

Dr. Janez Cvirn, Filozofska fakulteta Univerze v Ljubljani

RAZVOJ USTAVNOSTI IN PARLAMENTARIZMA V AVSTRIJI (1848–1867)

Za razliko od Anglije, kjer so s »slavno revolucijo« (1688) velik del kraljevih pristojnosti prenesli na (dvodomni) parlament in uveljavili bistvena načela konstitucionalizma, se je v večjem delu celinske Evrope ob izteku 17. in na začetku 18. stoletja okrepil knežji absolutizem, ki je neomejeno oblast monarha legitimiral iz »božje milosti«, dinastičnih dednih pravic in poročta varnosti in blaginje podanikov. V takšnih razmerah se je vloga stanov povsod opazno zmanjšala. V nekaterih evropskih državah so generalne stanove sploh prenehali sklicevati (v Franciji npr. od leta 1614), povsod drugod pa so centralne oblasti njihov vpliv do skrajnosti omejile.

Angleški konstitucionalni sistem s tridelno členitvijo oblasti in zagotavljanjem temeljnih pravic človeka in državljana je v 18. stoletju postal ideal razsvetljenskih kritikov absolutizma v ZDA in v celinski Evropi. Potem ko so ga po izbruhu »velike revolucije« (1789) uresničili v Franciji (ustava iz leta 1791 je razdelila oblast in dala volilno pravico 60 % moške populacije), se zahteve po političnem soodločanju »ljudstva« ni dalo več zaustaviti. Pod vtisom francoske revolucije so se zahteve po razširitvi političnih pravic na meščanstvo in celo na (podložno) kmečko prebivalstvo ter vrnitvi kompetenc deželnim stanovom pojavile tudi v habsburških deželah (zlasti na Ogrskem). Cesar Leopold II. je v mesecih pred smrtjo (1792) resno razmišljal, da bi se grozljam, ki jih je za celoten sistem *ancien régime* pomenila francoska revolucija, zoperstavil z oblikovanjem konstitucionalne monarhije.

Na območju leta 1806 ukinjenega svetega rimskega cesarstva nemške narodnosti je prišlo do začetkov uvajanja konstitucionalizma šele v postnapoleonskem obdobju. V skladu s členom 13 ustave leta 1815 ustanovljene Nemške zveze,¹ ki je določal, da naj bi v vseh zveznih državah imeli »deželno stanovske ustave«, so – v želji po čimprejšnji politični integraciji novo pridobljenih ozemelj – najprej razglasili (v glavnem oktroyirane) »deželno stanovske ustave« v južnonemških državah. Ustave Bavarske (1818), Badna (1818), Württemberga (1819) in Hessen-Darmstadta (1820) so – po vzoru na francosko Charte constitutionnelle iz leta 1814 – vsebovale relativno široke kataloge temeljnih pravic človeka in državljana (osebna svoboda, svoboda mišljenja in izražanja mnenj, nedotakljivost premoženja, ukinitve stanovskih privilegijev, pravna enakost) in omogočile omejeno politično participacijo državljanov. Po vzoru na Francijo so ustave južnonemških držav uvajale dvodomna predstavniška telesa. V prvem domu so prevladovali predstavniki plemstva, v drugem pa voljeni »predstavniki ljudstva«. Volilna pravica za volitev poslancev v drugi zbor je bila neenaka in omejena z davčnim cenzusom. Čeprav je šlo za kurijalni volilni sistem, v katerem so imeli visoko plemstvo, univerze, mesta, verske skupnosti itd. zagotovljeno točno določeno število mandatov, so volilni redi južnonemških držav omogočili širšo sodelovanje predstavnikov meščanstva in (ponekod) tudi kmetov kot v Franciji. (V Württembergu je imelo volilno pravico kar 14 % polnoletnih moških državljanov, kar je bilo celo več kot v Angliji).² V skladu z modernimi nazori o predstavniskem sistemu so vsi člani »deželnih zborov« veljali za zastopnike celotnega ljudstva. Ločeno glasovanje po stanovskih kurijah, ki je bilo značilno za stare deželne stanove, je bilo odpravljeno. Pristojnosti deželnih zborov so bile sicer omejene, toda brez pristanka obeh domov ni bilo možno sprejeti nobenega zakona ali uvesti novih davkov. S pravico do potrjevanja davkov, sodelovanja pri zakonodajnem delu in naslavljanja peticij na deželnega kneza so južnonemški deželni zbori postali pomembna središča političnega življenja v predmarčnem obdobju.

¹ Nemška zveza je bila ohlapna zveza 34 nemških držav in 4 svobodnih mest, ki so jo – kot nadomestek nekdanjega svetega rimskega cesarstva nemške narodnosti – ustanovili na Dunajskem kongresu leta 1815.

² V Angliji je imelo na volitvah leta 1831 (zadnjih volitvah pred volilno reformo 1832) volilno pravico le med 2,5 in 3,2 % celotnega prebivalstva. Volilna reforma leta 1832 je zvišala delež volilnih upravičencev na 4,7 % vsega prebivalstva. Odtlej je imelo volilno pravico 18,4 % polnoletnih angleških moških.

Za razliko od južnonemških držav so v obeh »nemških velesilah«, Prusiji in Avstriji, konstitucionalnemu sistemu odločno nasprotovali. V Prusiji, kjer je kralj obljubil ustavo že leta 1815, so se za sklic »generalnega deželnega zbora« odločili šele leta 1847. V predmarčni Avstriji pa o tovrstnih spremembah niso niti razmišljali. Nasprotno. Pod vplivom idej Friedricha Gentza si je knez Klemens Wenzel von Metternich z vsemi silami prizadeval, da bi razvoju modernega konstitucionalizma v Nemški zvezi postavil čim več ovir. Na njegovo pobudo so v sklepne akte ministrske konference na Dunaju (1820) vnesli določila, s katerimi so postavili monarhični princip kot edini princip oblasti v Nemški zvezi. Tako je člen 57 sklepnih aktov določal: »Ker je Nemška zveza, z izjemo svobodnih mest, sestavljena iz suverenih knezov, mora v skladu s tem ostati celotna državna oblast združena v rokah vladarja države; suveren je prek deželnostanovske ustave vezan na sodelovanje s stanovi le pri izvajanju določenih pravic.« V členu 58 pa je bilo zapisano: »V Zvezi združene suverene kneze ne sme pri izpolnjevanju njihovih zveznih obveznosti ovirati ali omejevati nobena deželnostanovska ustava.«

Kljub omejujočim določilom dunajskih sklepnih aktov pa se je razvoj v smeri konstitucionalizma v večjem delu Nemške zveze nezadržno nadaljeval. V letih 1831–32 so se tudi dežele Braunschweig, Saška, Hannover in Kurhessen »pridružile« konstitucionalizmu, kakršen je bil v veljavi v južni Nemčiji. Ob Prusiji je bila največja izjema Avstrija, v kateri se je v času vladavine Franca I. (1792–1835) in Ferdinanda I. (1835–1848) pod taktirko kneza Metternicha izoblikoval tog sistem absolutizma, v katerem je bila vsakršna javna razprava o nujnih političnih spremembah onemogočena.

Zahteve po ustreznih političnih spremembah v smeri konstitucionalizma so se najprej – že v tridesetih letih – pojavile na Ogrskem, kjer sta se za »meščansko preobrazbo države« prizadevali tako zmernejša Konservativna (István Szécheny) kot radikalnejša Liberalna stranka (Lajos Kossuth in Ferenc Deák).³ V Avstriji so se tovrstne zahteve pojavile šele v štiridesetih letih, ko so začele iz Nemčije prek »kitajskega zidu« v Avstrijo pogosteje prihajati (večinoma anonimne) politične brošure z ostro kritiko Metternichovega režima.⁴ Toda rešitve, ki so jih različni avtorji ponujali, kažejo, da se tudi zapriseženi nasprotniki režima niso spogledovali s konstitucionalizmom zahodnoevropskega tipa. Ob zahtevah po reformi uprave, liberalizaciji gospodarstva, uveljavitvi nekaterih temeljnih pravic človeka in državljana in vzpostavitvi svobode tiska so pri večini avtorjev prevladovale zahteve po »izpopolnitvi« deželnih stanovskih zastopov s predstavniki meščanstva (in kmeti) ter sklicu generalnih »državnih stanov«.⁵ Za takšno rešitev se je prvi odločneje zavzel nekdanji član tirolskih stanov, baron Viktor Andrian Werburg, ki si je na predvečer revolucije prizadeval povezati stanovsko opozicijo v dednih deželah z liberalno opozicijo na Ogrskem.⁶ Tudi predlogi drugih avtorjev (Karl Moering, Franz Schuselka) in liberalno usmerjene revije Die Grenzboten, ki jo je urejal Ignaz Kuranda, so se gibali v teh okvirih. Osnutek avstrijske ustave, ki ga je revija Die Grenzboten objavila na začetku marca 1848, je sicer izhajal iz načela dosledne ločitve vej oblasti (izvršna, sodna, zakonodajna), predvideval odgovornost ministrov in omejene mandate, toda hkrati se je zavzel samo za transformacijo nekdanjih deželnih stanov v smeri časa primerne zastopstva interesov (v štiri kurije razdeljeni voljeni deželni zbori bi predstavljali interese veleposestva, kmetov, podjetnikov in inteligence) ter za sklic skupnega »državnega zbora« (Reichsversammlung) na Dunaju, ki naj bi ga sestavljali predstavniki posameznih deželnih zborov.⁷ To so bile zahteve, ki na predvečer revolucije niso bile sporne niti za cesarja in njegove svetovalce. Ferdinand I. je namreč 12. marca 1848 državnemu kanclerju in vodji združene dvorne pisarne pisno sporočil, da namerava v kratkem sklicati stanovske predstavnike (»generalne stanove«) iz vseh dežel. Že dan po izbruhu revolucije (14. marca 1848) je obljubil ukinitve cenzure in vzpostavitev svobode tiska, dan pozneje pa še »sklic odposlancev vseh deželnih stanov z okrepljenim zastopstvom meščanskega stanu« (torej nekakšne modificirane »generalne« državne stanove), ki naj bi razpravljali o »novi konstituciji« Avstrije. Besedilo cesarskega manifesta z dne 15. marca 1848 je nakazovalo, da namerava cesar uvesti pravi konstitucionalizem. V istem smislu je bilo moč razumeti tudi cesarski odlok z dne 17. marca 1848, ki je uvajal načelo odgovornosti ministrov, torej mehanizem, po katerem »noben minister ne

3 Prim.: Kontler, Madžarska zgodovina, 187–198.

4 Rumpler, Eine Chance für Mitteleuropa, 270–272.

5 Malfèr, Der Konstitutionalismus in der Habsburgermonarchie, 13.

6 Brauneder, Die Verfassungsentwicklung in Österreich 1848 bis 1918, 81–82.

7 Ibidem.

bo smel za naprej skrivoma ravnati, kakor poprej in vsak bo mogel za svoje dela in povelja odgovor dati.«⁸

APRILSKA ALI PILLERSDORFOVA USTAVA (25. 4. 1848)

Uresničevanja cesarjeve obljube o »novi konstituciji« Avstrije se je lotila dne 18. marca 1848 imenovana nova vlada. Na eni strani je podprla pobudo spodnjeavstrijskega deželnega maršala, ki je na Dunaj sklical predstavnike stanov iz vseh avstrijskih dežel, da se poenotijo o novi ustavi in sklicu parlamenta, na drugi pa se je izdelave ustave lotila sama. Zanj je bil zadolžen notranji minister Franz von Pillersdorf, ki je že na začetku aprila 1848 izdelal prvi ustavni osnutek (Grundlinien der Verfassung).⁹ Sredi aprila ga je dopolnil z nekaterimi rešitvami centralnega stanovskega odbora in posameznih članov vlade, nato pa je ustavo predložil v potrditev cesarju.

