr. 41) abgeändert werden RGBI 142/1882 4. Okt. 1882.,

<http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=rgb&datum=1882>

²² Karl Ucakar, *Demokratie und Wahlrecht in Österreich – Zur Entwicklung von politischer Partizipation und staatlicher Legitimationpolitik*, str. 184.

3. Izborne reforme iz 1896. godine

Nakon popisa stanovništva 1880. godine došlo je do naglog razvijanja nacionalističkog trenda u političkom životu Cislajtanijske, osobito kod liberala. Nepovoljni i iznenađujući rezultati popisa doveli su do oštrije nacionalističke retorike i aktivnijeg društveno političkog angažmana liberalne stranke. Rezultati popisa stanovništva ukazali su da austro-njemački nacionalni element nije zastupljen u onoj brojci na koju se oslanjali liberali. Međutim, još je alarmantnije djelovao drastični demografski pad austro-njemačkog stanovništva u etnički mješovitim pokrajinama. Nacionalistički kurs zasnivao se na ponovnom angažmanu građanskog djelovanja na osnovu građanskih udruga i društava na nacionalnim predznakom.

Tijekom 1893. godine grof Taaffe²³ je predložio izmjenu izbornog zakonodavstva²⁴ koja bi uvela široko pravo glasa u kurijama grada i sela, dok bi kurije veleposjednika i trgovačkih i obrtničkih komora ostale u postojećoj formi.²⁵ Proširivanje prava glasa, kako ga je predlagao Taaffe, bilo bi približno opće, ograničeno samo niskim obrazovnim (pismenosti) i poreznim (plaćanje vrlo malog, gotovo simboličkog poreza) cenzusom. Cilj ove reforme bilo je smanjivanje sve jačeg nacionalističkog trenda u Carevinskom vijeću. Taaffe je smatrao da će proširivanjem prava glasa smanjiti nacionalistički utjecaj najprisutniji u obrazovanim i poluobrazovanim slojevima. Nakon burne rasprave u parlamentu zatečenom iznenadnim nacrtom reforme, prijedlog su odbili i konzervativci iz vladajuće koalicije i liberali.

Štoviše, pored svoje dugogodišnje odanosti i služenju caru i Monarhiji, koje je iza Metternichove ere bilo najduže u austrijskoj povijesti, Taaffe je ovim potezom izgubio carevo povjerenje, te je uskoro smijenjen. Suštinski vrlo sličan prijedlog reforme iznio je par godina kasnije grof Badeni uvođenjem "opće kurije", no njegova reforma je, za razliku od Taaffove, bila donesena pod drugačijim društvenim okolnostima.

Koalijska vlada koja je došla na vlast nakon Taaffove administracije doživjela je neuspjeh 1895. godine, što je cara navelo da novu vladu povjeri ne stranci ili koaliciji nego

²³ Iza ove ideje stajao je ministar trgovine iz Hohenwartovog kabineta – Schäffle, koji je istu predlagao još 1871. godine, no tada se morao zadovoljiti samo smanjenjem izbornog cenzusa.

²⁴ U međuvremenu je u prosincu 1886. godine došlo do manje promjene Temelnog zakona o državnom predstavništvu, kojom je u Donjoj Austriji za 2 zastupnika smanjen broj zastupnika u seoskoj kuriji, te za dva povećan u gradskoj kuriji. Ukupan broj zastupnika koji je Donja Austrija birala u Carevinsko vijeće ostao je nepromijenjen – 37 zastupnika. Gesetz, wodurch das Grundgesetz über die Reichsvertretung vom 21. December 1867 (R. G. Bl. Nr. 141), beziehungsweise das Gesetz vom 2. April 1873 (R. G. Bl. Nr. 40), dann die Bestimmungen des Anhangs zur Reichsrathswahlordnung (Gesetz vom 2. April 1873, R. G. Bl. Nr. 41) in Betreff der Wahlbezirke in Oesterreich unter der Enns, b) Städte und d) Landgemeinden, abgeändert werden RGBl 162/1886 12. Nov. 1886
<http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=rgb&datum=1886>

²⁵ Robert A. Kann, *A History of the Habsburg Empire 1526-1918*, str. 425.

jakom čovjeku – galicijskom namjesniku Badeniju. Antiklerikalac i centralist, te vrlo učinkovit i poduzetan državnik, grof Badeni je problemu općeg prava glasa pristupio na način da je prihvatio načelo, ali se pobrinuo da ono ne naruši postojeći odnos političkih snaga.²⁶ Postojećem načelu predstvaništva interesa izraženom kroz kurijalne izborne redove, pridružio je načelo općeg prava glasa u novoj "općoj" kuriji.

