

O pravnem položaju narodnih poslancev in senatorjev, ki svojih pooblastil niso predložili narodni skupščini oziroma senatu v verifikacijo.

Dr. Gorazd Kušej.

Naše parlamentarno življenje zaznamuje nek svojstven pojav. Že za časa veljave Vidovdanske ustave se je zgodilo, da je politično pomembna skupina (Radičeva stranka) sicer sodelovala v kreacijskem postopku tedanje narodne skupščine s tem, da je soodločala pri volitvi njenih članov (18. marca 1923), nakar so ti, kolikor so bili izvoljeni z njeno pomočjo, odklonili vsako zvezo z ustanovo, čije sestavni deli naj bi pravzaprav bili. Tak primer se je ponovil pod sedanjo ustavo. Iz volitev za narodno skupščino z dne 5. maja 1935 izišli poslanci, izvoljeni na listi tzv. združene opozicije, se po veliki večini ne udeležujejo dela narodne skupščine in pri letošnjih dopolnilnih volitvah za senat dne 6. februarja je bilo izvoljenih 6 senatorjev (5 v savski in 1 v primorski banovini), ki prav tako ne sodelujejo v senatu. Do izraza je prišlo negativno stališče teh poslancev in senatorjev s tem, da niso predložili svojih pooblastil pristojnemu domu nar. predstavništva v verifikacijo.

Površni pogled pove, da gre za nenormalno stanje. Razumljivo je, da sicer upoštevni pravni predpisi kakor ustava in zakoni o volitvah narodnih poslancev (ZVNP), o volitvi senatorjev (ZVS), o poslovnem redu v narodni skupščini (ZPRNSk) in v senatu (ZPRS) takih primerov in njih rešitve izrečno ne predvidevajo. A lahko trdimo, da jih niti ne morejo predvidevati, ker bi to sicer pomenilo, da ti zakoni, namenjeni ureditvi normalne politične državne organizacije, računajo že v naprej z abnormalnostmi kot z nekimi za to organizacijo tipičnimi, z izvestno zanesljivo rednostjo nastopajočimi pojavi. Pričujoča razprava si zato zastavlja nalogo, seznaniti s parlamentarno prakso, ki se je glede na načeti problem razvila, in opozoriti pri tem na nekatera vprašanja, ki v zvezi z njim nujno nastajajo. V prvem delu bomo orisali pravni položaj poslancev in senatorjev, ki svojih pooblastil niso predložili v verifikacijo na splošno, v drugem se bomo ozrli na vprašanje njihove imunitete, v tretjem delu se bomo bavili s posebnim vprašanjem, ali pritiče tudi takim poslancem pravica, voliti senatorje.

I.

Ustava proglašá državó za ustavno monarhijo in ustanavlja dvodomno narodno predstavništvo. Spodnji dom, narodna skupščina, je voljen od vsega političnega naroda, t. j. od običajnih volivcev z občim, enakim in neposrednim glasovanjem na 4 leta, če ga kralj poprej ne razpusti (čl. 54, odst. 1, 2 in čl. 52, odst. 6 ustave). Gornji dom sestavljajo deloma člani, izvoljeni od posebnih kvalificiranih volivcev (§ 8 ZVS), deloma od kralja imenovani člani, katerih število sme doseči število voljenih (čl. 50 ustave). Senat je stalna ustanova in ni razpuštljiv. Mandat voljenih in imenovanih senatorjev traja 6 let, vsaka tri leta se senat obnavlja z izvolitvijo novih članov za polovico voljenih senatorjev (čl. 53, odst. 1, 51, 52). Narodno predstavništvo je eden vrhovnih državnih organov z začrtanimi pristojnostmi in nalogami, katere mora vsršiti, da se državno življenje v redu razvija. Vendar ni le tehnični opravnik nujnih državnih poslov, marveč je po svojem članskem substratu še posebno važen politični činitelj. Ta značaj je vzrok, da so mu poverjene važne funkcije kakor sodelovanje pri zakonodaji z določanjem zakonskega besedila in kontrola vladnega delovanja s pravico odobravanja državnega proračuna ter uporabljanja drugih, isti svrhi služečih sredstev (ankete, interpelacije, kratka vprašanja). Tudi ustava odraža politični značaj članov narodnega predstavništva, ko proglašá, da vsak senator in narodni poslanec predstavlja ves narod (čl. 59). Vsak član narodnega predstavništva je torej pozvan izražati narodno voljo, zastopati narodne interese. Nasproti komu? Nasproti kralju in njegovi odgovorni vladi, kot detentorjema in pokretnikoma državne sile. Pri vedno mogočem antagonizmu parlamenta, predstavljajočega pri dovolj široki volivni osnovi razna stremljenja naroda, družbe, ki bi se rada uveljavila proti vladi, predstavljajoči državno prisilje, je važno, da se slednji onemogoči kar se dá vsak vpliv na volitev članov narodnega predstavništva, da se ne popači orodje, po katerem prihaja do izraza narodna, družbena volja in z njim ona sama. Če naj imajo volitve kak smisel, morajo biti svobodne, vrše naj se s strogim upoštevanjem volivno svobodo jamčečih zakonskih predpisov. Da bi se svoboda in zakonitost volitev res uspešno zagotovila, se je ustalilo načelo, naj narodno predstavništvo samo, odnosno vsak njegov dom v poslednji instanci odloča o pravilnosti volilnih dejanj, s katerimi so