Aprilska ali Pillersdorfova ustava (25. 4. 1848),¹⁰ ki se je zgledovala po ustavi Badna (1818), Belgije (1831) in Hannovera (1833), je v sedmih poglavjih (devetinpetdesetih členih) na novo opredelila politično ureditev Avstrije (veljala ni na Ogrskem s Hrvaško in Sedmograško ter v Lombardiji-Benečiji). Ustava, ki je Avstrijo spreminjala v ustavno monarhijo, je vlogo osrednje osebe v izvršni in zakonodajni veji oblasti dajala cesarju. Monarh je imel pravico do zakonske iniciative, izključno pravico sankcioniranja zakonov, pravico do imenovanja ministrov in visokih državnih uradnikov, vrhovno poveljstvo nad vojsko, pravico do odločanja o vojni in miru in sklepanja meddržavnih pogodb. Zakonodajno oblast naj bi (v sodelovanju s cesarjem) izvajal dvodomni parlament, sestavljen iz senata in poslanske zbornice. Članstvo v senatu je ustava dajala polnoletnim princem cesarske rodbine, od cesarja doživljenjsko imenovanim članom in 150 voljenim predstavnikom, ki bi jih za trajanje mandata izvolili najbogatejši zemljiški posestniki. V 383-članski poslanski zbornici naj bi sedeli predstavniki ljudstva, izvoljeni na podlagi omejene volilne pravice.¹¹

Tretje poglavje ustave z naslovom Pravice državnih prebivavcov (členi 17–31) je vsebovalo razmeroma širok katalog temeljnih pravic človeka in državljanov, ki je državljanom (in tudi tujcem) zagotavljal osebno svobodo, pravno varnost, svobodo govora in tiska, nedotakljivost pisemskih pošilk, pravico do združevanja in neomjeno svobodo gibanja. Ustava je zagotavljala neodvisnot sodstva in sodnikov, napovedala konec inkvizicijskega (pisnega) sodnega postopka in uvedbo porotnih sodišč ter zagotavljala svobodo bogoslužja tudi za Jude. V členu 27 je bila napoved, da bo zakone, ki se dotikajo razlik v položaju pripadnikov različnih veroizpovedi (enakopravnost verskih skupnosti), ter zakon o zemljiški odvezi pripravil naslednji državni zbor. Poleg individualnih pravic je ustava (člen 4) vsebovala tudi načelo enakopravnosti narodov: »Vsakimu narodu je čisto ohranjenje njegove narodnosti in njegoviga jezika zagotovljeno.«

Pravice državnih prebivavcov

§. 17.

Vsim državnim prebivavcam je pripušeno, v vsim po svoji veri in vesti živeti; vsacimu je tudi osebna (ali peršonna) svobodnost zagotovljena.

§. 18.

Nobeniga ne smejo drugači kakor po postavnih ravnilih zapreti, ako ni bil ravno pri hudodelstvu prijet. V 24 urah po vjetji mora vsak vjeti zaslišan biti: zakaj de je vjet, in mora njegovimu sodniku izročen biti. Hišne preiskovanja so le takrat in tako pripušene, kakor postava zapove.

§. 19.

Svobodnost govorjenja in natasa (Presse) je po popolnoma overženi tiskarni sodii ali cenzuri po ustavnim pismu zagotovljena. Pregrešenja zoper dovoljeno svobodnost se bojo po postavi kaznovale, ktero bo prvi državni zbor sklenil.

§. 20.

Odpiranje poštnih pisem je skozi in skozi prepovedano.

⁸ Novice, 5. 4. 1848.

⁹ Brauner, Die Verfassungsentwicklung in Österreich 1848 bis 1918, 90–92.

¹⁰ Wiener Zeitung, 26. 4. 1848; Bernatzik, Die österreichische Verfassungsgesetze, 102–109; slovenski prevod ustave v: Doklada k 19. listu Novic, Novice, 3. 5. 1848.

¹¹ Začasni volilni red, ki je izšel 9. maja 1848, je predvideval ožjo volilno pravico kot pri volitvah v frankfurtski parlament. Aktivno volilno pravico je podeljeval vsem polnoletnim avstrijskim državljanom, ki so vsaj šest mesecev bivali na območju posameznega volilnega okraja in so svobodno izvrševali svoje državljanske pravice. Izjemo so tvorili »delavci za plačilo na dan ali teden (dinarji), posli in ljudje, ki imajo iz deželskih milošnih naprav pomoč«. Volilni red je predvideval posredne volitve. V prvem krogu naj bi volilci volili »volilne može« (elektorje), ki bi nato v drugem krogu volili poslanca. Volilni mož naj bi prišel na vsakih 500 prebivalcev. Pravitve naj bi potekale bodisi v pisni bodisi v ustni obliki, pri volitvah poslanca pa naj bi bilo glasovanje tajno. Tako pri volitvah volilnih mož kot pri volitvah poslancev je volilni red izhajal iz načela absolutne večine. Pravico do izvolitve za poslanca je imel vsak 30 let star avstrijski državljan z aktivno volilno pravico v eni izmed avstrijskih dežel.

§. 21.

V 17. do 20. členu zaznamovanih svobod so tudi ptujci deležni, akoravno si še niso državnih pravic pridobili.

§. 22.

Pravico prositi in družbe napravljati je vsim prebivavcem pripušeno. Posebne postave bojo pa zapovedale, kako se je teh pravic posluževati.

§. 23.

Ako se hoče kdo v ptuje dežele preseliti, mu tega ne sme nobena gosposka braniti.

§. 24.

Sleherni državni prebivavec zamore zemeljni ali gruntni posestnik postati, vsaciga po postavah dovoljeniga rokodelstva ali sicer pridobitniga dela se lotiti, in vse službe in časti doseči.

§. 25.

Postave so za vse državne prebivavce enako veljavne, vsi stoje pod enakim sodništvam; vsi imajo enake dolžnosti za vojaški stan in za davke, in nobeniga ne smejo zoper njegovo voljo njegovimu pravimu sodniku odtegniti.

§. 26.

Sodništvo za vojake ostane še do nove posebne postave kakor je dozdej bilo.

§. 27

Pri prvim državnim zboru se bojo postave prevdarile, kako se imajo še v več krajih cesarstva obstoječi razločki v tistih pravicah državnikov odverniti, kateri eno ali drugo vero zadevajo, – in kako se ima okrajšanje odpraviti, katero je pridobitvi mnogoverstniga zemelniga ali gruntnega posestva še na poti.

§. 28.

Sodniki se zamorejo le po rzsodku sodniških gosposk iz službe izpustiti, v nižji službi nazaj postaviti, ali zoper njih voljo na drug kraj prestaviti ali pa v pokojni stan djati.

§. 29.

Sodništvo bo očitno in ustno (z besedo). Za kaznovanje sodništva bojo prisežne sodnije (Schwurgerichte) postavljene, ktere se bojo po posebnih postavah naredile.

§. 30.

Naprave sodnic se zamorejo le po postavi premeniti.

§. 31.

Vsim v cesarstvu po postavah pripušenim kristjanam, ravno tako tudi Judam je dovoljeno, službo Božjo prosto opravljati.¹²

Aprilska ustava, ki je na področju temeljnih pravic izpolnila velik del pričakovanj nasprotnikov absolutizma, je v liberalni in demokratični javnosti kmalu sprožila ostre kritike. »Globoko smo bili razočarani v pričakovanju in velikem upanju, ki smo ga gojili,« se je razglasitve ustave spominjal Anton Fuster.¹³ Večino kritikov je motilo že to, da je bila oktroirana. Še več jih je bilo razočaranih nad preveč »aristokratsko« sestavo zgornjega doma parlamenta (senata) in preveliko vlogo cesarja v mehanizmu oblasti. Pojavljale pa so se tudi nacionalno motivirane kritike ustave. Za tvorce in zagovornike ideje Zedinjene Slovenije je bil nesprejemljiv njen tretji člen, ki se je glasil: »Meje posameznih dežela ostanejo tako, kakor so dozdej bile, in se dajo le po posebni postavi spremeniti.«¹⁴

Nezadovoljstvo z ustavo se je okrepilo po izdaji nedemokratičnega državnozbornega volilnega reda.¹⁵ Glavni kritik ustave in volilnega reda na Dunaju je postal Politični centralni odbor narodne garde in akademske legije (Politisches Zentralkomitee der Nationalgarde und der Akademischen Legion), ki je vedno odločneje zahteval enodomni parlament, izvoljen na podlagi splošne (moške) volilne pravice. Dne 15. maja 1848 so pred Hofburgom študenti in delavci z »viharno peticijo« od vlade zahtevali takošnjo izpolnitev svojih zahtev.¹⁶ Vlada se je znašla v težkem položaju. Zaradi pomanjkanja vojaštva (avstrijske čete so bile v Italiji) si ni mogla privoščiti, da bi majsko revolucijo zatrla s silo, zato je pristala na vse glavne zahteve revolucionarjev. Že naslednjega dne je izšel cesarski patent, s katerim

¹² Doklada k 19. listu Novic, Novice, 3. 5. 1848.

¹³ Britovšek, Anton Fuster in revolucija 1848, 59

¹⁴ Apih, Slovenci in 1848. leto, 89.

¹⁵ Volilni red, datiran z 9. majem 1848, je objavila uradna Wiener Zeitung 11. maja 1848.