14. lipnja 1896. godine došlo je izmjena i dopuna Temelnog zakona o državnom predstavništvu i Izbornog reda za Carevinsko vijeće iz 1873. godine. Izmjenama temeljnog zakona povećan je broj zastupnika u Carevinskom vijeću za 72 zastupnička mjesta novouspostavljene opće kurije i utvrđen je broj zastupnika opće kurije za pojedine pokrajine.²⁷ Istim člankom ustanovljeno je aktivno pravo glasa za austrijske državljane koji su navršili 24 godine, koji su samovlasni i ispunjavaju ostale uvijete iz izbornog reda za Carevinsko vijeće. Glasaci su u općoj kuriji glasovali posredno, preko izbornika, osim ako nije drugačije utvrđeno odnosim zemaljskim izbornim redom.

Izmjene i dopune izbornog reda istog datuma pobliže su uredile izborne odredbe o pravu glasa u općoj kuriji, biračkim mjestima i provedbi izbora²⁸. U općem izbornom razredu pravo biranja su imali samovlasni austrijski državljani muškog spola, koji su navršili 24 godine, a nije isključen od prava biranja u smislu odredbi čl. 20. i 20a. istog zakona, te da su do dana raspisivanja izbora u izornoj općini nastanjeni najmanje šest mjeseci. I u ovoj kuriji, kao i u seoskoj, glasovalo se preko izbornika koji su se birali na svakih 500 stanovnika, sa razlikom da su se općine sa manje od 500 stanovnika prilikom izbora u općoj kuriji spajale sa istim takvim općinama da bi ostvarili potrebni broj stanovnika, dok su u seoskoj kuriji općine sa manje od 500 stanovnika birali jednog zastupnika (čl.10a. i 10b.). Novost je bio i pluralni votum jer su glasači prve četiri kurije mogli su glasovati i u općem izbornom razredu (čl.17.).

Aktivnu i pasivnu legitimaciju po čl. 20. nisu imale osobe pod skrbništvom ili tutorstvom, oni koji uživaju ubožničku potporu, osobe nad čijom imovinom je pokrenut stečaj, te oni koji su osuđeni na zatvorsku kaznu za određena kaznena djela, u vrijeme izvršenja kazne te u određenom razdoblju nakon izvršenja kazne, ovisno o počinjenom

²⁶ A.J.P. Taylor, *Habsburška Monarhija 1809-1918*, str. 222.

²⁷ Čl. 1. Gesetz, wodurch das Grundgesetz über die Reichsvertretung vom 21. December 1867 (R. G. Bl. Nr. 141), beziehungsweise die Gesetze vom 2. April 1873 (R. G. Bl. Nr. 40) und vom 12. November 1886 (R. G. Bl. Nr. 162) abgeändert und ergänzt werden RGI 168/1896 14. Jun. 1896., <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=rgb&datum=1896>

Češka 18 zastupnika, Dalmacija 2, Galicija 15, Donja Austrija 9, Gornja Austrija 3, Salzburg 1, Štajerska 4, Koruška, 1, Kranjska 1, Bukovina 2, Moravska 7, Gornja i Donja Šleska 2, Tirol 3, Vorarlberg 1, Gorica i Gradiška 1, i Trst 1 zastupnik.

²⁸ Gesetz, wodurch die Reichsrathswahlordnung abgeändert, beziehungsweise ergänzt wird RGI 169/1896 14. Jun. 1896., <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=rgb&datum=1896>

kaznenom djelu.²⁹ Čl. 20a. izrijekom su isključeni iz biračkog prava: "oficiri, vojnički duhovnici, gažisti bez čina što pripadaju momčadi oružane sile, odnosno žandarmerije koji su u trajnoj ili privremenoj aktivnoj službi" – uključujući one koji su na dopustu, te vojni činovnici koji su u trajnoj ili privremenoj službi. Pasivno izborno pravo su imale osobe koje su se u vojnoj službi nalazile samo zbog izvršavanja obvezne vojne naobrazbe.