bili določeni njegovi člani in tako o veljavnosti njihove izvolitve. Ustava je sprejela to načelo za svoje in sta pristojna dokončno odločati o poblastilih svojih voljenih članov narodna skupščina (čl. 61) oziroma senat (čl. 53, odst. 2).

Volitve so postopek, s katerim izbero poklicane osebe, volivci, člane narodnega predstavništva. Naloga le-teh je, da skušajo svojim naziranjem o narodni volji, narodnih interesih in potrebah, o katerih se predpostavlja, da soglašajo z naziranjem njihovih volivcev, pridobiti državno priznanje in prisilje po posredovanju državnega organa narodnega predstavništva, čigar sestavni deli so. S tem je naznačen dvojni pomen narodnega predstavništva, a tudi volitev kot njegovega kreacijskega postopka. Narodno predstavništvo je pravno gledano državni organ, sociološko gledano pa organ naroda oziroma pravilneje družbe. Kot tak naj daje kar najtočnejšo projekcijo politično važnih družbenih sil, naj bo torišče, na katerem se težnje teh sil glede na vprašanja, katera naj reši kot državni organ, opredele in najdejo rezultanto v smeri vse ali vsaj čim številnejšo večino zadovoljujoče kompromisne odločitve. Volitve pa so po eni strani zgolj socialno tehnični postopek za doseg članstva narodnega predstavništva, po drugi strani nad vse važno politično dogajanje, ker dajejo merilo za presojo politične pomembnosti raznih družbenih skupin, ki se volivne tekme udeleže. Ta poslednja stran lahko dobi povsem samostojno značilnost, kadar je volivni red ustrojen tako, da ne priznava poedinim političnim skupinam istega razmerja pri članih v narodnem predstavništvu, kakor so ga dosegle številčno med seboj po svojih volivcih. Nesorazmerje je lahko toliko, da je mlje članom, izvoljenim od še tako pomembne manjšinske skupine za parlamentarno delo vsako odločilnost. Če se temu še pridruži odklonilno stališče manjšinske skupine proti poedinim osnovam državne politične organizacije, katerih verjetno po svoji bolj ali manj konstantni lastni sili ne bo mogla nikdar po redni poti spremeniti, se primeri, da od manjšinske skupine izvoljeni člani narodnega predstavništva ne priznavajo nobenih vezi s to ustanovo. Volitve tedaj dobe za tako skupino pomen, ki jim ni bil nikdar namenjen, one postanejo sredstvo javne tercelo uradne kontrole njene moči in način demonstracije proti obstoječi politični državni organizaciji.