¹⁶ Britovšek, Anton Fuster in revolucija 1848, 63.

so bodoči državni zbor razglasili za ustavodajnega, hkrati pa ukinili zgornji dom (senat) in napovedali ukinitve volilnega cenzusa.¹⁷ Vlada je 30. maja 1848 znižala starostni cenzus za pasivno volilno pravico s 30 na 24 let, 10. junija 1848 pa je na predlog Alexandra Bacha aktivno volilno pravico razširila še na »samostojne« mezdne delavce, ki 6 mesecev bivajo na območju določenega volilnega okraja.¹⁸

KROMERIŠKI USTAVNI OSNUTEK 1849

Junija in ponekod še na začetku julija 1848 so potekale volitve v avstrijski državni zbor, ki je uradno začel z delom 22. julija 1848. Za izdelavo osnutka ustave je državni zbor (31. julija) iz svoje sestave izvolil tridesetčlanski ustavni odbor,¹⁹ ki je že 3. avgusta iz svoje sestave izvolil dva ožja »pododbor«: tričlanski pododbor za izdelavo osnutka kataloga temeljnih pravic človeka in državljana (František Ladislav Rieger, Franz Hein in Ernst von Violand) in petčlanski pododbor za izdelavo preostalega dela ustave (František Palacký, Kajetan Mayer, Franciszek Smolka, Joseph Goldmark in Ferdinand Gobbi).

V pododboru peterice so se dogovorili, da bodo skupen osnutek ustave izdelali na podlagi individualnih predlogov vseh članov pododborja. Toda svojo nalogo je izpolnil le češki voditelj František Palacký, ki je že do konca avgusta pripravil okvirni predlog nove organizacije monarhije na podlagi kombinacije etničnega in zgodovinskega federalizma.²⁰ Bolj učinkoviti so bili člani tričlanskega pododborja, ki so pod taktirko Františka Ladislava Riegerja zasnovali širok in izjemno demokratičen katalog državljanskih pravic in svoboščin. Osnutek, ki se je neposredno zgledoval po francoski Deklaraciji o pravicah človeka in državljana iz 1789, je daleč presegal standarde Pillersdorfove ustave. Poleg vseh »klasičnih« pravic in svoboščin (pravna enakost, osebna in tiskovna svoboda, uvedba javnega in ustnega tožbenega postopka pred sodišči, vpeljava porotnih sodišč, odprava telesnih kazni, nedotakljivost stanovanja, tajnost pisem, svoboda mišljenja, združevanja, zborovanja in peticioniranja, pravica do izselitve, verska svoboda in svoboda bogoslužja, nedotakljivost lastnine, odprava fevdalnih oblik lastnine, splošna vojaška obveznost, podreditev vojske civilnim oblastem, nacionalna enakopravnost) je predvideval ukinitve vseh predpravil plemstva, odpravo smrtne kazni (člen 6), uvedbo obveznega brezplačnega osnovnega šolstva (člen 19), konec vsakršne oblike fevdalne odvisnosti (člen 23), vzpostavitev občinske samouprave, enakopraven položaj verskih skupnosti, ki naj bi bile ločene od države, možnost interkonfesionalnih porok in celo uvedbo obvezne civilne zakonske zveze.²¹ Prvi (za vlado najbolj sporni) člen osnutka pa je izvor vse oblasti izvajal iz ljudstva: »Vse državne oblasti iz ljudstva izvirajo in so v ustavni državi med ljudstvom in vladarjem razdelene.«

Osnutek kataloga je ustavni odbor obravnaval med 22. avgustom in 2. oktobrom 1848 in ga potrdil brez večji sprememb. (V razpravi so si bila stališča »levice« in »desnice« neverjetno blizu.) V skladu s parlamentarnim postopkom je ustavni odbor osnutek nemudoma poslal v obravnavo devetim rednim oddelkom in plenumu državnega zbora. Toda zaradi izbruha oktobrske revolucije na Dunaju (6. oktobra 1848), ki jo je do konca meseca krvavo zatrla soldateska kneza Windischgraetza in bana Jelačića, so lahko v oddelkih in plenumu začeli s prvim branjem osnutka šele v malem moravskem mestecu Kroměřížu, kjer se je avstrijski parlament znova zbral 22. novembra 1848.²²

Politične okoliščine, v katerih je državni zbor nadaljeval z delom, so bile povsem drugačne od tistih na začetku zasedanja. Tudi tistim poslancem, ki so sprva še verjeli novemu ministrskemu predsedniku knezu Schwarzenbergu, češ da nova vlada brezpogojno prisega na načela konstitucionalizma,²³ je kmalu postalo jasno, da si vlada pod konstitucionalizmom predstavlja nekaj drugega kot predstavniki ljudstva. O tem so pričali svobodo tiska omejujoči ukazi notranjega ministra grofa Franza Stadionja, še zlasti pa nenadna zamenjava na prestolu brez vednosti parlamenta. Ministrski predsednik knez Schwarzenberg je 2. decembra 1848 poslance le obvestil, da je »ustavnega cesarja« Ferdinanda I. na prestolu zamenjal »vladar po milosti božji« Franc Jožef I. V takšnih razmerah so se bili poslanci pri delu na ustavi prisiljeni držati »nasveta«, ki ga je v ustavnem odboru 13. decembra 1848 hladnokrvno navrgel pronicljivi češki poslanec Adolf Maria Pinkas: »Drugače stojijo stvari

17 Bernatzik, Die österreichische Verfassungsgesetze, str. 110–113.

18 Z zahtevo po šestmesečnem bivanju v istem kraju je vlada v bistvu izničila učine načelne razširitve volilne pravice na samostojno delavstvo. V večjih mestih, zlasti na Dunaju, je velika večina delavcev namreč bivala manj kot pol leta. Zaradi bivanjskega cenzusa, restriktivne interpretacije pojma »samostojni delavec« in dejstva, da so ponekod s pravolitvami začeli že 5. junija, je bil vpliv delavstva na rezultate volitev neznaten.

19 Med njegovimi člani je bilo kar pet slovenskih poslancev: Mihael Ambrož, Matija Kavčič, Fran Miklošič, Jožef Krajnc in Anton Gorjup.

20 Palacký je predvideval federalizacijo monarhije v štiri skupine dežel. Poljska skupina naj bi obsegala Krakow, Bukovino in Galicijo; češka skupina Češko, Moravsko in Šlezijo; nemško-avstrijska skupina Spodnjo in Zgornjo Avstrijo, Salzburg, Tirolsko, Predarlško in Štajersko; ilirska pa Koroško, Kranjsko, Primorsko in Dalmacijo. Gottsmann, Der Reichstag von Kremsier und die Regierung Schwarzenberg, 51; Morawa, Franz Palacký, 158–159.

21 Prim.: Klíma, Česi a Němci v revoluci 1848–1849, 161–162.

22 Brauneder, Die Verfassungsentwicklung in Österreich 1848 bis 1918, 108.

23 Med predstavitev vladnega programa v državnem zboru (27. 11. 1848) je Schwarzenberg dejal: »Mi hočemo ustavno monarhijo odkritosrčno in brez pridržka; osnovati jo hočemo na podlagi ravnopravnosti in neoviranega razvijanja vseh narodov in na podlagi ravnopravnosti vseh državljanov pred postavo; to ravnopravnost jamči javnost v vseh strokah državnega življenja, podpira jo svobodna občina in samoupravnost dežel v vseh notranjih zadevah; vse pa bode objemala vzajemna vez krepke osrednje vlade. Apih, Slovenici in 1848. leto, 235–236.

marca in maja – od oktobrskih dni smo poraženci. Ne delajmo si iluzij in poskusimo dati razmeram primerno konstitucijo. Ne skrivajmo si, moja gospoda, da reakcija, predtem le strašilo, stoji sedaj utelešena pred nami – zato se gibajmo na praktičnih tleh, ne na tleh trenutno neizvedljivih teorij.«²⁴

Pododbor peterice je v dobrem mesecu dni pripravil dva alternativna predloga in ju 13. januarja 1849 poslal v obravnavo ustavnemu odboru. Medtem ko je predlog češkega voditelja Františka Palackýa predvideval federalizacijo celotne monarhije (vključno z Ogrsko in Lombardijo-Benečijo) v osem nacionalno zaokroženih enot (»Ilirijo« bi sestavljale dežele s slovensko govorečim prebivalstvom),²⁵ si je moravski poslanec Kajetan Mayer monarhijo (brez Ogrske in Lombardije-Benečije) zamislil kot bolj ali manj centralizirano zvezo štirinajstih »historično političnih individualitet« (kraljestev in dežel), ki bi z oblikovanjem nacionalno homogenih okrožij (kresij) v nacionalno mešanih deželah zadostila tudi ustavnemu načelu nacionalne enakopravnosti.²⁶ Ustavni odbor je razpravo o obeh predlogih začel 22. januarja 1849 in se po živahnih razpravah na koncu (25. januarja 1849) odločil za »uresničljivejši« Mayerjev predlog. Do zasuka k »realni« politiki pa je prišlo tudi pri drugem branju kataloga temeljnih pravic v ustavnem odboru (med 12. in 19. decembrom 1848). Prvotni, izrazito liberalni Riegerjev osnutek so poskušali poslanci (zlasti člani Stranke centra s Kajetanom Mayerjem in Josefom Lassejem na čelu) približati stališčem vlade in so iz njega odstranili nekatera za cesarja in vlado najbolj sporna določila. Tako so npr. v Riegerjevem osnutku predvideno odpravo »plemiških privilegijev« nadomestili z zahtevo po odpravi »stanovskih privilegijev« (člen 3), zahtevo po ukinitvi smrtne kazni pa so omilili z zahtevo po odpravi smrtne kazni za politične delikte (člen 6). Bistveno manjših sprememb so bili deležni člani, ki so govorili o konfesionalni enakopravnosti in odnosih med državo in Cerkvijo, čeprav so jim predstavniki tradicionalnih elit v ustavnem odboru odločno nasprotovali.

§. 13.

Vsakimu državljanu avstrijskemu je prostost vere in božje službe zagotovljena. Hudodelstva in pregrehe, ki se pri rabi te prostosti zgodijo, se imajo po postavi kaznovati.

§. 14.

Nobena družba vernih (cerkev) ne vživa od države predpravic pred drugimi. Nihče ne more od države prisilen biti k vernim djanju al praznovanju sploh ali se posebnostim vere, ki jih ne pozna.

§. 15.

Razmere med državo in cerkvijo se posebnostim posebnosti v obziru cerkvenega premoženja in volitve cerkvenih prednikov, tudi pogoji, pod katerimi samostani in duhovniški redi obstati ali nehati imajo, bodo v posebnih postavah napovedani.

§. 16.

Različnost vere ne stori razločka pravic in dolžnosti državljanov.

§. 17.

Zakon državljansko veljavo dobi, po dovoljenju obeh ženinov pred gosposko od države za prevzetje zakonske pogodbe postavljen. Cerkevna poroka se zamore šele po sklenjenemu državljanskemu zakonu zgoditi. Različnost vere ni državljanski zadržek zakona.²⁷

²⁴ Urban, Die tschechische Gesellschaft, 112–113.

²⁵ Zwitter, Nacionalni problemi, 104–105; Gottsmann, Der Reichstag von Kressier und die Regierung Schwarzenberg, 52; Morawa, Franz Palacký, 166–167.

²⁶ Hantsch, Die Nationalitätenfrage, 45–46.

