

## O sistemu skupnih zadev v avstro-ogrski državnopravni nagodbi.

Spisal dr. Ivan Žolger, c. kr. sekcijski šef in docent na vseučilišču dunajskem.

I. Podlaga skupni zadevi je skupni interes, skupni smoter, skupna korist. Skupnost interesov, oziroma smotrov tvori podstavo, vzrok in opravičbo skupne zadeve. Na tem psihično-socijalnem dejstvu temelji tudi juristični kriterij skupne zadeve, ki je ta, da posamezni subjekt ali organ ne sme zadeve samolastno urejevati, ampak je pri tem vezan na sodelovanje skupinarjev.

Iz vsake pravnopriznane skupnosti interesov izvirajo za skupinarje gotove obveznosti glede »sredstev in načinov«, po katerih naj se dosegajo skupni smotri.

Jedna teh obveznosti, in sicer taka, ki sledi iz vsakega skupnega razmerja, se tiče vprašanja, čigava volja naj velja pri odločitvah, ki jih je treba v dosego skupnega smotra. Ta obveznost se kaže v tem, da skupinar pri »reševanju« (»opravljanju«) poslov, ki jih zahteva skupni smoter, mora dopuščati in trpeti »tuji vpliv«.<sup>1)</sup>

Skupno razmerje pa lahko povzroči tudi obveznosti glede poskrbe in nabave stvarnih potrebščin in človeških sil, ki jih zahteva skupni smoter.

V prvem slučaju se javlja obveznost v vezanosti pri odločevanju in odrejevanju; v poslednjem pa vsebuje obveznost materialno dajanje (dare, praestare). Skupnosti formalnega postopanja se pridruži skupnost materialnih bremen. Ker pa razdelitev skupnih bremen na skupinarje, uprava in uporaba skupno poskrbljenih sredstev tudi zahteva gotove odredbe, velja v teh odločbah istotaka vezanost svobodnega odrejevanja, to je: materialna skupnost bremen ima vedno za posledico tudi formalno skupnost v postopanju in odrejevanju glede teh bremen.

<sup>1)</sup> Prim. § 17 ogrskega zakonskega člena XII. iz 1. 1867. in hrvatskega zakona z dne 10. decembra 1868 (sbornik zakonah i naredabah, god. 1869, br. 6) o zadevah, ki so skupne deželam krone ogrske in ostalim deželam Nj. Veličanstva, in o načinu njih opravljanja.

Kako daleč da gre v posameznem slučaju skupnost sredstev in načinov, to je quaestio facti.

Ker se skupnost interesov in smotrov navadno le načeloma ustanovi oziroma izreče, je za praktično izvršitev potrebno, da se ugotovijo in »začrtajo« tudi konkretne »modalitete«,<sup>1)</sup> po katerih naj se doseže skupni smoter. Treba je določiti, v kateri obliki naj se javi vpliv skupinarjev na rešitev skupnih poslov in v katerem razmerju naj bi eventualno le-ti prispevali k skupnim bremenom.

II. Skupnost interesov je bila priznana in ustanovljena že v pragmatični sankciji, ki je ustvarila med ogrskimi in neogrskimi deželami vladarske hiše avstrijske »unijo« z namenom, da se zasigura tej nedeljivi in neločljivi pravni zvezi pokrajn trajna skupnost vladarja in skupno varstvo zoper vse zunanje in notranje sovražnike.<sup>2)</sup>

Kar se pa tiče »sredstev in načinov« v dosego teh zajedniških smotrov, je pragmatična sankcija ugotovila v bistvu samo le skupnost vladarja s tem, da je uveljavila za vse združene dežele obvezen identičen red o prestolonasledstvu.

Kako naj se pa v podrobnem uresniči obrambna skupnost, to se je določilo obširneje šele v nagodbenih zakonih iz l. 1867., oziroma za Hrvatsko iz l. 1868.