Jedinstveni porezni cenzus od 5 forinti u kurijama grada i seoskih općina ostao je u ovoj reformi nepromijenjen, no uslijed izmjena zakona o izravnom osobnom porezu, cenzus je zakonom o izmjenama izbornog reda za Carevinsko vijeće od 5. prosinca 1896.³⁰ godine, smanjen na 4 forinte. Ovaj zakon imao je stupiti na snagu u isto vrijeme kada i novi zakon o osobnom izravnom porezu.

4. Opće, jednako, izravno i tajno pravo glasa za Carevinsko vijeće – izborna reforma 1907. godine

U izbornom pravu za Carevinsko vijeće su uvođenjem opće kurije 1896. godine utjelovljena dva oprečna načela, načelo općeg prava glasa u općoj kuriji i načelo predstavništva interesa u četiri kurije ustanovljene Veljačkim zakonodavstvom 1861. godine (u literaturi nalazimo na izraz privilegirane kurije).³¹ Nakon uvođenja izravnog biranja za Carevinsko vijeće 1873. godine, reforme izbornog prava za središnje predstavničko tijelo išle su za proširivanjem prava glasa, no nisu suštinski izmijenile kurijalni način glasovanja, a time ni ostvarile istinsko građansko predstavništvo. Ustrajavanje na kurijalnom izbornom sustavu omogućavalo je politički opstanak i zadržavanje pozicija moći društvenoekonomskih skupina veleposjednika, krupnih kapitalista i srednjeg gradskog (većinski austro-njemačkog) sloja stanovništva. Privilegiranim statusom koje im je pružao nereprezentativni sustav glasovanja, ove su društvene skupine u Carevinskom vijeću ostvarivale nerealnu društvenu i nacionalnu parlamentarnu većinu više od 40 godina.

Ukidanjem kurijalnog glasovanja za središnje parlamentarno tijelo, reforma iz 1907. godine donijela je upravo suštinsku izmjenu izbornog zakonodavstva. Zakonom od

²⁹ Ubožničkom potporom se nisu smatrala potpora iz bolesničkih kasa, rente u slučaju nezgode ili nemoći, oslobađanje od školarine, stipendije i sl.

³⁰ Gesetz, betreffend die Abänderung des §. 9 der Reichsrathswahlordnung vom 2. April 1873, beziehungsweise vom 4. October 1882 R.G.Bl. 226/1896 5. Dez. 1896.,

<http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=rgb&datum=1896>

³¹ U općoj kuriji su pored osoba koje nisu ostvarivale uvijete za kurije veleposjednika, grada i trgovačkih komora i seoskih općina mogli glasovati i glasači navedenih kurija.

26. siječnja 1907. godine o izmjenama Temelnog zakona³² i novim Izbornim redom za Carevinsko vijeće od istog datuma³³ ustanovljeno je opće, jednako, izravno i tajno pravo glasa za muškarce za izbor Carevinskog vijeća.

Ovakva krucijalna prekretnica u razvoju prava glasa plod je spoja vanjskih i unutarnjih političkih okolnosti. Demokratična narav reforme donekle je narušena političkom motivacijom donošenja iste, koja je dijelom bila usmjerena na sputavanje nacionalnih težnji, a djelom je predstavljala preventivno djelovanje protiv eventualnih revolucionarnih zbivanja koja su prijetila iz Rusije. Naime, u Rusiji se nakon poraza od Japana došlo je do naglog širenja društvenih nemira nižih društvenih slojeva. Da bi spriječio dalje širenje nasilja usmjerenog protiv veleposjednika i feudalaca, te primirio revolt seljaka i radnika ruski car je oktobarskim manifestom obećao nacionalni saziv Dume.³⁴