²⁷ Slovenija, 2.1.1849

²⁸ Brauner, Die Verfassungsentwicklung in Österreich 1848 bis 1918, 108.

Toda konservativna revizija osnutka kataloga vlade ni zadovoljila. V prvem členu osnutka vsebovano načelo ljudske suverenosti, ki je posegalo v pravice »cesarja po milosti božji«, je razumela kot nedopustno provokacijo. Že 26. decembra je naznanila, da se ministri razprave o temeljnih pravicah državljanov v plenumu ne bodo več udeleževali, dva dni pozneje pa je napovedala, da bo predlog temeljnih pravic izdelala sama.²⁸

Ko je državni zbor – po novoletnih počitnicah – 4. januarja 1849 začel z drugim branjem kataloga, se je v zbornici pojavil notranji minister grof Franz Stadion in poslance pozval, naj iz osnutka izpustijo »monarhično-konstitucionalni princip« zanikajoče načelo ljudske suverenosti. Na seji državnega zbora 8. januarja 1849 je večina poslancev ministrov

poseg obsodila kot nesprejemljivo kratenje »svobodnega izražanja stališč«. ²⁹ Toda že dva dni pozneje so se poslanci vdali vladnemu pritisku. Na seji 10. januarja 1849 so z večino glasov pritrldili pragmatičnim argumentom kranjskega poslanca dr. Karla Ullepitscha (Ulepiča), češ da bi morali – v interesu dokočanja ustavnega dela – vendarle upoštevati interese krone in sporni člen (začasno) izločiti iz ustave: »Gotovo nas bodo z veseljem pozdravili narodi, ako dovršimo novo Avstrijo v sporazumljeni s krono; nova zgradba bo blagosna, nam častitljiva, svetišče svobode vsem narodom, in v njeni širni kupoli se bode bleščala v solnci avstrijske svobode pomlajena stara in čestita cesarska krona. Zato se naj izpusti 1. člen, ker ne spada sem.« ³⁰ Pragmatično prilagajanje vladnim zahtevam se je v ustavnem odboru in plenumu nadaljevalo vse do začetka marca, ko so se poslanci poenotili o besedilu ustave. Končni izdelek je bil kompromis, poln nasprotujočih si načel, vendar kompromis, ki je vendarle pomenil velik napredek v primerjavi s Pillersdorfovo ustavo.

Kromeriški ustavni osnutek, ki je Avstrijo (brez Ogrske in Lombardije-Benečije) spreminjal v ustavno monarhijo, je »ustavnemu cesarju« sicer še vedno zagotavljal odločilno mesto v izvršilni in zakonodajni oblasti, toda v primerjavi z aprilsko ustavo je vendarle opazno okrepil vlogo parlamenta, ki je dobil tudi pravico zakonodajne iniciative. ³¹ Še bistveno večji napredek pa je ustavni osnutek pomenil na področju varovanja človeških in državljskih pravic. ³² Kljub »konservativni« reviziji prvega (Riegerjevega) predloga je namreč drugo poglavje ustave vsebovalo izjemno širok katalog temeljnih pravic človeka in državljana. Katalog je izhajal iz načela ljudske suverenosti (člen 1) in z odpravo vseh stanovskih predprav (tudi predprav plemstva) uveljavljal enakost državljanov pred zakonom. V njem so bile zapisane vse bistvene temeljne pravice človeka in državljana: jamstvo osebne svobode, javne in ustne sodne obravnave, ukinitve smrtne kazni za politične delikte, nedotakljivost stanovanja, tajnost pisem, pravica peticioniranja in zbiranja podpisov, neomejena pravica do izseljevanja, zborovalna pravica in pravica do združevanja v društva, svoboda veroizpovedi in javnega opravljanja verskih obredov ter polna enakopravnost verskih skupnosti. Katalog je zagotavljal tudi svobodo raziskovanja in poučevanja, pravico do splošne izobrazbe v javnih učnih zavodih pod državnim nadzorom ter svobodo izražanja mnenj v ustni in pisni obliki. V členu 21 je bila zagotovljena enakopravnost vseh ljudstev (Volksstämme) in njihovih jezikov: »Vsa ljudstva v državi so enakopravna. Vsako ima neodtujivo pravico do varovanja in negovanja svoje nacionalnosti nasploh, in še posebej do varovanja in negovanja svojega jezika. Enakopravnost vseh v deželi običajnih jezikov v šoli, uradu in javnem življenju jamči država.« V preostalih členih je katalog med drugim zagotavljal državno zaščito lastnine, napovedal odpravo fevdalnih oblik lastnine, predvidel splošno obdavčitev državljanov, uvajal splošno vojaško obveznost – bodisi v vojski ali v nacionalni gardi in vojsko podrejal civilnim oblastem, zakonom in sodiščem.

MARČNA (OKTROIRANA) USTAVA 1849

Vlada, ki jo je ogorčil očitek, češ da je bil nastop ministra Stadionu v parlamentu nedopustno posegaje v poslansko svobodo, se je že na seji 20. januarja 1849 odločila, da bo v primernem trenutku razgnala državni zbor in oktroirala svojo ustavo. ³³ Ministrski predsednik knez Felix Schwarzenberg je pripravo ustavne listine zaupal notranjemu ministru grofu Franzu Stadionu, ki je prvi osnutek končal že 25. januarja 1849. Pri končni redakciji ustave, ki je svoj navdih našla v Pillesdorfovi ustavi, so februarja sodelovali vsi člani vlade. Na zahtevo reakcionarnega kneza Windischgraetz, ki se je pripravljal na kaznovanje Ogrske, so morali iz državne ustavne listine izločiti večino temeljnih pravic človeka in državljana. Slednje so zapisali v posebni patent o političnih pravicah državljanov, ki pa naj bi veljal le v deželah poznejše Cislajtanije (ne pa tudi na Ogrskem in v Lombardiji-Benečiji). ³⁴

Ustavo in patent o državljskih pravicah je Franc Jožef sankcioniral že 4. marca. Tri dni pozneje je razpustil parlament in razglasil novo (oktroirano) ustavo in patent o političnih pravicah državljanov. V razglasitvenem manifestu je razloge za svoj korak pojasnil z besedami: »Zmage našega orožja na Ogrskem nam dajejo povod, da prerod Avstrije sami postavimo na trdno podlago, in sicer prerod cele države, ne pa samo teh delov, ki so zasto-

²⁹ Gottsmann, Der Reichstag von Kremsier und die Regierung Schwarzenberg, 599–601.

³⁰ Apih, Slovenci in 1848. leto, 246–247.

³¹ »Ljudski« (poslanski) zbornici (Volkskammer) ob strani naj bi stala »zbornica dežel« (Länderkammer), ki je »potrjevala« federalistično strukturo države. V zbornici dežel naj bi sedelo po šest poslancev iz vsake dežele, ki bi jih iz svoje sestave izvolili posamezni deželni zbori. »Ljudska zbornica« naj bi štela 360 poslancev, ki bi jih izvolili na podlagi razmeroma široke volilne pravice. Aktivno volilno pravico naj bi imel vsak 24 let star (moški) avstrijski državljan, ki je imel polne državljske pravice in je plačeval določen znesek direktnih davkov (ne več kot 5 gld), pasivno volilno pravico pa najmanj 28 let star avstrijski državljan z najmanj enoletnim stalnim prebivališčem v državi. Za razliko od frankfurtskih in prvih državnozbornskih volitev 1848. naj bi bile volitve neposredne.

³² Katalog temeljnih pravic je objavljen v: Bernatzik, Die österreichischen Verfassungsgesetze, 133–145; prim. tudi: Brauneder, Zum Wesen der Grundrechte des 'Kremsier Verfassungsentwurf', v: Österreichische Juristenzeitung 44, 1989, 417–419.

³³ Gottsmann, Der Reichstag von Kremsier und die Regierung Schwarzenberg, 88–114.

³⁴ Brauneder, Die Verfassungsentwicklung in Österreich 1848 bis 1918, 121–123.

pani v Kroměřížu. Sklenili smo torej dati svojim narodom obljubljeni pravice, svoboščine in politične pravice iz prostega nagona in iz lastne cesarske moči – enako oddaljene od tesne centralizacije kakor tudi razdirajočega razida. «Poslanca je obtožil, da so delali ustavo po teoriji, »ki je dejanskim razmeram v državi docela nasprotna.«³⁵

Marčna (oktroirana) ustava,³⁶ ki je sicer ustrezala načelom »visokega konstitucionalizma« (cesar naj bi prisegel na ustavo), se je seveda precej razlikovala od kromeriškega ustavnega osnutka. Za razliko od kromeriškega ustavnega osnutka je marčna ustava veljala za celotno območje avstrijskega cesarstva (torej tudi za Ogrsko in Lombardijo-Benečijo), ki naj bi tvorilo tudi enoto carinsko in trgovinsko ter pravno območje.³⁷ Z oblikovanjem posebnega upravnega okrožja »vojvodstvo Srbija«, ki naj bi zagotavljalo cerkveno in narodnostno avtonomijo srbskemu prebivalstvu v Banatu, podelitvijo »popolne samostojnosti« s Primorjem in Reko »povečani« Hrvaški-Slavoniji in Sedmograški je vlada želela Ogrsko ponižati in kaznovati. Stara ogrska ustava je bila izničena, Ogrska naj bi postala le ena izmed »kronskih dežel«. Še večje razlike med obema ustavama pa so bile v sistemu vladanja. Oktroirana marčna ustava je za osrednjo osebo avstrijskega političnega sistema postavljala vladarja. V cesarjevih rokah se je skoncentriral večji del izvršilne in zakonodajne oblasti. Bil je vrhovni poveljnik vojske, imel je pravico odločanja o vojni in miru in sklepanja mednarodnih pogodb. Preostalo izvršilno oblast naj bi izvrševal prek visokih državnih uradnikov in ministrov, ki jih je lahko imenoval (in odpuščal) brez upoštevanja parlamenta. (Ministri so bili politično odgovorni le njemu in ne državnem zboru). Cesar pa je bil tudi glavni nosilec zakonodajne oblasti, ki naj bi jo izvajal »v sodelovanju« z državnim in deželnimi zbori. Ustava mu je podeljevala pravico do absolutnega veta na vsak v državnem zboru (ali deželnih zbori) sprejeti zakon in dajala možnost, da v času, ko parlament ne zaseda, samostojno sprejema nujne zakone in odredbe (člen 87).³⁸

Tudi sama parlamentarna zgradba se je bolj kot na kromeriški ustavni osnutek naslonila na Pillersdorfovo ustavo. V dvodomnem parlamentu naj bi zgornji dom (das Oberhaus) sestavljali »delegati« posameznih deželnih zborov,³⁹ spodnji dom (das Unterhaus) ali poslansko zbornico pa na neposrednih volitvah izvoljeni predstavniki ljudstva. Marčna ustava je predvidevala z davčnim cenzusom omejeno volilno pravico, ki naj bi jo naknadno podrobneje opredelili z volilnim zakonom, napovedanim v ustavi.⁴⁰ Volitve naj bi bile neposredne, vendar javne in ustne. Mandat članov poslanske zbornice naj bi trajal pet in članov zornjega doma deset let, vsak poslanec pa bi moral ob nastopu svoje funkcije ob prisegi na ustavo hkrati priseči še cesarju. Sestavo in pristojnosti deželnih zborov naj bi določile posebne deželne ustave. V skladu s členom 78 ustave naj bi struktura deželnih zborov upoštevala »vse deželne interese«, kar je jasno napovedovalo, da bodo bodoči deželni zbori nekakšna »zastopstva interesov«.⁴¹

Pillersdorfovi ustavi je sledilo tudi tretje poglavje marčne ustave, v katerem so bile opredeljene le nekatere temeljne pravice človeka in državljana, ki so veljale na celotnem območju monarhije (tudi na Ogrskem in Lombardiji-Benečiji).