Naglasili smo že, da pravni red, stoječ nujno na priznanju pravilnosti, smiselnosti in smotrnosti dane državne politične ureditve, ne sme naprej računati z izmaličenjem namena in bistva posameznih njenih ustanov. Zato je jasno, da jemlje v misel le normalni primer, da se bodo izvoljeni člani narodnega predstavništva t a k o j posvetili izvajanju dolžnosti in funkcij, ki jim kot sestavnim delom tega organa pritečejo. Če pregledamo pravne določbe, ki so v neposredni ali posredni zvezi z verifikacijo pooblastil in z njihovo predložitvijo v ta namen (§ 9 ZPRNSk in ZPRS, § 67 ZVNP, § 40 ZVS, §§ 1, 3, 4, ZPRNSk in ZPRS), vidimo da so prikrojena za normalni primer, da narodni poslanci oziroma senatorji predložijo pooblastila v pravem času. To povsem pravilno ugotavljajo verifikacijski odbori narodne skupščine odnosno senata, kadar bi morali razpravljati o vprašanju mandatov poslancev ali senatorjev, ki svojih pooblastil niso predložili v verifikacijo. Ker v zadevnem sklopu pravnih norm ni neposrednega odgovora, smatrajo, da ga je poklicana dati parlamentarna praksa. Ta je zavzela smer, da o takih mandatih ni reševati vse dotlej, da izvoljeni narodni predstavniki ne pridejo v dom, za čigar člane so bili izbrani in ne predložijo svojih pooblastil v verifikacijo.¹

Ali je to stališče pravilno? Gotovo je, da sta e d i n o narodna skupščina oziroma senat pristojna odločati o pooblastilih svojih članov. Z odgovorom na vprašanje „quis iudicabit“ pa še ni rečeno, da je pristojni organ popolnoma s v o b o d e n glede na vsebino odločitve. Ona mora biti s m i s e l n a, s m o t r n a, upoštevati mora namen odločanja in njegove posledice. Ugotovili smo že, zakaj obsega avtonomija narodnega predstavništva verificiranje mandatov svojih članov. Da bi bile volitve zakonite in svobodne, opravljajo, vodijo in nadzirajo posamezne faze volivnega

¹ Jedrnato pravi na senatni seji z dne 22. II. 1958 sprejeto poročilo verifikacijskega odbora glede verifikacije mandatov senatorjev, izvoljenih dne 6. II. t. l., ki svojih pooblastil niso predložili, tako-le: „Pošto ni Zakon o izboru senatora, a ni Zakon o poslovnem redu u Senatu nemaju izričitog propisa koji bi određivao šta nastupa kada izabrani senator ne dođe u Senat i ne preda punomoćstvo radi verifikacije, — to je odbor našao, da ovu očitú zakonsku prazninu treba popuniti parlamentarnom praksom, a ta nam praksa potvrđuje, da se Verifikacioni odbori nisu u ovakvim slučajevima upuštali u raspravu žalbi i verifikaciju dotičnih mandata sve dotle, dok im nisu bila podnesena punomoćstva i dok izabrani nisu došli u parlament. — Na osnovu izloženoga, Verifikacionom odboru je čast saopštiti Senatu, da se ni on nije upuštao, iz napred navedenih razloga, u ocenu pravilnosti izbora pomenutih senatora, već smatra, da to pitanje treba ostaviti otvoreno dok imenovana gospoda ne predadu Senatu svoja punomoćija.“ Stenografske beležke senata, leto 7, knj. I., str. 26.