Događanja u Rusiji koincidirala su sa smjenom vlasti u Mađarskoj 1905. godine, kada su, nakon trideset godina, na izborima izgubila stranka Tisze mlađeg. Kriza vlasti koja nastupila poduprta društvenim nemirima u Rusiji koji su prijetili da će zahvatiti i Mađarsku, nagnale su cara Franju Josipa da razmotri uvođenje općeg prava glasa u ugarskom dijelu Monarhije. Ovakva izborna reforma ugrožavala je i nacionalne i klasne privilegije koje je u Translajtani uживao mađarski narod. U nacionalnom smislu, Mađari bi postali parlamentarna manjina naspram ne-mađarskih naroda, a u klasnom smislu mađarsko sitno plemstvo bi bilo nadglasano od strane mađarskog seljaštva i radništva.³⁵ 1908. godine, nakon uvođenja općeg i jednakog prava glasa u Cislajtani, mađarska vlada sa Sándorom Werkreleom na čelu predložila je izmjenu izbornog zakonodavstva koja se temeljila na načelu općeg, ali nejednakog prava glasa. Reforma je predstavljala složenu kombinaciju pluralnog prava glasa za muškarce određene dobi i obrazovanja, sa nereprezentativnim zbrajanjem glasova nepismenih građana Translajtanie (kojih je tada bilo oko 65%) na način da je 12 nepismenih glasača dijelio jedan glas.³⁶ Iako je ovaj prijedlog nudio samo krnje opće pravo glasa, odbili su ga i mađarski Sabor i opća mađarska javnost. Uvođenje demokratskih izmjena izbornog zakonodavstva po načelu općeg prava glasa predstavljalo je izazov svakoj mađarskoj vladi do raspada Austro-

³² Gesetz, wodurch die §§ 1, 6, 7, 12 und 18 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung vom 21. Dezember 1867, R. G. Bl. Nr. 141, beziehungsweise die Gesetze vom 2. April 1873, R. G. Bl. Nr. 40, vom 12. November 1886, R. G. Bl. Nr. 162, und vom 14. Juni 1896, R. G. Bl. Nr. 168, abgeändert werden RGBl 15/1907 26.Jän.07., <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=rgb&datum=1907>

³³ Gesetz, betreffend die Wahl der Mitglieder des Abgeordnetenhauses des Reichsrates RGBl 17/1907 26.Jän.07., <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=rgb&datum=1907>

³⁴ Eric Roman, *Austria-Hungary and the successors states: A Reference Guide from the Renaissance to the Present*, str.90.

³⁵ A.J.P. Taylor, *Habsburška Monarhija 1809-1918*, str.257.

³⁶ Eric Roman, *Austria-Hungary and the successors states: A Reference Guide from the Renaissance to the Present*, str. 208.

Ugarske 1918. godine. No, iste nikada nisu bile provedene. Kombinacija događanja u Rusiji i Translajtitaniji činila je sličnu izbornu problematiku vrlo aktualnom i u austrijskom dijelu Monarhije.³⁷

Car je i sam bio inicijator i pobornik provođenja izborne reforme, ali iz manje demokračičnijih motiva. Nadao se, kao Taaffe 1893. godine, da bi opće pravo glasa za muškarce motiviralo društvene slojeve koji do tada nisu politički participirali da glasuju u skladu sa svojim ekonomskim i socijalnim, a ne nacionalnim interesima (u realizaciji kojih je vidio istinsku prijetnju opstojnosti Monarhije), što su izbori iz svibnja 1907. donekle i opravdali.³⁸ Dakle, car je provođenju ove izborne reforme davao punu podršku i trudio se da ona što prije prođe u Carevinskom vijeću.

Na izradi nacrtu reformnih zakona radio je ustavni odbor Carevinskog vijeća. Sastav ovog odbora predstavljao je prilično realan stranački i nacionalni presjek središnjeg predstavničkog tijela. Od 49 članova 26 su bili Nijemci, Čeha je bilo 8, Poljaka 7, 4 Južna Slavena, dva Talijana i po jedan Rumunj i Ukrajinac. U ustavnom odboru bilo je predstavljeno više od dvadeset političkih stranaka i sve izborne kurije: 9 članova pripadalo je kuriji veleposjednika, 22 člana kuriji grada, 12 kuriji seoskih općina te 6 članova općoj kuriji glasača.³⁹

Rad ustavnog odbora je bio spor i dugotrajan, a obilježile su ga polemike oko brojnih spornih pitanja, te tri promjene na čelu vlade. Odbor je počeo sa radom u vrijeme premijera Gautscha, nastavio kroz kratkotrajni mandat premijera Hohenlohea da bi bio okončan za vrijeme kabineta premijera baruna Maxa Wladimira von Becka.