Deržavlanske pravice.

§. 23.

Za vse narode deržave je le ena splošna avstrianska deržavna pravica. Deržavna postava bo določila, s katerimi pogodbami se avstrianska deržavlanska pravica zadobi, izgotovlja in zgubi.

§. 24.

V nobeni kronni deželi ne sme biti razloček med prebivavci ene in druge kronne dežele zastran deželnih ali strahovavnih pravic, v sodništvu ali v razdeljenju očitnih davšin. Pravno obstoječe obsojila sodnij vsih avstrijskih kronnih dežel so v vsih deželah enako veljavne in zgotovljive.

§. 25.

Vsaka oseba (peršona) se sme znotraj deržavnih mej preseliti, kamor se ji ljubi. Svobodo, iz deržave izseliti se, zaderžuje samó vojašna dolžnost.

35 Doklada k 11. listu Novic, 1849

36 Novice, 14. 4. 1849; Bernatzik, Die österreichischen Verfassungsgesetze, 150–167.

37 Veljavnost občega državlanskega zakonika (ODZ) iz 1811 so »raztegnili« tudi na ogrske dežele, kjer dotlej ni veljal.

38 Brauner, Die Verfassungsentwicklung in Österreich 1848 bis 1918, 126.

39 Vsak deželni zbor naj bi na Dunaj poslal po dva poslanca, preostale poslance pa naj bi – ob upoštevanju števila prebivalstva – deželni zbori izvolili iz vrst najvišje obdavčenih (najmanj 500 gld direktnega davka) vsake dežele.

40 Na podeželju in v mestih z manj kot 10.000 prebivalci davčni cenzus ne bi smel biti nižji od 5 gld direktnega davka, v mestih z več kot 10.000 prebivalci pa naj bi znašal 10 gld direktnega davka.

41 Deželni redi, ki so izšli konec leta 1849, so to napoved v celoti potrdili. V skladu z njimi naj bi bili deželni zbori »novostanovska« predstavništva, ki bi izražala interese veleposesti, meščanstva, gospodarstva in kmetov. V vsakem deželnem zboru naj bi bile 4 skupine (kurije) poslancev, ki naj bi zastopali interese posameznih »stanov« družbe.

§. 26.

Vsaktero robstvo (Leibeigenschaft), vsaktero gruntno podložstvo ali podveržtvo je za vselej odpravljeno. Sužnik, ki stopi na avstriansko zemljo ali avstriansko barko, postane svoboden (frei.) Vsi avstrianski državljani so pred postavo enaki in so enakimu osebnimu (persönlich) sodništvu podverženi.

§. 28.

Očitne vradnije ali državne službe zamore vsak dobiti, kdor ima lastnosti za-nje.

§. 29.

Lastnina je v državnim varstvu; samo zavoljo občniga prida se zna proti odškodovanju po postavi prikratiti ali odvzeti.

§. 30.

Vsak avstrianski državljan si zna v vsih krajih države posestvo vsake sorte pridobiti, in po postavah pripušeno rokodelstvo imeti.

§. 31.

Vsak sme s svojim premoženjem znotraj državnih mej iti kamor hoče. Odpotnina (Abfahrtselder) od premoženja, ki gre v ptuje dežele, se sme samo takrat terjati, kadar vzajemnost (Reciprocität) nastopi.

§. 32.

Vsaka iz podložne vezi, ali razdeljene lastnine na ležeče posestvo upisana dolžnost ali davšina je odkupljiva, in prihodnje se ne sme pri deljenju lastnine na nikakoršno ležeče posestvo kaka neodkupljiva dolžnost upisati.⁴²

A s patentom za »kronske dežele« o političnih pravicah državljanov, ki je izšel hkrati z marčno ustavo (4. 3. 1849), so državljanom zahodne polovice države (poznejše Cislajtanie) namenili še vrsto drugih temeljnih pravic, ki so ji tvorci ustave »posneli« iz kromeriškega ustavnega osnutka. Seveda jih je vlada predtem predelala v skladu z lastnimi interesi, kar je bilo še posebej opazno pri konfesionalnih členih.

§. 1

Popolna svobodnost vere in pravica doma svojo vero obhajati, je vsakimu prigrotovljena. Vživanje državljanskih in političkih pravic ni v nikakoršni dotiki z vero; pa državne dolžnosti se ne smejo zavoljo vere vunder nikakor kratiti.

§. 2

Vsaka od postave spoznana cerkev in vera ima pravico, službo božjo očitno v družbi opravljati; ona vredejuje in oskerbuje svoje zadeve samostojno; ostane v posestvu in vživanju naprav, štifting in denarnic, ki so za njene duhovske, šolske in dobrodelne namene narejene; vunder je, kakor vsako drugo društvo, splošnim državnim postavam podložna.

§.3

Vednost in njeni uki so svobodni. Učeliša in izrejiša napraviti in v njih učiti, jima vsak državljan pravico, kateri se zamore po postavi skazati, de je za to pripraven. Za domače učenje ni treba taciga privoljenja.

§4.

Za splošno omiko ljudstva se ima z očitnimi napravami, in sicer v deželah, v kterih so prebivavci razniga jezika, se ima tako skerbeti, de dobijo tudi narodi, kteri so po množini manjši, potrebne pomočke za olikanje njihniga jezika in za omikanje v njem. Za uk vere v ljudskih šolah skerbi njih cerkev ali verno društvo. Deržava (Staat) ima nad učelistvi in izrejištvu vikši oskerbništvo.

§. 5

Vsak ima pravico z besedo, pisanjem, natiskovanjem ali s podobami svoje misli svobodno naznaniti. Tiskarstvo nima cenzuri podverženo biti. Zoper napčno rabo svobodniga tiskarstva se bo posebna postava dala.

⁴² Posebna Doklada k 11. listu
Novic, 1849.

§. 6

Vsak ima pravico prositi; prošnje pod občnim imenom smejo samo od gospok in od postavno spoznanih družtev izhajati.

§. 7

Avstrianski državljani imajo pravico se zberati in zbere ali društva napravljati, ako namen, pomočki ali lastnost zberanja ali druženja niso zoper pravico in zoper državo. Raba te pravice, kakor tudi pogodbe, s katerimi se take družtvine pravice zadobe, speljujejo ali zgođe, določi postava.

§. 8

Svobodnost osebe ali peršone je zagotovljena. Oseba se sme, ako ni ravno pri hudodelstvu zasačena, samo po dovolj skazanim povelju, ki je od sodnika ali od po postavi od sodništva pooblastene gosposke prišel, zapreti. Vsako tako povelje se ima berž pri prijetju, ali nar pozneje v štiri in dvajsetih urah potem, tistimu, ki je prijet, na znanje dati.

§. 9

Varstvina gosposka mora vsaciga, kteriga, je zaperla, v osem in štiridesetih urah izpustiti, ali pa sodniji, kteri gre, odrajtati.

§. 10

Hišna pravica je nedotakljiva. Prebivališe in pisma preiskovati ali pisma odvezeti je samo v postavi odločnih primerah in po postavni poti pripušeno.

§. 11

Skrivnost pisem (listov) se ne sme dotakniti, in pisma (listi) se smejo samo o vojski ali pa sodnikovim povelju preč vzeti.

§. 12

O vojski ali o nepokoji v deželi se znajo postave od §. 5. do vjemama §. 11., kakor čas ali kraj donese, ob veljavnost djati. Postava bo to bolj natanjko določila.

§. 13.

Našimu ministerstvu je ukazano, de imajo za izgotovljenje teh postav do tistihmal, de se doveršene postave dajo, začasne postave osnovati in nam v poterjenje predpoložiti.⁴³

OKTOBRSKA DIPLOMA IN FEBRUARSKA USTAVA (1860/61)

Po zatrtju revolucije na Ogrskem in Italiji (Benetkah) avgusta 1849 je vlada sicer večkrat napovedala, da bo kmalu izvedla volitve v deželne in državni zbor in udejanila »papirnati konstitucionalizem«, toda zaradi odpora Franca Jožefa in njegovega konservativnega svetovalca barona Kübecka svojih napovedi ni mogla uresničiti. Izhajajoč iz posameznih členov marčne ustave je vlada spomladi in poleti 1849 sicer izdala nekaj pomembnih »začasnih« zakonov (npr. zakon o izvedbi zemljiške odveze, tiskovni zakon, zakon o občinah), toda z vrsto drugih zakonov in odredb je sistematično krčila prostor svobodnega političnega delovanja. Cesar, ki je avgusta 1851 s petimi kabinetnimi pismi odločilno posegel v politični sistem, je jeseni od vlade zahteval, da se izreče o smiselnosti nadaljnega obstoja ustave.⁴⁴ Večina ministrov in članov posvetovalnega državnega sveta mu je odgovorila: ustave ne potrebujemo. Zadnjega decembra 1851 je z dvema silvestrskima patentoma ukinil marčno ustavo in patent o političnih pravicah državljanov.⁴⁵ V avstrijskem cesarstvu so tudi formalno obnovili absolutizem, ki se je obdržal vse do konca petdesetih let 19. stoletja.

Šele izgubljena vojna z Italijo in Francijo (1859) in katastrofalni finančni položaj monarhije sta cesarja prisilila, da je začel razmišljati o spremembah, ki naj bi državo popeljale iz krize. Na pritisk finančnih krogov, ki brez parlamentarnega nadzora nad financami državi niso bili več pripravljeni dajati posojil, je cesar konec maja 1860 k posvetovanju sklical državni svet (Reichsrat), po statutu iz aprila 1851 posvetovalni organ krone, ki ga je »razširil« z uglednimi predstavniki iz posameznih habsburških dežel⁴⁶ (Kranjsko je zastopal grof Anton Alexander Auersperg). Razširjeni državni svet, ki naj bi našel zdravilo za razbolele javne finance, se je do konca septembra poenotil o nujnosti korenite reorganizacije monarhije. Na podlagi njegovih predlogov je notranji minister Gołuchowski izdelal t. i. »oktobrsko diplomu« (20. 10. 1860),⁴⁷ ki je pomenila le prvi korak na poti k obnovi ustavnega življenja.⁴⁸

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Bernatzik, Die österreichischen Verfassungsgesetze, 208–210.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Bernatzik, Die österreichische Verfassungsgesetze, 217; Kolmer, Parlament und Verfassung, I., 30–31.