postopka a v t o n o m n i volivni organi kakor n. pr. državni odbor, razni volivni odbori in nezavisna sodišča. Za zadnjo instanco, ki je poklicana dokončno razsoditi o zakonitosti in s tem o veljavnosti posameznih volitev in njihovih rezultatov, je določen dom narodnega predstavnštva, katerega se volitve tičejo, kot najbolj neodvisna ustanova. To pomeni, da dobe uspehi volitev svojo dokončnost še za ustrezno odločbo prizadetega doma, ki jo izreče na ta način, da posameznemu izvoljenemu članu pooblastilo potrdi ali razveljavi. Verifikacija je torej presoja volitev na njihovo zakonitost in pravilnost in kot taka v nerazdružljivi zvezi z zaključno stopnjo volivnega postopka. Tu gre glede na izvoljene za ugotovitev javno pravnih stanj, utemeljenih zavoljo splošnosti služeeh dolžnosti izvoljenih. Zato presega njihova objektivna pomembnost subjektivno pravico, katera daje priznanje osebnim interesom prizadetih. Značilnost osebnih pravic je, da je njihovo uveljavljenje odvisno samo od volje upravičencev. In parlamentarna praksa, ki verificira pooblastila članom narodnega predstavnštva le tedaj, ko jih predlože v verifikacijo, vidi v izvolitvi samo pravico izvoljenega, da pri pogoju svoje zakonite izvolitve doseže potrditev mandata in da ga pri izpolnitvi nadaljnih zahtevanih pogojev pripuste k vršenju njegovih poslanskih ali senatorskih funkcij. Kadar kakšna pravna ustanova združuje javne dolžnosti z osebno pravico, je treba s tako ustanovo ravnati pod vidikom pretežnosti njenega objektivnega, splošnim interesom služeeega bistva, posebno če pri tem, kakor v obravnavanem primeru, osebna pravica na svoji veljavi ničesar ne utрпи, nasprotno celo pridobi. Izvoljeni poslanec ali senator začinja uveljavljati svojo pravico s tem, da zahteva od pristojnega doma narodnega predstavnštva, da pristopi verifikaciji njegovega mandata. On stori to pod vidikom zakonitosti volivnega postopka, ki zadeva i subjektivne (izvoljenčeve potrebne lastnosti) i objektivne (pravilnost volivnih dejanj) okolnosti. Do verifikacije je položaj izvoljenega negotov, ni še dognano, ali je poslanec odtodno senator ali ni, ker še ni po instanci, ki je edina za to poklicana, odločeno, ali je izbor pravno veljaven ali ne. Šele z verifikacijo se ta negotovost pretrga, izvoljeni čigar pooblastilo je potrjeno, prične sedaj lahko izvajati bistvo svoje pravice, namreč vršenje zastopniških funkcij v parlamentu (če je poprej izpolnil še en pogoj, namreč prisegel predpisano prisego).

Že namen narodnega predstavnštva narekuje, naj bo neizvestnost o eksistenci ali neeksistenci njegovih članov čim krajša. To kažejo tudi ustrezne določbe ZPRNSK in ZPRS, ki oklepajo ves verifikacijski postopek v kratke, točno določene roke (§§ 1, 3—9). Po §§ 9, odst. 3 navedenih zakonov, sme narodna skupščina oziroma senat potrditi volitev ali jo razveljaviti ali odložiti odločbo o njej in odrediti, da se uvede potrebna preiskava; vendar mora narodna skupščina odnosno senat rešiti to vprašanje najkasneje v treh mesecih, štetih od dne odložitvene odločbe. To je najdaljši po zakonu predvideni rok negotovosti o veljavnosti kakega mandata, ki mora biti utemeljen v podprtem sumu, da bodisi izvoljeni nima zahtevanih zakonitih lastnosti, bodisi da je mandat pridobljen po nezakonitem postopku. Praksa pa ta rok v primeru, da pooblastila niso bila predložena, podaljša, tudi če ni nikakega drugega povoda za to, v skrajnosti do izteka mandatne dobe. Tedaj sploh ne pride do odločitve, ali je bil mandat veljaven ali ne. Opravičljivo bi bilo to ravnanje, če bi dajala pooblastila edino osnovo za presojo zakonitosti in pravilnosti izvolitve. A temu ni tako. Pooblastila izdana po pristojnih volivnih organih (za poslance jih izdaja glavni volivni odbor, za senatorje volivni odbor posameznega volivnega okrožja) samo povedo, da so ti organi, upoštevajoč ustrezne določbe, proglasili v pooblastilu navedeno osebo kot izvoljeno za narodnega poslanca ali senatorja za izvestno volivno okrožje. Pooblastilo pa ničesar ne pove o osebnih izvoljenčevih zakonitih lastnostih niti o zakonitosti volivnega postopka. Vse to se da ugotoviti le iz volivnih spisov in morebitnih pritožb zoper volitve. Ta material pa ima narodna skupščina odnosno senat pri verifikaciji na razpolago (§§ 64, 65 ZVNP, §§ 37, 38 ZVS, §§ 4, 6 ZPRNSK in ZPRS). Zato je upravičeno mnenje, da parlamentarna praksa ni zavzela pravilne smeri in da bi bilo treba pristopiti verifikaciji pooblastil vseh poslancev odnosno voljenih senatorjev naenkrat, ne glede na to, ali so pooblastila predložili ali ne.² S tem bi bila hkrati odpravljena škodljiva negotovost o veljavnosti poedinih volitev³ in o