Sicer se je že takrat, ko se je razpravljalo o vzakontitvi pragmatične sankcije, smatralo za potrebno, da se uredijo modalitete obrambne skupnosti potom zvezne pogodbe med stanovi raznih dežel. Zakaj še v isti seji, v kateri so bili v ogrskem zboru konečno sprejeti članki o prestolonasledstvu, (16. julija 1722), so izjavili ogrski stanovi in magnati v regnikolarnem sklepu, naj se sporazumno s stanovi ostalih dežel ugotovi »instrumentum pragmaticum«, v katerem naj bi se natanko začrtale obveznosti, izvirajoče za oba dela iz pragmatične sankcije. Načrt se je izjalovil, ker vladar prošnji ogrskih

<sup>1)</sup> Prim. Proemium odst. 2, 4, §§ 8 in 9 ogrskega in hrvatskega zakona in Žolger, Staatsrechtlicher Ausgleich zwischen Österreich und Ungarn, 51 sl., 63 sl.

<sup>2)</sup> Turba, Grundlagen der pragmatischen Sanktion, II., 271 sl.

stanov, da bi stopili v ta namen s stanovi ostalih dežel v dotiko, ni ugodil.<sup>1)</sup>

Samo eno sredstvo za skupno obrambo se je bilo že preje na nedvomen način ustanovilo, in sicer v zakonskem članku VIII iz leta 1715. Po tem članku se ima vzdrževati »regulata militia, tum ex nativis tum externis constans«, torej redovita skupna vojska, sestojeca iz ogrskih in avstrijskih deželanov, za katero imajo skrbeti s kontribucijami tudi ogrske dežele. Sicer pa je bil ne le ustroj, razvijanje in vporaba skupne vojske, ampak tudi vporaba in izsleditev ostalih sredstev skupne obrambe — in tu sem spada pred vsem tudi vodstvo zunanjih zadev — prepuščena praksi absolutne vlade. Na ta način so se v absolutni dobi kot sredstva zaveznega smotra, ustanovljenega v pragmatični sankciji, razvila: vzdrževanje skupne vladarske hiše (dvorjanstva), vojništvo, zunanja politika in tem smotrom posvečeno finančništvo.

Skupnost teh zadev javila se je pred vsem v skupni obveznosti vseh dežel, prispevati k stroškom in bremenom za skupnega vladarja in skupno obrambo. Formalno, to je glede »opravljanja«, pa so bile te zadeve le v tem zmislu skupne, da so se opravljale po skupnem vladarju in po osrednjih, od njega ustanovljenih dvornih uradih (dvorni vojni svet, državna pisarna, dvorna komora) ter za vse dele enako.

Kar se tiče pred vsem finančništva, ugotavljalo se je kvotno razmerje (»dvorna kvota«) načeloma po skupnem vladarju samem in so se vršila tozadevna pogajanja le med njim in posameznimi deželnimi zbori, odnosno njih odposlanci.<sup>2)</sup>

Da so tudi dejanske dovolitve, o katerih so posamezni deželni zbori vsak posebej, to je »separatno«<sup>3)</sup> sklepali, večkrat

1) Glej Turba, Pragmatische Sanktion, 121, 185, 186, 187. — Žolger, l. c., 147. — Bernatzik, Österreichische Verfassungsgesetze (2. izdaja), 14. 21. 33.

2) Prim. Biderman, Geschichte der Gesamtstaatsidee, II., 32 sl., 36 sl., 177, 183, 185 sl. Leta 1714 so bili odposlanci vseh dednih kraljevin in dežel poklicani na Dunaj, da se porazdeli vojna potrebščina za prihodnjih 6 let v znesku 6<sup>1</sup>/<sub>2</sub> milijonov gld. na posamezne dežele. Pogajanja pa je vodila vsaka delegacija posebej z vladnimi organi, ki so bili v to določeni, ne da bi bilo prišlo do vzajemnega pogajanja odposlancev dežel.