⁴⁷ Novice, 24. 10. 1860; Bernatzik, Die österreichische Verfassungsgesetze, 223 sl.

⁴⁸ Franc Jožef je oktobrsko diplomu v pismu materi konec oktobra 1860 komentiral z besedami: »Dobili bomo sicer nekaj parlamentarnega življenja, toda oblast ostane v mojih rokah in vse bo dobro prilagojeno avstrijskim razmeram.« Bled, Franc Jožef, 232; Crankshaw, The Fall of the House of Habsburg, 181.

Oktohrska diploma, ki naj bi bila »nepreklicljiva državna ustava«,⁴⁹ je zakonodajno oblast delila med cesarja, deželne zборе in stočlanski državni zbor (Reichsrat), ki naj bi bil kakor dotedanji razširjeni državni svet sestavljen iz predstavnikov dežel in članov, ki bi jih imenoval cesar. (Podrobnejša določila o sestavi in pristojnostih državnega zbora naj bi bila podana v napovedanem »organičnem statutu državnega zbora«.) Skupni državni zbor naj bi bil pristojen za »vse postavodajne reči, ki zadevajo pravice, dolžnosti in prid vseh Naših kraljestev in dežel skupaj« (npr. monetarna politika, krediti, davki, carine, vojska, železnice, pošta, proračun). Za vsa preostala zakonodajna opravila naj bi bili pristojni posamezni deželni zbori – »na Ogerskem in v njemu pridruženih deželah po njih poprejšnjih ustavah, v vseh drugih kraljestvih in deželah pa po pravilih njih novih deželnih ustav«.⁵⁰ Za sprejemanje zakonov, veljavnih le v cislajtanskih deželah, naj bi bil pristojen »ožji državni zbor«, sestavljen le iz predstavnikov iz neogrskih dežel. Z oblikovanjem skupnega in ožjega državnega zbora je bil v ustavno zgradbo vgrajen element (poznejšega) dualizma.

Oktohrska diploma, ki je dajala prednost tradicionalni eliti (plemstvu) in uvajala federalizem, z obnovo ogrske ustave izpred leta 1848 pa dajala Cislajtaciji manj ustavnosti kakor Ogrski, se ni mogla dokazati. Njena razglasitev je sprožila zlasti močan odpor nemškega liberalnega meščanstva in jožefinskemu idealu enotne države zveste avstrijske birokracije, zavrnil pa jo je tudi velik del madžarskega liberalnega plemstva in inteligence.⁵¹ Naraščajoči odpor do diplom je cesarja prisilil k popuščanju. Sredi decembra 1860 je za novega »državnega ministra« imenoval Antona von Schmerlinga, ki je v naslednjih dveh mesecih oktohrske diplomo temeljito predelal. Rezultat revizije je bila t. i. februarska ustava, ki jo je cesar razglasil s posebnim patentom 26. februarja 1861. Tvorili so jo temeljni zakon o državnem zastopstvu, deželni redi in deželni volilni redi za posamezne dežele.⁵²

Jedro februarske ustave je tvoril Temeljni zakon o državnem zastopstvu, ki je v 21 členih podajal strukturo in pristojnosti osrednjega (skupnega in ožjega) državnega zbora. V skladu z njim sta avstrijski državni zbor (Reichsrat) sestavljali dve zbornici: gosposka in poslanska. V gosposki zbornici (Herrenhaus), ki ni imela stalnega števila članov, so sedeli visoki cerkveni dostojanstveniki (škofi in nadškofi), dedni člani (»načelniki« glavnih linij najpomembnih plemiških rodbin) in od cesarja imenovani doživljenjski člani iz vrst plemstva ter uglednih predstavnikov znanosti in umetnosti. Poslansko zbornico je sestavljalo 343 poslancev, ki so jih (do leta 1873, ko so uvedli neposredne volitve) v državni zbor iz svoje sestave »delegirali« posamezni deželni zbori. Podobno kot oktohrska diploma je tudi februarska ustava ločevala med skupnim (343 poslancev) in ožjim državnim zborom (203 poslancev), ki so ga sestavljali le poslanci iz cislajtanskih dežel. Z razdelitvijo poslanske zbornice je Schmerling na eni strani želel poudariti samostojnost ogrskih dežel pri njihovi notranji zakonodaji (s tem naj bi zadovoljil Ogrsko), na drugi strani pa nasproti Ogrski postaviti celoto cislajtanskih dežel in ne le posameznih dežel, kot je to predvidela oktohrska diploma.

S februarsko ustavo 1861 so v avstrijskem cesarstvu prvič po letu 1848 vzpostavili predstavniško telo, ki si zasluži oznako parlamenta. Avstrijski državni zbor ni bil več le »posvetovalno telo«, s katerim cesar »sodeluje« pri izvrševanju zakonodajne oblasti, ampak tudi institucija, ki ima izključni nadzor nad državnimi financami (sprejemanjem in potrjevanjem državnega proračuna). Ker pa je ustava opazno zaostajala za standardi, doseženimi v času revolucije 1848/49, so si nemški liberalci (»ustavoverci«) v državnem zboru z vsemi silami prizadevali, da bi jo »izpopolnili« v svobodomiselnem smislu. V prvih treh sesijah (1861–65) so od vlade vztrajno zahtevali, naj v parlamentarni postopek pošlje zakon o odgovornosti ministrov in z njim okrepi vlogo državnega zbora.⁵³ Še odločneje so si prizadevali za uzakonitev temeljnih pravic človeka in državljana, ki jih februarska ustava ni vsebovala. Pričakovanja nemških ustavovercev je že 19. junija 1861 v državnem zboru izrazil dr. Eduard Herbst, ki je predlagal sprejem zakonodaje o koalicijskem in zborovalnem pravu, zaščiti osebne svobode (vključno z nedotakljivostjo stanovanj in zaščito pisemske tajnosti), svobodi znanosti in poučevanja in enakopravnosti verskih skupnosti.⁵⁴ Toda cesar in vlada za tovrstne zahteve nista imela pravega posluha. Zaradi nasprotovanja cesarja je padel zakon o odgovornosti ministrov (1861), zakon o zaščiti tajnosti pisemskih pošilk

49 Novice, 24. 10. 1860.

50 Hkrati z oktohrske diplomo, ki je trdno stala na tleh zgodovinskega državnega prava, so izšli »deželni statuti« za Štajersko, Koroško, Salzburg in Tirolsko, ki so predvideli novostanovsko sestavo deželnih zborov. V vsakem deželnem zboru naj bi bile 4 skupine (kurije) »poslancev, ki naj bi zastopali interese določenih stanov (cerkveni dostojanstveniki, veleposest, mesta s trgovsko-obrtnimi zbornicami ter podeželje). Deželni statuti so poudarjali »pravice in svoboščine zvestih stanov«, ki da jih je treba »po potrebah sedanjosti razviti in razširiti«.

51 Fellner, Das 'Februarpatent' von 1861, 550–551; Hye, Das politische System in der Habsburgermonarchie, 40–41; Pančur, V pričakovanju, str. 186–187; Kočar, Rojevanje modernega parlamentarizma, 94.

52 Februarski patent (26. 2. 1861) je Temeljni zakon o državnem zastopstvu, deželne rede in deželne volilne rede, ki so jih razglasili, imenoval »ustava naše države«. Izraz »februarska ustava« je torej skupna oznaka za kompleks zakonov, ki so skupaj tvorili državno ustavo. Prim.: Rumppler, Eine Chance für Mitteleuropa, 376–379; Engel-Janosi, Einleitung, XII–XIII; prim. tudi Fellner, Das 'Februarpatent' von 1861, 555–556.

53 Schmerling je 2. julija 1861 v državnem zboru izjavil, češ da bo vlada uresničila to zahtevo, takoj ko bodo poslanci rešili državo iz finančne krize in sprejeli proračun za leto 1862. Njegovo obljubo je potrdil cesar 1. maja 1862. Schmerling je 24. 11. 1863 poslancem obljubil, da bo predlog zakona vlada pripravila še v teku druge sesije. Toda do sprejema zakona je prišlo šele 21. 12. 1867. Gottsmann, Der Reichstag 1848/49 und der Reichsrat 1861 bis 1865, 638–639; prim. tudi Malfèr, Der Konstitutionalismus in der Habsburgermonarchie, 23–27.

54 Urban, Die tschechische Gesellschaft, 244.

(1862)⁵⁵ in proti konkordatu iz leta 1855 uperjeni verski »edikt« (1862), ki je – izhajajoč iz kromeriškega ustavnega osnutka – zahteval popolno ločitev Cerkve od države, uveljavitev polne enakopravnosti verskih skupnosti, uvedbo obvezne civilne poroke in vzpostavitev državnega nadzora nad osnovnim šolstvom.⁵⁶ Prva obliža na rano nemških ustavovercev sta bila 27. oktobra 1862 razglašena zakona o »varstvu osebne prostosti« in »varstvu hišne pravice« (nedotakljivosti stanovanja), ki sta okrepila pravno varnost državljanov nasproti samovolji oblasti. Dva meseca pozneje (27. 12. 1862) sta jima sledila novela k civilnemu in vojaškemu kazenskemu zakoniku in nov tiskovni zakon, ki je ukinjal preventivno cenzuro (predcenzuro) in z odpravo koncesije olajšal ustanavljanje novih časnikov.

DECEMBRSKA USTAVA 1867

Po izgubljeni vojni s Prusijo in Italijo 1866, ko je obstajala nevarnost, da bo Bismarck poskušal nemško vprašanje rešiti v velikonemškem duhu, so se cesar in njegovi svetovalci odločili za sporazum z madžarsko opozicijo, ki je opustila svoje maksimalistične zahteve (personalna unija). V težkem zunanjepolitičnem položaju, ki je klical po vzpostavitvi »notranjega miru«, sta na začetku leta 1867 zunanji minister baron Friedrich Beust in vodja madžarske opozicije Gyula Andrassy uspela prepričati cesarja, da je treba dualistično preobrazbo monarhije izvesti z oktrojem, brez sodelovanja predstavniških teles, ki bi v skladu s septembrskim patentom z dne 20. septembra 1865 morala dati soglasje k političnim spremembam.⁵⁷ Beust je pri cesarju prodril tudi z idejo, da je treba v avstrijski polovici države (Cislajtaniji) uvesti pravi konstitucionalni sistem. Nemški liberalci, ki so imeli večino v državnem zboru, so svoj »pristanek« na vsiljeni dualizem več kot uspešno vnovčili. Na njihovo pobudo se je cislajtanski državni zbor, ki je začel zasedati sredi maja 1867, de facto spremenil v nekakšno ustavodajno skupščino, ki je do izteka leta 1867 avstrijsko polovico države preobrazila v pravo ustavno monarhijo.