³⁷ Od velikog utjecaja na stvarno uvođenje ove reforme bilo je i teorijsko obrazlaganje Karla Rennera, (često pisao po pseudonimom Rudolf Springer) austrijskog socijaldemokrata, državnika, premijera, predsjednika parlamenta, te predsjednika druge Austrijske Republike. Rennera je uvođenje općeg i jednakog prava glasa predstavljalo pitanje dobiti, pa i same opstojnosti države. Smatrao je da je državi istinski reprezentativni parlament potreban kao institucija jedinstva, te da je načelo općeg prava glasa stoga unutarnja potreba države, a ne samo pitanje legitimnosti klase bez prava glasa. Po njegovom mišljenju, postojeći kurijalni sustav donosio je opasnost izolacije klase i klasnih interesa po kurijama, što je vezano uz multietnički karakter Cislajtitanije i Monarhije dovodilo do toga da isti društveni sloj unutar jedne kurije glasuje protiv pripadnika istog društvenog sloja, ali druge nacionalnosti, a ne u skladu sa istinskim društvenim interesom (op.a.). Ukoliko bi se uvelo opće pravo glasa, ekonomske suprotnosti bi zamijenile aktualne nacionalne, što bi posljedično dovelo do stabilnije države. Osim toga, držao je da se privilegirani društveni slojevi ne trebaju bojati općeg prava glasa, nego većinskog sustava glasovanja, jer bi taj sustav, u stvari, doveo do njihovog nadglasavanja. Rješenje je vidio u uvođenju razmjernog sustava glasovanja u kojemu bi sve političke i nacionalne grupacije bile pravično zastupljene. U većinskom sustavu glasovanja vidio je i glavnog krivca za izostanak nastajanja istinske narodne stranke. Ovakva Rennerova stajališta i deduciranje o općem pravu glasa, približili su i donekle demistificirali ovo pitanje u austrijskoj javnosti

³⁸ Eric Roman, Eric, *Austria-Hungary and the successor states: A Reference Guide from the Renaissance to the Present*, str. 91.

³⁹ Karl Ucakar, *Demokratie und Wahlrecht in Österreich – Zur Entwicklung von politischer Partizipation und staatlicher Legitimationpolitik*, str. 345.

Najoštrije rasprave vezane za izbornu reformu možemo u svrhu ovog rada sistematizirati na one sa izvorištem u nacionalnoj i socijalnoj tematici. Nacionalna pitanja odnosila su se na preraspodjelu broja zastupničkih mandata po krunskim zemljama i nacionalnostima, te određivanju izbornih jedinica glede nacionalnog sastava, a socijalna na predloženu glasačku dob i trajanje prebivališta. Upravo je nemogućnost postizanja kompromisa oko preraspodjele mandata dovela do navedenih smjena na čelu kabineta. Austro-njemački zastupnici držali su da imaju pravo na veći broj zastupnika, jer plaćaju najveći dio ukupnih poreza, dok su Slaveni htjeli ostvariti svoju realnu numeričku zastupljenost.⁴⁰ Krajem srpnja 1906. godine konačno je utvrđena raspodjela mandata po zemljama te da bi novi saziv Carevinskog vijeća trebao imati 516 zastupnika. Izborne jedinice su bile organizirane na način da je jedan birani zastupnik predstavljao oko 38 000 talijanskih stanovnika, 40 000 njemačkih, 46 000 rumunjskih, 50 000 slovenskih, 52 000 poljskih, čeških i hrvatskih te 55 000 do 102 000 ukrajinskih stanovnika.⁴¹

Rasprave koje su se odnosile na glasačku dob i predloženo trajanje prebivališta uz koje se vezala aktivna i pasivna legitimacija, najviše su ograničavale radničku populaciju. Konačni sporazum je ipak ostao pri dobi od 24 godine, i prebivalištu u trajanju od jedne godine koje je bilo strože od trajanja prebivališta predviđenog za glasače opće kurije 1896. godine.

Nakon 63 sastanka ustavnog odbora i pododbora u trajanju od ožujka do studenog 1906. godine, 5. studenog odbor je usvojio nacrt izbornih promjena i uputio ga na čitanje u domove parlamenta. Car je zakon sankcionirao 26. siječnja 1907. godine.

Izmjene Temelnog zakona stavile su van snage članke koji su se odnosili na kurijalno glasovanje, te utvrdili novi broj zastupnika u Carevinskom vijeću, te raspodjelu zastupničkih mjesta za pojedine kraljevine i zemlje.⁴² Ovim izmjenama načelno regulirano je i aktivno i pasivno pravo glasa, a Izborni red pobliže je utvrdilo ove odredbe.