3) Prim. § 7 ogrskega in hrvatskega zakona.

zaostajale za zahtevano kvoto, ni da bi bilo treba posebno ome-  
niti. Zakaj le dolžnost do prispevanja kot taka je bila  
dognana po pragmatični sankciji. Koliko naj pa ti prispevki zna-  
šajo, takozvani »quantum«, je pa bil v vsakem posameznem  
slučaju odvisen od preudarka in razsoda vladarjevega in od  
razpoloženja stanov.

Ostala uprava finančnih in vseh drugih skupnih zadev pa  
je bila izključna stvar skupnega vladarja.<sup>1)</sup>

Toda že zgodaj so se javljala na ogrski strani stremjenja,  
zadobiti na upravo teh zadev merodajen vpliv. Resolucija Marije  
Terezije, uvrščena v Corpus juris hungarici kot članek XI  
iz l. 1741 (ki pa nima moči zakona), naglašča, da se bodo (čisto)  
ogrske zadeve le po Ogrih upravljale; zajedno pa zatrjuje, da  
se bodejo Ogrji pozivali tudi na službovanje v »državno mi-  
nistrstvo« (Status Ministerium), ktereга poglobitni delokrog  
je bil vodstvo zunanjih zadev.<sup>2)</sup>

In v ravno taki resoluciji iz leta 1791 (članek XVII) da  
monarh stanovom obljubo, da bode, izvršujoč izjavo iz leta 1741,  
vsprejemal Ogre v državno ministrstvo in tudi vse potrebno  
ukrenil, da se onim Ogrom, ki imajo zahtevano kvalifikacijo ter  
bi hoteli nastopiti poslaniška mesta,<sup>3)</sup> nudi primerna pri-  
ložnost, da se v »tajni državni pisarni«<sup>4)</sup> temeljito priučé svoji  
stroki. Vrhutega izjavlja vladar, da se bode ugodilo tudi želji,  
da naj se notranje zadeve rešujejo le po Ogrih, zunanje pa tudi  
pod vplivom Ogrov (cum influxu etiam Hungarorum.)<sup>5)</sup>

III. Ko se je z gibanjem leta 1848 proglasila odprava ab-  
solutizma in njega nadomestitev s konstitucionalno odgovorno

1) Trditev, ki jo imata ogrski in hrvatski zakon (§ 5), da sta do l. 1867.  
edinole ogrski državni zbor in ogrski kralj (zadnji ob jednem kot zastopnik  
svojih neogrskih dežel) urejevala vse, obema deželima skupinama skupne  
zadeve, ne odgovarja niti pravnemu položaju niti zgodovinskim dejstvom.

2) § 4: Et ad ipsum etiam Status Ministerium Nationem Hungarum ad-  
hibere dignabitur.

3) Animum ad Legationes obeundas adjicerent.

4) In cancellaria Status intima: „Staatskanzlei“ t. j. današnje „Ministrstvo  
zunanjih zadev in cesarske hiše“.

5) Ut tam interna quam externa negotia, illa quidem per Hungaros, haec  
vero cum influxu etiam Hungarorum pertractentur.



vlado, formuliral se je prvič pojem »skupne zadeve« tudi zakonitim potom. Kajpada ne v Avstriji, kjer ni bilo zanimanja za te stvari — napaka ki se je pozneje hudo maščevala, — ampak na Ogrskem.

V zakonski osnovi, sklenjeni od požunskega državnega zbora, zastran ustanovitve neodvisnega ogrskega ministrstva (poznejši zakonski članek III. iz l. 1848) je bilo v §-u 6 tudi določeno, da bode Njega Veličanstvo »v vseh kameralnih zadevah« svojo izvrševalno oblast odslej uporabljalo le potom ogrskega ministrstva.<sup>1)</sup>

Vladar pa je dal z odlokom ogrske dvorne pisarne z dne 28. marca 1848 državnemu zboru sporočiti, da se mora »na Ogrsko odpadajoči razmerni« del stroškov za vzdrževanje kraljevega dvora, kakor tudi vseh onih državnih stroškov, ki se porabijo v interesu cele vladavine (egész birodalom, t. j. cele vladavine, celega vladarstva ali državja, des ganzen Reiches) in torej tudi v interesu Ogrske in k nji spadajočih delov tudi za naprej v dosedanji meri izplačevati cesarski osrednji blagajni.<sup>2)</sup>