² Prim. Jovanović SI., Ustavno pravo kraljevine SHS, str. 163 ss.

³ Tudi je proti smislu §§ 115 ZPRNSK in ZPRS, prepuščati volji izvoljenega, ali bo kdaj dognano, če je bila njegova izvolitev zakonita in veljavna ali ne, s tem da predloži svoje pooblastilo v verifikacijo ali ga ne predloži. Tu gre za ugotovitev, ki predstavlja glede na splošni pomen volitev, objektivni interes, presegajoč osebni interes prizadetega. Navedeni določbi namreč pravita, da ostavka poslanca ali

okolnosti, ali gre poedinim izvoljenim osebam zares lastnost poslanca ali senatorja. Tako bi bilo zadovoljeno i javni naravi ustanove narodnega predstavnika i osebni pravici. Tudi če kdo smatra, da je funkcija narodnih predstavnikov pretežno politična, zaradi česar se lahko izvršuje z negativnim zadržanjem, ki bi se kazalo v namerni neudeležbi pri parlamentarnem delu, se na takem položaju z verifikacijo mandatov ničesar ne spremeni. Narodni predstavniki morajo namreč priseči predpisano prisego (čl. 59 ustave), če tega ne store, ne smejo nadaljnje poslanske ali senatorske dolžnosti izvrševati (§§ 11 ZPNRSk in ZPRS). In celo če prisežejo, jim ni mogoče braniti, da se dela narodnega predstavnštva demonstrativno vzdržujejo. Sankcija v tem poslednjem primeru je edino izguba pravice na dnevnice, sicer pa tudi na potnine in brezplačno vožnjo na državnih železnicah in državnih pooblaščenih ladjah (§§ 111, 114 ZPNRSk in ZPRS).

II.

Čuden vpliv ima parlamentarna praksa, ki ne verificira nepredloženih poslanskih ali senatorskih pooblastil, na imuniteto. Ta je poseben privilegij, priznan narodnim predstavnikom, da jih ni mogoče zaradi kaznivih dejanj, izvršenih izven opravljanja njihovega mandata zasledovati, če za to ne da pristanka pristojni dom narodnega predstavnštva. S tem naj bi bilo posredno zaščiten njihovo svobodno delovanje v parlamentu,⁴ katero bi mogel omejevati strah pred nesnovanimi i škanoznimi in tendencioznimi obtožbami, naperjenimi posebno s strani oficielnih ali zasebnih političnih nasprotnikov. Ustava priznava imunitetno pravico poslancem in voljenim senatorjem z dnem izvolitve (čl. 75, odst. 2), prav tako tudi ZPNRSk in ZPRS (§§ 108, odst. 2). S tem ne more biti prejudicirano verifika-

senatorja, katerega pooblastilo še ni poverjeno, ne zadržuje narodne skupščine oziroma senata od preiskovanja in sklepanja, ali je bila volitev pravilna ali ne.

⁴ Neposredno štiti svobodo opravljanja predstavnških funkcij v parlamentu čl. 74 ustave, ki statuirá za posamezna dejanja tega opravljanja bodisi popolno neodgovornost (oddajanje glasu), bodisi samo odgovornost napram parlamentu po odredbah poslovnika (disciplinska), bodisi izjemno odgovornost pred rednimi sodišči z ali celo brez dovolitve parlamenta (razžalitve, klevete, zločinstva). Zato se predlaga za ta privilegij tudi izraz „poklicna“ imuniteta, dočim bi se v tekstu obravnavani privilegij imenoval „izvenpoklicna“ imuniteta. Prim. Adamovich, Österreichisches Staatsrecht, str. 167, Kostić, Pred kojom vlašću odgovaraju narodni poslanici i senatori za dela izvršena pri obavljanju mandata, posebni odtis iz Pravosuđa, br. 1—2, 1938, str. 1.