Že 25. julija 1867 je cesar sankcioniral zakon o odgovornosti ministrov, ki je prinesel omejitve kompetenc cesarja nasproti vladi in parlamentu. (V skladu z novim zakonom ministri niso bili več samo uradniki cesarja, ampak so postali za svoje delo hkrati odgovorni parlamentu. Svoje odločitve so morali obvezno predstaviti državnemu zboru, pri morebitnih kršitvah zakonov pa so bili podvrženi tudi institutu ministrske obtožbe.)⁵⁸ Za demokratizacijo političnega življenja sta bila pomembna 15. novembra 1867 razglašena zakon o društvenem pravu in zakon o zborovalnem pravu. S prvim so izničili skrajno omejujoči društveni zakon iz časa neoabsolutizma (1852), ki je onemogočal ustanavljanje in delovanje političnih društev, z drugim pa so omogočili tudi javna zborovanja na prostem.⁵⁹ Še pomembnejši pa je bil kompleks petih »temeljnih zakonov« (cesarjevo sankcijo so dobili 21. decembra 1867), ki so skupaj tvorili »decembrsko ustavo«.

S spremembo Temeljnega zakona o državnem zastopstvu, ki je – upoštevajoč dejstvo dualizma – ukinjal člene, nanašajoče se na skupni (razširjeni) državni zbor, se je (cislajtanski) državni zbor iz nekakšnega posvetovalnega gremija monarha spremenil v pravi parlament z odločilno zakonodajno pravico. Njegova večja vloga se je kazala že v tem, da predsednikov obeh zbornic parlamenta ni več imenoval cesar, ampak so ju izvolili poslanci iz plenuma državnega zbora. Poslanci so dobili tudi polno pravico do zakonodajne iniciative. Člen 14 temeljnega zakona je sicer izvršni oblasti v določenih primerih (v času, ko parlament ne zaseda) še vedno dajal pravico razglašanja »zakonov v sili« brez poprejšnjega soglasja državnega zbora, toda imeli so le začasno veljavo. (Zakonodajni akti izvršilne oblasti so v načelu veljali le do njihove obravnave na prvi naslednji seji državnega zbora – in šele, če jih je potrdil parlament, so dobili trajno veljavo).⁶⁰ Spremenjeni temeljni zakon o državnem zastopstvu je hkrati bistveno povečal pristojnosti državnega zbora nasproti posameznim deželnim zborom. (Njihova vloga v ustavni zgradbi Cislajtanije se je med drugim še naprej kazala v pravici deželnih zborov, da iz svoje sestave volijo državnozborske poslance.)

Velikanski korak k uresničitvi pravne države pa je pomenil državni temeljni zakon o temeljnih pravicah državljanov (21. 12. 1867), ki so v februarški ustavi popolnoma umanj-

⁵⁵ Sprejet je bil šele 4. aprila 1870.

⁵⁶ Gottsmann, *Der Reichstag 1848/49 und der Reichsrat 1861 bis 1865*, 651.

⁵⁷ Urban, *Die tschechische Gesellschaft*, 315.

⁵⁸ Urban, *Die tschechische Gesellschaft*, 322.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ Podrobneje o tem: Gernot D. Hasiba, *Das Notverordnungsrecht in Österreich (1848–1917). Notwendigkeit und Mißbrauch eines 'staaterhaltenden Instruments'. Studien zur Geschichte der österreichisch-ungarischen Monarchie* 22, Wien 1985.

kale.⁶¹ Zakon, ki ga je po vzoru na kromeriški ustavni osnutek zasnoval liberalni poslanec dr. Eduard Sturm iz Brna, je bil izjemno širok katalog temeljnih pravic človeka in državljana, ki je med drugim zagotavljal: enakost državljanov pred zakoni in pri zasedanju javnih služb, osebno svobodo, nedotakljivost lastnine, zaščito tajnosti pisem, pravico do združevanja, zbiranja in oblikovanja peticij, svobodo govora in mišljenja, versko svobodo, svobodo raziskovanja in poučevanja, svobodno izbiro poklica in enakopravnost verskih skupnosti. Zakon je izrecno prepovedoval vsakršno obliko (dedne) podložnosti, v členu 19 pa je zagotavljal enakopravnost vseh narodov in njihovih jezikov: »Vsi narodi države so enakopravni in vsak ima nedotakljivo pravico do varovanja in negovanja svoje narodnosti in jezika. Država priznava enakopravnost vseh v deželi navadnih jezikov v šoli, uradu in javnem življenju. V deželah, v katerih prebiva več narodov, naj bodo javni učni zavodi tako urejeni, da bo dobival vsak teh narodov potrebna sredstva za izobraževanje v svojem jeziku, ne da bi se mu bilo treba učiti drugega deželnega jezika.«⁶²

Državni temeljni zakon o temeljnih pravicah državljanov je vseboval večji del svobodščin in pravic iz kromeriškega ustavnega osnutka. Njegovih standardov ni dosegel le na področju verske enakopravnosti. Temeljni zakon je sicer delno revidiral določila konkordatne pogodbe (1855), toda Katoliška cerkev je še vedno ohranjala privilegirani položaj v državi. Zato se je cesar 25. maja 1868 podpisal pod tri »majske zakone«, ki so revidirali nekatera najbolj sporna določila konkordatne pogodbe iz leta 1855.⁶³ Zakon o zakonski zvezi je znova uveljavil avstrijsko civilno poročno, ki so ga s konkordatno pogodbo leta 1855 suspendirali v korist kanonskega prava. Zakon o odnosih med šolo in Cerkvijo je osnovno šolstvo spet podredil nadzoru države: »Vrhovno vodstvo in nadzorstvo nad vsem poukom in vzgojo pripada državi in ga izvajajo za to po zakonu določeni organi.«⁶⁴ Zakon o intekofesionalnih razmerjih pa je uveljavil pravno enakost državljanov ne glede na versko pripadnost.⁶⁵

K zagotovitvi temeljnih državljanskih pravic je prispeval državni temeljni zakon o ustanovitvi najvišjega državnega sodišča, ki je bilo v zadnji instanci pristojno za razsojanje v pritožbah državljanov, ki so jim bile kršene temeljne državljanske (politične) pravice.⁶⁶ Za normalno funkcioniranje pravne države je bil bistvenega pomena državni temeljni zakon o sodni oblasti, ki je dokončno izvedel ločitev sodstva od uprave, zagotovil neodvisnost sodnikov in spet vzpostavil javni sodni postopek. (Na njegovi podlagi so za določene delikte spet uvedli porotna sodišča.)⁶⁷ Pomemben korak k demokratizaciji političnega sistema pa je pomenil državni temeljni zakon o izvajanju »vladne in izvršilne oblasti«, ki cesarjeve oblasti ni več opredelil le kot oblast »po milosti božji«. ⁶⁸ Zakon je cesarju sicer še vedno dajal izjemne pristojnosti, toda hkrati je od njega zahteval, da svojo izvršilno oblast izvaja v skladu z obstoječimi zakoni. (Isto je veljalo za vse preostale predstavnike izvršilne oblasti: od ministrov pa vse do županov občin.)

S kompleksom državnih temeljnih zakonov, ki so skupaj tvorili decembrsko ustavo, se je Avstrija vrnila na pot pravega konstitucionalizma, kot ga je bila spoznala v revolucionarnem letu 1848/49. V političnem sistemu »v državnem zboru zastopanih kraljestev in dežel«, kot se je uradno imenovala Cisaljtanija, se je de iure sicer ohranilo precej elementov absolutizma (ustava je cesarju še vedno dajala izjemne pristojnosti pri izvajanju zakonodajne in izvršilne oblasti), toda de facto je avstrijski politični sistem, kakršnega je ustvarila decembrska ustava, temeljil na načelu, ki ga je znameniti pravnik Joseph Ulbrich formuliral z besedami: »Nosilec državne oblasti je cesar, vendar jo lahko uporablja le v skladu z ustavo. Avstrija je torej monarhična ustavna in pravna država.«⁶⁹ Temeljni zakon o političnih pravicah državljanov pa je bil med naprednejšimi v tedanji Evropi.

LITERATURA

APIH, Josip, Slovenci in 1848. leto, Ljubljana, 1888.

BERNATZIK, Edmund, Die österreichische Verfassungsgesetze mit Erläuterungen, Wien 1911.

Bled, Jean Paul, Franc Jožef, Ljubljana, 1990.

Brauneder, Wilhelm, Die Verfassungsentwicklung in Österreich 1848 bis 1918, v: Die Habsburgermonarchie, Band VII., Verfassung und Parlamentarismus, 1. Teilband, Wien, 2000.

61 RGBI 142/1867.

62 Pri dokončnem oblikovanju člena 19 so se v ustavnem odboru zgledovali po členu 21 osnutka kromeriške ustave, na katerega se je »spomnil« slovenski poslanec dr. Lovro Toman. Urban, Die tschechische Gesellschaft, 323–324.

63 Prim.: Cvirni, Boj za sveti zakon, 31–34.

64 Na podlagi omenjenega šolskega zakona je državni zbor konec aprila sprejel nov zakon o osnovni šoli, ki je dobil cesarjevo sankcijo 14. 5. 1869. Zakon je bil izjemno napreden, saj je povečeval število šol in dal osnovo za uresničenje splošne šolske obveznosti. (Ena šola na območju, kjer je v razdalji ene ure hoda več kot 40 otrok.) Tudi vsebina pouka se je razširila. Na vsaki šoli so morali učiti: verouk, jezik, računstvo, prirodopis, zemljepis, zgodovina (s posebnim ozirom na domovino), pisanje, geometrija, petje, telovadba in za deklice ženska ročna dela ter gospodinjstvo. Razširjena je bila tudi šolska obveznost, in sicer med 6. in 14. letom (t. j. na osem let). Za jug severovzhod (Galicija in Bukovina) in jug monarhije (Kranjska, Goriška, Istra, Dalmacija) pa so bile dopuščene tudi izjeme: ponekod so dopuščali šolsko obveznost med 6. in 12. letom starosti (torej 6 let). Zakon je predpisal tudi višjo izobrazbo učiteljev (ustanovljena so bila 4-letna učiteljska) in natančno opredelil financiranje šol. (Vzdrževati so jih morale občine.) Glede učnega jezika je določal, da o njem odloča deželna šolska oblast po zaslišanju tistega, ki šolo vzdržuje.