Med nadaljnimi pogajanjmi je izjavil vladar z reskriptom z dne 31. marca 1848,<sup>3)</sup> da bode § 6 le tedaj sankcioniral, če se — z veljavo do onega časa, ko se glede sorazmernega deleža (kvote) pri stroških, »ki celo vladavino zadevajo (interesirajo), po vzajemnem razgovoru«<sup>4)</sup> med avstrijskimi in ogrskimi deželami ter s pritrditvijo vladarjevo zakonitim potom pride do pogodbe, — glede stroškov za vzdrževanje kraljevega dvora, skupne diplomacije in skupne armade izda vsaj provizorna odredba.

Državni zbor je ugodil temu pozivu s tem, da je votiral provizorno svoto 3,000.000 gold., ki bi jo bilo svojedobno vračuniti.

Dekret dvorne pisarne se nanaša samo na materijalno skupnost stroškov, to je na dolžnost Ogrske, da plačuje

1) 1847/8 ki országyülési Irományai (Tiskovine državnega zbora z l. 1847/8) št. 91.

2) Irományai, št. 131 in Pesti Hirlap z dne 1. aprila 1848.

3) Irományai, št. 159.

4) „kölcsonös értekezés után.“ Prim. §§ 15, 55. ogrskega in hrvatskega zakona in Žolger l. c. str. 125 opomb. 2, str. 219 opomb. 4.

naprej svoj »sorazmerni« del stroškov, ki so v korist (»v interes«) celega vladarstva.<sup>1)</sup>

V najvišjem reskriptu in v enako glasečem se sklepu državnega zbora je pa izražena tudi skupnost formalnega »opravljanja« skupnih stroškov in torej odločilni kriterij »skupne zadeve« sploh. Taka skupna zadeva je določitev odstotka za prispevanje k skupnim stroškom. Ta določitev naj se izvede potom pogajanj, torej s sodelovanjem in pod »vplivom« vseh prizadetih činiteljev, namreč dežel in krone.

To izključitev pravice samostalnega odločevanja je poudarjal kot bistveni znak skupne zadeve L. Kossuth v izjavi, ki jo je podal povodom prečitanja reskripta z dne 31. marca 1848. Kossuth je dejal<sup>2)</sup>: Pri presoji reskripta se ne sme nikdar pozabiti dejstva, »da sedi vladarska hiša tudi na prestolu Avstrije in da sledi iz tega takšna vez in takšno razmerje, pri katerem se gotovim skupnim odredbam (némi közös intézkedések) ni mogoče izogniti, dokler ostane vez pragmatične sankcije v veljavi. Ko bi ta vez ne obstojala in ko bi ogrski kralj v Budi kraljeval, potem seveda bi samo mi sklepali o dvorovini«.

Zelo ostro pa je bistvo skupne zadeve formulirano v zakonskem članku iz leta 1848 samem. Ta zakonski članek, ki ukazuje ustanovitev neodvisnega ogrskega odgovornega ministrstva, določa v § 13., da se bo član odgovornega ministrstva, »minister, ki je prideljen osebi Njegovega Veličanstva«, nahajal vedno na najvišjem dvoru in da bode njegova naloga, »vplivati na vse razmere, ki domovino in dedne dežele skupno zanimajo (közösen érdeklík) ter da zastopa v teh razmerah deželo pod svojo odgovornostjo.«

V § 14. je potem še izrecno povedano, da bode »minister, ki je prideljen osebi Njegovega Veličanstva« čuval<sup>3)</sup> »nad zadevami omenjenimi v § 13.«

<sup>1)</sup> L. Kossuth navaja v seji stanovske deske z dne 31. marca 1848 (Pesti Hirlap z dne 3. aprila) stroške dvorjanstva kot skupne stroške ter pravi: K dvorovini (civilni listi) moramo prispevati (járulnunk kell), ravno tako kakor morajo prispevati narodi, ki so po pragmatični sankciji z nami zvezani.