cijski odločbi pristojnega doma, le čas je določen, ko nastane ta pravica, pod pogojem seveda, da bo odločba pritrilna. Ustava in navedena zakona dajejo zaščito glede na splošni interes svobode narodnih predstavnikov že z dnem izvolitve, ker računata prvič z normalnim primerom z a k o n i t o s t i izvolitve, drugič s tem, da ne more n e g o t o v o s t pri poslancih trajati niti dva meseca (§ 1, odst. 3 ZVNP, §§ 3—9 ZPRNSk) pri voljenih senatorjih pa glede na stalen čas volitev še toliko ne.⁵ Če izpade verificacijska odločba negativno, imunitetna pravica sploh nikdar ni nastala, za kazenski pregon ni nobenih ovir. Vendar velja vse to le tedaj, če narodna skupščina oziroma senat verificira mandate vseh svojih izvoljenih članov ob istem času, brez ozira ali so dotična pooblastila predložili ali ne.

Nasprotna praksa pa daje tako podobo. Poslanci odnosno senatorji, ki svojih pooblastil nimajo verificiranih, dokažejo ob kazenskem preganjanju svojo izvolitev s pooblastilom glavnega volivnega odbora (§ 62 ZVNP) oziroma pristojnega volivnega odbora (§ 35 ZVS) in z objavo v Službenih novinah (§ 64 ZVNP, § 37 ZVS). Dasi jim gre imunitetna pravica samo, če so z izvolitvijo res postali poslanci ali senatorji, sodišča o tem niso pristojna odločati, kajti ta odločitev je odkazana edino narodni skupščini oziroma senatu. Sodiščem ne preostaja drugega kakor zahtevati preko pravosodnega ministra od pristojnega doma narodnega predstavnštva odločbo, katera bi bila dana že s pristankom izročitve prizadete osebe sodišču in dotlej nadaljno postopanje odložiti. Vendar doslej na nobeno tako zahtevo narodno predstavnštvo ni dalo odgovora, očitvidno smatrajoč, da samo izvoljeni narodni predstavniki, ki svojih pooblastil ne dajo verificirati, niso njegovi člani, zaradi česar nima kaj odločati o njihovi imuniteti. Tako uživajo te osebe, o katerih sploh ni dognano, ali so poslanci oziroma senatorji, dejansko imuniteto, ki onemogoča za ves čas, ko traja njihova mandatna doba, sleherno kazensko preganjanje brez ozira na stopnjo njegove osnovanosti. V zvezi z absolutnim zastaranjem po § 79, odst. 3 kz. se posebno taki na 6 let voljeni senatorji odtegnejo vsaki kazenski odgovornosti za prestopke, za katere ni predpisan zapor, daljši od enega leta, kar je še posebno po-

⁵ Prve volitve v senat so bile dne 3. januarja 1932. Ker se morajo vršiti dopolnilne volitve vsaka tri leta, padejo vedno v čas meseca januarja ali najkasneje v pričetek februarja, torej v čas rednega zasedanja. Ustrežno tej okolnosti je mogoče uporabljati I. in II. poglavje ZPRS samo smiselno.

membno zato, ker velja tudi za kazniva dejanja, učinjena s tiskom, za katera je zapretna ista kazen.⁶

III.