⁴⁰ Nijemci su predstavljali 35 % stanovništva Cislajtanijske, a plaćali su preko 63% poreza. Konačnim sporazumom dobili su pravo na 43% zastupničkih mjesta u Carevinskom vijeću. Ostatak zastupničkih mjesta bio je podijeljen na Slaveni i Romane. Eric Roman, *Austria-Hungary and the successor states: A Reference Guide from the Renaissance to the Present*, str. 91.

⁴¹ Karl Ucakar, *Demokratie und Wahlrecht in Österreich – Zur Entwicklung von politischer Partizipation und staatlicher Legitimationpolitik*, str. 347.

⁴² U Zastupnički dom biralo se 516 članova: Češka 130 zastupnika, Dalmacija 11, Galicija 106, Donja Austrija 64, Gornja Austrija 22, Salzburg 7, Štajerska 30, Koruška 10, Kranjska 12, Bukovina 14, Moravska 49, Gornja i Donja Šleska 15, Tirol 25, Vorarlberg 4, Istra 6, Gorica i Gradiška 6 i Trst 5. Čl. 6. Gesetz, wodurch die §§ 1, 6, 7, 12 und 18 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung vom 21. Dezember 1867, R. G. Bl. Nr. 141, beziehungsweise die Gesetze vom 2. April 1873, R. G. Bl. Nr. 40, vom 12. November 1886, R. G. Bl. Nr. 162, und vom 14. Juni 1896, R. G. Bl. Nr. 168, abgeändert werden RGBl 15/1907 26.Jän.07.,

<http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=rgb&datum=1907>

Aktivno pravo glasa imali su muškarci sa navršenih 24. godine života, koji imaju austrijsko državljanstvo te da u općini u zemlji u kojoj ima vršiti izborno pravo u času izbora prebiva godinu dana. Nisu mogle glasovati osobe koje su u smislu izbornog reda za Carevinsko vijeće izuzete ili isključene iz biračkog prava.

Za zastupnika je, kako je utvrđeno u istom članku, mogao biti biran svaki muškarac koji ima austrijsko državljanstvo najmanje 3 godine, koji je navršio 30 godina, i nije izuzet ili isključen od prava glasa.

Donošenjem Izbornog reda 1907. godine, stavljen je van snage izborni red iz 1873. godine. Novi izborni red imao je 42 članka, a zadržao je vrlo sličnu strukturu kao izborni red iz 1873. godine. U četiri poglavlja sistematizirane su odredbe o izbornim kotarima, izborništva i biralištva; o aktivnom i pasivnom izbornom pravu; o raspisivanju i pripremama za izbore te o obavljanju izbora. Kao dodatak ovom zakonu izdan je prilog o izborim kotarevima za pojedine zemlje predstavljene u Carevinskom vijeću. Čl.1. izbornog reda utvrđeno je da će izborni kotarevi biti uspostavljeni za pojedine narodnosti u onim zemljama gdje birači opće kurije za zemaljsko predstavništvo glasuju po narodnostima. U dodatku su navedeni češki i njemački nacionalni kotari utvrđeni za Moravsku, dok je za Češku napomenom samo naglašeno koji izborni kotari imaju njemačku, a koji češku većinu. Za nacionalne kotareve sastavljali su se i odvojeni nacionalni popisi birača (čl.11.).

Izborno pravo birača uspostavljalo se upisom na biračke popise, tzv. imenike birača u koje su se upisivale osobe koje su imale pravo glasa u smislu čl. 7. Temelnog zakona, izuzev ako osoba prije izbora izgubi austrijsko državljanstvo ili bude izuzeta ili isključena iz izbornog prava po čl. 7. i 8. Izbornog reda.⁴³ Ova dva članka sadržajno su se poklapala sa čl. 20. i 20a. iz Izmjena izbornog reda 1896. godine, s tim da su iz prava glasa sada bili isključeni i prezađuženi trgovci⁴⁴. Pored navedenog, ovim Izbornim redom su iz prava glasa isključene i osobe osuđene zbog niza novih kaznenih djela, kaznenih djela povrede odredbi o zaštiti izbora bilo za Carevinsko vijeće, bilo za zemaljske skupštine; osobe pod policijskim nadzorom ili predane u robijašnicu (na prisilnom radu) (početak 3 godine); osobe kojima je sud oduzeo očinsku vlast nad njihovom djecom dok god su djeca pod tuđim skrbništvom (i ovdje početak u pravu glasa od 3 godine); te osobe koje su više od dva puta bile osuđene na zatvor radi pijanosti (početak 3 godine). Biračko pravo se za razliku od dosadašnjih odredbi o glasovanju u kuriji veleposjednika, vršilo se isključivo osobno. Iako su se tijekom rada ustavnog odbora vodile žučne rasprave o eventualnom pluralnom