<sup>2)</sup> Pesti Hirlap, št. 18, z dne 3. aprila 1848.

<sup>3)</sup> § 13: A ministerek egyike folyvást ő Felségének személye körül lesz, s mindazon viszonyokba, melyek a hazát az örökös tartományokkal közösen érdeklík, befolyván, azokban az országot felelősség mellet képviseli. § 14: A ministeriumnak azon tagján kívül, mely a felség személye körül a 13 §-ban említett ügyekre ügyelend, következő osztályai lesznek . . .

Razmere in zadeve, o katerih govorita §§ 13. in 14., se tičejo skupnih interesov obeh deželnih skupin, »slede«, kakor je Kossuth dejal, in kakor je izrečeno tudi v uvodu k zakonskim člankom,<sup>1)</sup> iz interesne zveze, ustanovljene s pragmatično sankcijo ter imajo za posledico gotove skupne odredbe, ki naj se pod vplivom zveznih članov izdadó.

IV. Na pojmu skupne zadeve, kakor smo ga razložili, temelji tudi sestav avstro-ogrske nagodbe iz leta 1867. »Izhodišče«, »vzajemno priznana pravno podlaga« za nagodbeno zakonodajo tvori pragmatična sankcija, to je ona »svečana temeljna pogodba«, ki je ustanovila skupnost vladarja in obrambe.<sup>2)</sup> Ena »temeljnih misli«, na kateri sloni vsled izrecne izjave nagodbena zakonodaja, je ta, da je interesna skupnost, ustanovljena po pragmatični sankciji rodila »obveznosti«, ki »izvirajo«, ki »se iztekajo naravnost iz pragmatične sankcije«.<sup>3)</sup> Te obveznosti obsegajo na eni strani dolžnost do skupnega prenašanja bremen, na drugi strani pa obveznost do skupnega opravljanja in reševanja onih poslov, ki jih je izvrševati v korist zveznih smotrov.<sup>4)</sup>

Te (materijalne in formalne) dolžnosti kot take, so po pojmovanju nagodbe že v pragmatični sankciji sami ustanovljene. Zdi se tedaj nagodbeni zakonodaji samo potrebno, da se z ozirom na uvedbo »konstitucionalnega vladnega sistema v celi vladavini« uveljavi nov »modus«, po katerem naj se izvršujejo one dolžnosti in sicer na način, da se tudi onim deželam, ki jih je dosiej pri reševanju skupnih razmer »zastopal«

1) Stanovi izjavijo ondi, da so brez odlašanja posvetili svojo pozornost vsemu temu, kar je nujno zahtevala na eni strani „zakonitá samostojnost Ogrske“, na drugi strani pa njene „zakonite razmere (törvényes viszonyai) k deželam, ki so vsled pragmatične sankcije z njo v neločljivo zvezo (kapcsolatban) združene.“ Po § 6 zak. članka 18 o tisku se kaznuje tisti, ki ščuva na dejansko razdružitev vladarstvene zveze (birodalmi kapcsolatnak), ustanovljene glasom pragmatične sankcije in obstoječe v skupnosti vladarske hiše, s triletno ječo in denarno kaznijo do 2000 gold.

2) Proemium odst. 2, 4 in §§ 1, 2, 6, ogr. in hrv. zakona.

3) §§ 2, 3, 4, 8, 18, 23, 52, 58 ogrskega in hrvatskega zakona.