§ 8 ZVS daje pravico, voliti senatorje raznim skupinam kvalificiranih volivcev, med katerimi imenuje na prvem mestu narodne poslance vseh srezov odnosno krajev volivnega okrožja (banovine in področje uprave mesta Beograda). S tem se pojavlja vprašanje, ali gre ta pravica tudi poslancem, ki svojih pooblastil niso predložili narodni skupščini v verifikacijo. Zastopa se mnenje, da je obstoj take pravice sumljiv glede na že obravnavano določbo § 11, odst. 4 ZPRNSk, ki pravi, da poslanci, dokler ne prisežejo predpisano prisego (za kar morajo imeti potrjena pooblastila), ne morejo nadaljnje poslanske dolžnosti izvršiti, da pa je treba imeti na umu, da pravica voliti senatorje ni primarna poslanska dolžnost, temveč da pripada poslancem kot takim.⁷ Nam se zdi, da je treba drugega razlogovanja. § 11 ZVS pravi, da so volitve senatorjev posredne, čeprav so v resnici neposredne, samo volivci - narodni poslanci, banski svetniki, predsedniki občin v banovinah, za področje uprave mesta Beograda pa poleg tamošnjih poslancev, predsednik beograjske in pančevske občine, en podpredsednik, ves beograjski mestni svet in 5 mestnih svetnikov pančevske občine⁸ — so posebno kvalificirani. Kvalificirani so tako, da bodo tedaj, ko bodo izvedene banovinske samouprave in izvršene še volitve po zakonu o mestnih občinah (§ 145 tega zakona), vsi volivci za senatorske volitve s svoje strani izvoljeni od običajnih volivcev. Pod vidikom teh primarnih volivcev, političnega naroda, so senatne volitve v resnici posredne. Ta hotena posrednost je razlog, da so našete skupine poklicane voliti senatorje. Tej posrednosti ustrezajo poslanci v enaki meri, ali so prisegli po § 11, odst. 4 ZPRNSk ali ne, zato se nam ta razlog ne zdi merodajen. A § 8 t. 1 ZVS daje volivno pravico le narodnim poslancem, t. j. osebam, katerih poslanska lastnost je dognana. Dognana pa ni za osebe, ki so pač izvoljene za poslance, katerih mandati pa niso verificirani. Da je edino ta vidik odločujoč, potrjuje tudi § 12 ZVS. Tam je določeno, da sestavlja volivni imenik za banovino kot vo-

⁶ Gl. Dolenc-Sajovic, Novelirani kazenski zakonik za kraljevino Jugoslavijo s kratkimi pojasnili, str. 51 s.

⁷ Gl. Kostić, Zakon o izboru senatora sa komentarom, str. 35.

⁸ Gl. istotam, str. 37.

livno okrožje za senatne volitve okrožno sodišče na sedežu banske uprave. Vpis v volivni imenik je pogoj, da se more volivna pravica izvrševati. Poslance vnaša v volivni imenik sodišče po poročilu narodne skupščine. A narodna skupščina ne stavlja v svoja poročila imena poslancev, katerim ni verificirala mandatov. Volivec, ki ni bil vpisan v volivni imenik, ima pravico to naknadno zahtevati na podlagi ustreznih dokazil. § 12, odst. 4 ZVS za poslance izrečno določa kot dokazilo potrdilo (uverjenje) ali izkaznico (legitimacijo) narodne skupščine. Tako izkaznico, in isto bo veljalo tudi za potrdilo, izdaja članom narodne skupščine njen predsednik (§ 116 ZPRNSK). Oseb, izvoljenih in od glavnega volivnega odbora proglašanih za narodne poslance, ne smatra narodna skupščina za člane, dokler jim ni verificirala mandatov. Zakonske določbe so torej jasne, da imena poslancev z neverificiranimi mandati ni mogoče vstaviti v volivni imenik. S tem jim je praktično odvzeta volivna pravica. Če bi narodna skupščina verificirala pooblastila vseh izvoljenih poslancev, brez ozira, ali so jih predložili ali ne, bi bil položaj drug, vsi poslanci bi imeli volivno pravico, tudi če ne bi prisegli predpisane prisege in se ne bi udeleževali parlamentarnega dela.