⁴³ Čl.4. Gesetz, betreffend die Wahl der Mitglieder des Abgeordnetenhauses des Reichsrates RGBl 17/1907 26.Jän.07., <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=rgb&datum=1907>

⁴⁴ Vidi supra., str. 92.

votumu za određene osobe⁴⁵, usvojeno je da svaki birač je imao pravo na samo jedan glas (čl.5.).

Jedno od prijepornih pitanja rasprava o reformskom zakonodavstvu, a koje je na kraju bilo usvojeno, bilo je i obvezno glasovanje. U čl.4. Izbornog reda bilo predviđeno da zemaljsko zakonodavstvo može odrediti da "oni, koji u dotičnoj zemlji imaju izbornu pravo, budu dužni da kod izbora članova zastupničkog doma vršiti aktivno izbornu pravo". U istom paragrafu predviđena je nadležnost zemaljskog sabora za približe određivanje propisa o dužnosti biranja, te za izdavanje odredbi za provođenje i kaznenih odredaba povodom navedenog, ukoliko se eventualno uvede mandatni postupak.

Izmjene Temelnog zakona i Izbornog reda uvele su ipak jedni bitno ograničenje općeg prava glasa koje je prije svega bilo usmjereno na radnički sloj stanovništva. Naime, dodjeljivanje prava glasa bilo je uvjetovano trajnim prebivalištem od najmanje jedne godine (Temeljni zakon čl. 4., Izborni red čl. 6.), čime su eliminirani široki slojevi industrijskih radnika i nadničara koji su često migrirali za poslom. Ograničenje je bilo čak i strože od onog na Bachovu inicijativu uvedenog 1848. godine, a koje je podrazumijevalo šestomjesečno prebivalište. Glede određenja pojma prebivališta, Temeljni zakon je upućivao na čl. 66. Zakona o vršenju sudbenosti i o nadležnosti redovitih sudova u građanskopravnim stvarima iz 1895. godine, kojim je utvrđeno da je prebivalište neke osobe u mjestu gdje se trajno nastani s namjerom koja se može dokazati ili iz okolnosti proizlazi da tu ima stalno boravište⁴⁶.

Uvjetovanje prava glasa dugotrajnim prebivalištem nije bila jedina zamjerka novom izbornom zakonodavstvu. Novi izborni red bio je veliki korak unazad glede ženskog prava glasa. Naime, dokinuo je pravo glasa ženama koje su do tada na osnovu svoje imovine mogle glasovati u kuriji veleposjednika. O pitanju prava žena nije se ozbiljno raspravljalo tijekom parlamentarne debate. Ocjenjeno je kao manje bitno u kontekstu brojnih spornih pitanja koja su se morala riješiti. Izornoj reformi se zamjera i što je opet potvrdila odabir zastupnika apsolutnom većinom glasova.

Uz izmjene i dopune Temelnog zakona i novi Izborni red donesen je i Zakon o kaznenopravnim odredbama za zaštitu slobode izbora i sastajanja.⁴⁷ Njime je utvrđen i

⁴⁵ Konzervativci su predlagali pluralno glasovanje za osobe starije od 35 godine, oženjene ili obudovjele, sa najmanje jednim potomkom, koji plaćaju određeni iznos poreza, koji su vlasnici nekretnina i sl. U ovisnosti koje i koliko uvjeta ispunjavaju, ovakvi glasači bi imali dva ili tri glasa pri izborima za Carevinsko vijeće.