65 Določila decembrske ustave (vključno z »majskimi zakoni«), ki so se dotikala odnosa Cerkve in države, so bila vseeno veliko bolj zmerna kot v kromeriškem ustavnem osnutku. Slednji je namreč v členu 14 določal, da v Avstriji ni državne Cerkve, v členu 17 je predvidevala obvezno civilno poroko, v členu 19 pa je prepovedala vpliv Cerkve na javne šolske zavode.

66 RGBI 143/1867.

67 RGBI 144/1867.

68 RGBI 145/1867.

69 Malfèr, Der Konstitutionalismus in der Habsburgermonarchie, str. 15.

- Brauner, Wilhelm, Zum Wesen der Grundrechte des 'Kremsier Verfassungsentwurfs', v: Österreichische Juristenzeitung 44, 1989, str. 417–419.
- BRITOVŠEK, Marjan, Anton Fürster in revolucija 1848 v Avstriji, Maribor, 1970.
- Crankshaw, Edward, The Fall of the House of Habsburg, New York, 1963.
- CVIRN, Janez, Razvoj ustavnosti in parlamentarizma v Habsburški monarhiji. Dunajski državni zbor in Slovenci (1848–1918), Ljubljana, 2006.
- Cvirn, Janez, Boj za sveti zakon. Prizadevanja za reformo poročnega prava od konca 18. stoletja do druge svetovne vojne, Zbirka Zgodovinskega časopisa 30, Ljubljana, 2005.
- DIE HABSBURGERMONARCHIE, Band VII., Verfassung und Parlamentarismus, 1. Teilband, Wien, 2000.
- Engel-Janosi, Friedrich, Einleitung, v: Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848–1867. Die Ministerien Erzherzog Rainer und Mensdorff, 5. del, 1. zvezek, Wien, 1977, str. IX–XXXII.
- Fellner, Fritz, Das Februarpatent von 1861, v: MIOG 63, 1955, str. 549–564.
- GOTTSMANN, Andreas, Der Reichstag von Kremsier und die Regierung Schwarzenberg. Die Verfassungsdiskussion des Jahres 1848 im Spannungsfeld zwischen Reaktion und nationaler Frage, Wien, 1995.
- Gottsmann, Andreas, Der Reichstag 1848/49 und der Reichsrat 1861 bis 1865, v: Die Habsburgermonarchie, Band VII., Verfassung und Parlamentarismus, 1. Teilband, Wien, 2000, str. 569–665.
- HANTSCH, Hugo, Die Nationalitätenfrage im alten Österreich, Wien, 1953.
- Hasiba, Gernot D., Das Notverordnungsrecht in Österreich (1848–1917). Notwendigkeit und Mißbrauch eines 'staatserhaltenden Instruments'. Studien zur Geschichte der österreichisch-ungarischen Monarchie 22, Wien, 1985.
- HYE, Hans Peter, Das politische System in der Habsburgermonarchie: Konstitutionalismus, Parlamentarismus und politische Partizipation, Wien, 1995.
- Kann, Robert A., Das Nationalitätenproblem der Habsburgermonarchie. Geschichte und Ideengehalt der nationalen Bestrebungen vom Vormärz bis zur Auflösung des Reiches im Jahre 1918, I–II, Graz, 1964.
- KOLMER, Gustav, Parlament und Verfassung in Österreich 1848–1904, I–VIII, Graz, 1972–1978.
- Klíma, Arnošt, Česi a Němci v revoluci 1848–1849, Praha, 1994.
- Kontler, László, Madžarska zgodovina, Ljubljana, 2005.
- Malfèr, Stefan, Der Konstitutionalismus in der Habsburgermonarchie – siebzig Jahre verfassungsdiskussion in 'Cisleithanien', v: Die Habsburgermonarchie, Band VII., Verfassung und Parlamentarismus, 1. Teilband, Wien, 2000, str. 11–67.
- Morawa, Georg J., Franz Palacký. Eine frühe Vision von Mitteleuropa, Wien, 1990.
- Pančur, Andrej, V pričakovanju stabilnega denarnega sistema, Celje, 2003.
- Rumpler, Helmut, Eine Chance für Mitteleuropa. Bürgerliche Emanzipation und Staatsverfall in der Habsburgermonarchie, Wien, 1997.
- Rumpler, Helmut, Parlament und Regierung Zisleithaniens 1867–1914, v: Die Habsburgermonarchie 1848–1918, VII. Band, 1. Teilband, Wien, 2000, str. 667–894.
- URBAN, Otto, Die tscheschische Gesellschaft 1848–1918, Wien 1994.
- KOČAR, Primož, Rojevanje modernega parlamentarizma v 19. stoletju, v: VOGRINEC Barbara (ur.), Analiza razvoja slovenskega parlamentarizma, Zbiralnik VIII., Ljubljana, 2005, str. 93–112.
- Zwitter, Fran, Nacionalni problemi v habsburški monarhiji. S sodelovanjem Jaroslava Šidaka in Vase Bogdanova, Ljubljana, 1962.

POVZETEK

V metternichovski Avstriji se je utrdil tog sistem absolutizma, v katerem je bila vsakršna javna razprava o nujnih političnih spremembah onemogočena. Zahteve po političnih spremembah v smeri konstitucionalizma in uveljavitvi temeljnih pravic človeka in državljana so se najprej – že v tridesetih letih – pojavile na Ogrskem, kjer sta se za »meščansko preobrazbo države« prizadevali tako zmernejša Konservativna (István Szécheny) kot radikalnejša Liberalna stranka (Lajos Kossuth in Ferenc Deák). V dednih deželah so se tovrstne zahteve pojavile šele v štiridesetih letih, ko so začele iz konstitucionalnih južnonemških državic prek »kitajskega zidu« v Avstrijo pogosteje prihajati (večinoma anonimne) politične brošure z ostro kritiko Metternichovega režima. Toda do uresničitve tovrstnih zahtev je prišlo šele po izbruhu marčne revolucije (13. 3. 1848), ki je pometla z absolutizmom. Obljubo cesarja Ferdinanda I. o ustavni preobrazbi države (15. 3. 1848) je vlada uresničila 25. aprila 1848 z izdajo t. i. Pillersdorfove ustave (po notranjem ministru Franzu von Pillersdorfu), ki je Avstrijo (brez Ogrske in Lombardije in Benečije) spremenjala v ustavno monarhijo. Ustava je vsebovala razmeroma širok katalog temeljnih pravic

človeka in državljana, ki je poleg individualnih pravic vseboval tudi načelo enakopravnosti narodov. Toda ustava, ki se je zgledovala po ustavah nekaterih nemških držav, liberalno usmerjenega meščanstva ni zadovoljila. Zato se je izdelave nove ustave lotil novoizvoljeni državni zbor, ki je začel z delom 22. julija 1848. Ustavni odbor je do začetka marca 1849 dokončal osnutek ustave v malem moravskem mestecu Kromeriž, kamor se je državni zbor preselil po oktobrski revoluciji 1848. na Dunaju. Osnutek ustave je Avstrijo (brez Ogrske in Lombardije-Benečije) spreminjal v moderno ustavno monarhijo, ki naj bi – ob upoštevanju nacionalne enakopravnosti – svojim državljanom zagotavljala tudi vse temeljne pravice in svoboščine. A zaradi spogledovanja z načelom ljudske suverenosti in priznanjem samostojnosti Ogrske je bil za cesarja in vlado povsem nesprijemljiv. Zato je cesar 7. marca 1849 razpustil parlament in oktobral s strani vlade pripravljeno »marčno ustavo« (datirana je bila z 4. marcem 1849), ki je veljala na celotnem ozemlju avstrijskega cesarstva. V ustavi vsebovane temeljne državljske pravice so precej zaostajale za standardi kromeriškega ustavnega osnutka, poseben patent o pravicah državljanov, ki je izšel hkrati z ustavo, pa je veljal le v avstrijski polovici države, ne pa tudi na Ogrskem. Oktobrirano ustavo in patent o pravicah državljanov, ki sta veljala le na papirju, je cesar ukinil z dvema silvestrskima patentoma 31. 12. 1851. V avstrijskem cesarstvu je nastopilo obdobje novega absolutizma. Katastrofalne finančne razmere so po vojaškem porazu s Piemontom-Sardinijo (1859) cesarja prisilile, da je napovedal času primerne spremembe. Konec maja 1860 se je sestal razširjeni državni svet, ki je do konca septembra pripravil predloge potrebnih reform, ki naj bi avstrijski voz potisnile z blata. Na podlagi njegovih predlogov je 20. oktobra 1860 izšla t. i. oktobrska ustava, nova »nepreklicljiva ustava« avstrijskega cesarstva, ki je prinesla prvi korak na poti k obnovi ustavnega življenja. A oktobrska diploma ni nikogar zadovoljila, zato jo je na začetku leta 1861 novi državni minister Anton von Schmerling temeljito predelal. Rezultat je bila t. i. februarska ustava, ki so jo tvorili temeljni zakon o državnem zastopu ter novi deželni redi in deželni volilni redi. Tudi februarska ustava je bila daleč od demokratičnih standardov iz leta 1848/49, zato so si v državnem zboru poslanci različnih strank in narodov ves čas prizadevali za njeno »izpopolnitev«. Medtem ko so ji predstavniki nenemških narodov nasprotovali zaradi centralizma, se je nemškimi liberalcem zdelo pomanjkljivo zaradi tega, ker ni vsebovala jasno določenega kataloga temeljnih pravic človeka in državljana. Korak naprej je bil storjen po vojaškem porazu v vojni s Prusijo (1866) in dualistični preobrazbi monarhije leta 1867. Nemški liberalci so za »pristanek« na dualizem od cesarja in vlade izsilili vrsto liberalnih zakonov (pet »temeljnih zakonov«, ki so dobili cesarjevo sankcijo 21. 12. 1867, po navadi označujemo s pojmom »decembrska ustava«), ki so politični sistem avstrijske polovice države (Cislajtanije) spet približali standardom iz revolucionarnega leta 1848. Med ustavnimi zakoni je bil še posebej pomemben temeljni zakon o pravicah državljanov (21. 12. 1867), ki je vseboval izjemno širok katalog temeljnih pravic človeka in državljana, v členu 19 pa je zagotavljal tudi nacionalno in jezikovno enakopravnost.

S kompleksom državnih temeljnih zakonov, ki so skupaj tvorili decembrsko ustavo, se je Cislajtanija vrnila na pot pravega konstitucionalizma, kot ga je bila spoznala v revolucionarnem letu 1848/49. V njenem političnem sistemu se je de iure sicer ohranilo precej elementov absolutizma (ustava je cesarju še vedno dajala izjemne pristojnosti pri izvajanju zakonodajne in izvršilne oblasti), toda de facto je avstrijski politični sistem, kakršnega je ustvarila decembrska ustava, temeljil na načelu, ki ga je znameniti pravnik Joseph Ulbrich formuliral z besedami: »Nosilec državne oblasti je cesar, vendar jo lahko uporablja le v skladu z ustavo. Avstrija je torej monarhična ustavna in pravna država.«