Zato so sodišča pri letošnjih senatnih volitvah pogrešila, ko so vnesla v volivne imenike na reklamacijo prizadetih poslancev, čijih pooblastil narodna skupščina še ni verificirala, njihova imena. Zanimivo je, da sta okrožni sodišči v Zagrebu in Splitu te reklamacije odklonili, dočim sta jim tamošnji apelacijski sodišči ugodili. Ta odločitev je bila nezakonita, ker je sodišče odločalo dejansko o tem, ali so reklamanti narodni poslanci ali ne, za kar stvarno ni pristojno. Izgleda celo, da se apelacijsko sodišče tudi iz formalnih razlogov s to stvarjo ne bi smelo baviti, ker § 12 ZVS ne predvideva nikakega rekurza zoper odločbo, s katero okrožno sodišče reklamaciji ne ugodí,⁹ zaradi česar neposredna ali analogična uporaba §§ 12 ss. npp. ni na mestu.¹⁰ Čeprav gre pri vodstvu volivnih

⁹ Gl. istotam, str. 56.

¹⁰ Iz govora pravosodnega ministra Milana Simonovića v letošnji verifikacijski razpravi v senatu je razvidno, da se je s to stvarjo bavil tudi Stol sedmorice, oddelek B v Zagrebu. Po navedbah pravosodnega ministra „je to najvišje sodišče izjavilo, da je zakon jase in da po zakonu ni pritožbe niti na apelacijsko niti na kasacijsko sodišče, da je bila vsled tega odločba okrožnega sodišča pravnomočna, zaradi česar se kasacijsko sodišče ne more spuščati v razpravljanje o odločbi apelacijskega sodišča, ker je bila popolnoma nepravilno donesena“. Gl. v op. 1 navedene stenografske beležke senata, str. 29.

imenikov za upravo v vsebinskem smislu in bi bili z odklonitvijo reklamacije dani materialni elementi administrativnega spora, bi bila tožba na upravno sodišče oziroma državni svet po čl. 19 t. 1 z. o drž. svetu in upr. sod. nedopustna, ker gre za stvar, ki spada vsekakor v pristojnost rednih sodišč. Pač pa je senat s svojo pristojnostjo verificiranja senatorskih pooblastil zadnja presojevalna in nadzorna instanca za zakonitost senatnih volitev, to se pravi za zakonitost vseh dejanj, ki so z njimi v neposredni zvezi, in med te spada tudi vodstvo volivnih imenikov. Zato ima senat pravico pri verifikaciji senatorskih pooblastil neupoštevati glasove poslancev, katerih mandati niso verificirani, ker so bili oddani na osnovi nične oblastvene odločbe.

Contentieux de l'interprétation v francoskem upravnem pravu.¹

Dr. Kornel Sušnik.

I. Spore, ki spadajo v pristojnost upravnih sodišč, deli francoska pravna znanost v štiri skupine: contentieux² de l'annulation, contentieux de la pleine juridiction, contentieux de l'interprétation in contentieux de la repression. Prvi dve sta v Franciji kakor drugod, glavni grani upravnega spora, kateri rešitev predstavlja bistveni nalogi upravnega sodstva: contentieux de l'annulation nudi onim,

¹ Literatura: Zadnje izdaje novejših sistemov upravnega prava (Berthélemy, Bonnard, Hauriou, Jèze, Rolland, Waline); Laferrière, *Traité de la juridiction administrative* (1895); Fliniaux, *Le recours en appréciation de validité*, Mélanges Hauriou; Marie Laine, *Les recours en interprétation devant les tribunaux administratifs*, teza, Paris 1930; Lequenne, *Contribution a l'étude du contentieux de l'interprétation*, teza, Poitiers 1931; Lacroix, *L'Appréciation de la légalité des règlements administratifs par les tribunaux judiciaires*, teza, Nancy 1931; Luresu, *De l'interprétation des règlements administratifs et de l'appréciation de leur légalité par les tribunaux judiciaires*, teza, Bordeaux 1930.

² Beseda „contentieux“ ima več pomenov. Kot samostalnik pomeni „contentieux administratif“ (= upravni spor) skupnost pravnih norm, ki se nanašajo na organizacijo pravnih sporov, povzročenih po poslovanju javne uprave, brez ozira na vrsto sodišča, ki je pristojno za njih rešitev (pristojna razpravljati o upravnih sporih so deloma razna upravna, deloma pa tudi redna sodišča). Kot pridevnik „contentieux“ znači „ki se razpravlja ali rabi pred sodiščem“, n. pr. recours contentieux, procédure contentieuse, formes contentieuses.