4) §§ 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9 sl. 15, 16, 18 sl. 23—26 ogr. in hrv. zakona. Primerjaj z ozirom na pojem „skupne obrambe z združenimi močmi (közös és együttes erővel leendő védelem)“ Žolger I. c. 70 sl.

le absolutni vladar (§ 5), osigura »konstitucionalni vpliv«, ki jim gre. In ravno v tej določitvi »modusa« za opravljanje skupnih zadev tiči pravi pravcati cilj (»nagib in smoter«) nagodbenih zakonov.<sup>1)</sup>

Da pa ne bo dvoma o mejah dolžnosti glede prispevanja kakor tudi dolžnosti glede prenašanja »tujega vpliva«, zdi se zakonu potrebno, da se zajedno tudi »razmere, ki so skupnega interesa« in iz teh razmer izvirajoče »skupne zadeve«, natančno in določno označijo.<sup>2)</sup>

Pri tem razlikuje ogrski zakon po pravici med »razmerjem, ki je skupnega interesa« (»skupno razmerje«), in med »skupno zadevo«. Skupno razmerje mu je širši, skupna zadeva ožji pojem. Skupna zadeva je opravilo, posel<sup>3)</sup>, »agenda«<sup>4)</sup>, odredba<sup>5)</sup>, ki izvira iz skupnega razmerja.<sup>6)</sup> Tako je dolžnost prispevati k skupnim stroškom kot abstraktna pravna dolžnost skupno in vzajemno razmerje, dočim je določitev kvote, določitev, koliko znašajo skupni stroški, uprava in razpolaganje s skupno preskrbljenim denarjem, skupna zadeva. Skupno dvorjanstvo (§ 7) tvori pač »razmerje, ki je skupnega interesa«, ni pa skupna zadeva, ker uredba in uprava dvornih zadev ni posel državne uprave in zato tudi ne predmet odredbam obeh držav.

V. Dve glavni vprašanji torej hoče urediti nagodba iz l. 1867. Prvič označiti one razmere in zadeve, ki so skupnega interesa, drugič pa določiti, kako naj se opravljajo zadeve, ki izvirajo iz skupnega interesa, oziroma razmerja.

Kar se tiče pred vsem prvega vprašanja, razločuje zakonodaja iz leta 1867 načeloma med razmerami in zadevami, gledé katerih je skupnost po naziranju zakona že v pragmatični sankciji določena (pragmatično skupne zadeve), in med razmerami in zadevami, katerih skupnost je v pogodbah (pacta)

1) Prim. Proemium odst. 5, §§ 5, 23—26 ogr. in hrv. zak.

2) Proemium odst. 5, §§ 4, 6, 18.

3) V hrvatskem besedilu je skupna zadeva (közös ügy) označena z »zajednički posao«.

4) §§ 5 in 8.

5) §§ 5, 8, 9, 11, 12, 65, 66, 68.

6) Prim. Žolger l. c., 47 sl.



izven pragmatične sankcije utemeljena (pogodbeno skupne zadeve).

Prvotno omenjene razmere in zadeve so oně, pri katerih »izvira« skupnost »neposredno« iz pragmatične sankcije same.<sup>1)</sup>

Ta skupnost temelji na pravni dolžnosti, je torej pravno potrebna, traja tako dolgo, dokler se pragmatična sankcija ne razveljavi, in obsega toliko skupnost postopanja kolikor skupnost plačevanja stroškov.

Pogodbeno skupne zadeve pa so one, ki niso skupne vsled strogega pravoreka pragmatične sankcije, ampak le zato in toliko, kolikor se ta skupnost zavoljo ugodnosti priznava v posebnih dogovorih. Če se ti dogovori ne dosežejo, ostanejo te zadeve »pridržane« pravici samolastnega urejevanja.<sup>2)</sup>

Dočim je skupnost pragmatičnih zadev trajna in pravno potrebna, je skupnost pogodbenih zadev le fakultativna in vezana na dobo, za katero veljajo te pogodbe. Njih skupnost se javi le v dolžnosti skupnega postopanja, ne pa tudi v materialni bremenski skupnosti.

Za pragmatično skupne so v soglasju s prakso absolutne države proglašene sledeče zadeve: Razmerje do vladarske hiše,<sup>3)</sup> zunanje zadeve, vojništvo in iz skupnosti stroškov izvirajoče finančne zadeve. Seveda niso te zadeve skupne v popolnem, ampak le v natančno očrtanem obsegu.<sup>4)</sup> Tudi oblika skupnega opravljanja ni za vse zadeve enaka.