⁴⁶ Gesetz, über die Ausübung der Gerichtsbarkeit und die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte in bürgerlichen Rechtssachen (Jurisdictionsnorm) R.G.Bl. 111/1895 I. Aug. 1895.,

<http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=rgb&datum=1895>

⁴⁷ Gesetz, betreffend strafrechtliche Bestimmungen zum Schutze der Wahl- und Versammlungsfreiheit R.G.Bl. 18/1907 26.Jän.07.,

<http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=rgb&datum=1907>

sankcioniran niz kaznenih djela vezanih uz provedbu izbora. Zabranjeno je podmićivanje i primanje mita za glasovanje, javno gošćenje birača na dan izbora, prisiljavanje osoba da glasuju za kandidata za kojeg ne žele glasovati, ili naknadno fizičko obračunavanje radi glasovanja za nekog kandidata. Kazna zatvora je bila predviđena i za osobe koje javno šire lažne vijesti vezano za mjesto ili vrijeme izbora, odstupanju nekog kandidata i sl., te falsificiranje glasova ili izbornih rezultata. Bilo je predviđeno i kažnjavanje sprječavanja izbora, neovlašteno vršenje izbornog prava, onemogućavanje izbora uništavanjem popisa birača ili glasovnica, povreda glasačke tajne i sl.

Ukoliko bi se neka osoba ogriješila i bila osuđena po nekim od navedenih odredaba⁴⁸ gubila bi aktivno i pasivno pravo glasa i za Carevinsko vijeće, za zemaljske sabore, te općinska i kotarska zastupstava u vrijeme izvršenja zatvorske kazne i 6 godina nakon izvršenja iste.

5. Zaključak

Specifično kurijalno izorno zakonodavstvo je primarno osiguravalo snažnu i dugoročnu političku prevlast višim slojevima stanovništva, čime su posredno omogućili neprimodno dug opstanak feudalnih i apsolutističkih snaga (i značajki) u društveno-političkoj areni Austrije. Sprega vladajućih snaga starog režima i građanskog visokog srednjeg staleža bila je spremna samo na minorne i nužne ustupke po pitanju proširivanja prava glasa. Jednom kada je opcija općeg, jednakog i izravnog prava glasa postala manje političko zlo od revolucionarnih kretanja koja su prijetila iz Rusije, car joj je pružio podršku, u nadi da će ova reforma smanjiti nacionalne pritiske sve većeg i rastućeg nezadovoljstva brojnih nacionalnosti Monarhije.

Opće, jednako, izravno i tajno pravo glasa za muškarce polučilo je donekle učinke koje je car htio postići: ovom reformom nisu ojačale nacionalne tendencije u parlamentu, ali se nisu ni smanjile. Zastupljenost pojedinih nacionalnih grupa nije se bitno promijenila, a u stranačkom smislu izbori 1907. i 1911. godine potvrdili su nadmoć masovnih političkih stranaka: kršćanskih socijalista i socijaldemokrata..

Iako je car imao velika očekivanja od ove izborne reforme glede očuvanja nacionalne stabilnosti i opstojnosti Monarhije, vrijeme je pokazalo da samo uvođenje općeg prava glasa nije moglo riješiti duboke nacionalne probleme ove multinacionalne države. Kako je to britko primijetio vođa socijaldemokrata Viktor Adler, demokratizacija

⁴⁸ Čl. 3., 5., 7., 8., i 10., Gesetz, betreffend strafrechtliche Bestimmungen zum Schutze der Wahl- und Versammlungsfreiheit R.G.Bl. 18/1907 26.Jän.07.,
<http://alex.onb.ac.at/cgi-content/anno-plus?apm=0&aid=rgb&datum=1907>

prava glasa je bila kao zrak, bez nje se nije moglo živjeti, ali nije se moglo živjeti ni samo o njoj.⁴⁹

SUMMARY

The Imperial Council has, from its establishment in 1861, been formed of the delegates of the Assemblies of the provinces of the Habsburg Monarchy. Since the 1873 electoral reform, elections for the Imperial Council were conducted directly. The author describes and analyzes the reforms of the electoral legislation in the period from 1873 to 1907 when the universal, direct and equal suffrage for the Cisleithanian central parliamentary body was finally established. This paper analyzes the substance of the changes electoral law in the legal and historical context of dualism and growing ethnic tensions, escalating importance of workers' issues in the Empire. In particular, author emphasizes the provisions on active and passive right to vote in a specific election characteristics of the curial voting system.

Keywords: reforms of the electoral legislation, Imperial Council, electoral laws, Habsburg Monarchy.

⁴⁹ Prema: Robert A. Kann, *A History of the Habsburg Empire 1526-1918*, str.430.