Iz skupnosti vladarja izvira med drugim obveznost za skupno plačevanje stroškov dvorjanstva. Dvorovina (civilna lista) so stroški, ki služijo skupnemu smotru, to je vzdrževanju skupne vladarske hiše; so izdatki, ki »skupno zanimajo« obe državni polovici in h katerim tedaj morata tudi prispevati obe polovici.<sup>5)</sup> Kolikor je torej izpolnjevanje te skupne obveznosti

<sup>1)</sup> §§ 2, 4, 7, 8, 18, 23, 52, 58 ogr. in hrv. zak.

<sup>2)</sup> §§ 52, 54, 56, 58—68 ogr. in hrv. zak.

<sup>3)</sup> Tudi § 71 drž. tmlj. zak. za vojvodstvi Koburg in Gotha z dne 3. maja 1852 pravi: „Kot skupno za obe vojvodstvi se ima smatrati: razmerje združenih vojvodstev do vojvode.“

<sup>4)</sup> §§ 18, 23 ogr. in hrv. zak. Prim. Žolger l. c. 7, 142, 164.

<sup>5)</sup> § 7 ogr. in hrv. zakona in izjava L. Kossutha, zgoraj navedena. Trditev Tezner-jeva (Der Kaiser, 52), da dovoljuje vsaka državna polovica „stroške za svoj dvor“, da vsaka polovica „sklepa in izplačuje samostojno dvorovino“, je neutemeljena.

odvisno od gotovih opravil, so ta opravila skupne zadeve, toda pri vršitvi teh opravil velja način (»modus«), ki se razlikuje od načina postopanja pri ostalih skupnih stroških.

Iz obrambne skupnosti pa se poraja skupnost zunanjih zadev in vojništva.

Zunanje zadeve (diplomatično in komercialno zastopstvo, konzularstvo<sup>1)</sup>, obravnavanje, podpisovanje in ratificiranje mednarodnih pogodb) so do cela skupne.<sup>2)</sup>

Nasprotno pa vojništvo (»armada in na njo se nanašajoče odredbe«)<sup>3)</sup> ni v celem obsegu skupno.

Skupno je predvsem vse, kar se tiče vodstva, načelovanja in notranjega ustroja vojske<sup>4)</sup>, dalje uravnavanje dolžnosti in pravic, ki jih imajo člani te vojske glede vojaške službe<sup>5)</sup>; potem ustanovitev ali preustrojitev brambnega sistema, to je določanje o tem, kakšen naj bo sklad cele vojske, kdo naj je dolžan služiti (vprašanje splošne ali omejene brambne dolžnosti), koliko časa naj traja službena dolžnost, koliko vojaških obvezancev naj se uvrsti v vojsko (ugotovitev števila novincev), in v katerem razmerju naj obe državni polovici prispevata k ugotovljenemu številu novincev (rekrutna kvota).<sup>6)</sup>

<sup>1)</sup> Določba, ki se nahaja v avstro-ogrskih carinskih in trgovinskih zvezah izza leta 1868 in tudi v sedaj veljavni pogodbi (člen XI), in po kateri vodi vse konzularne zadeve minister zunanjih zadev, je deklarativnega in ne konstitutivnega značaja. Ko bi se carinska in trgovinska zveza ne dosegla, bi to ne vplivalo na pravni položaj konzulatstva.

<sup>2)</sup> § 8 ogr. in hrv., §§ 1 in 3 avstr. nagd. zak. Parlamentarna odobritev mednarodnih pogodb, kolikor je ustavno potrebna (§ 11, *lit. a* zakona o državnem zastopu z dne 21. decembra 1867, št. 141 drž. zak., člen 6 drž. tem. zak. o uporabi vladne in izvrševalne oblasti, št. 145 drž. zak.), ni stvar delegacij, ampak avstrijskega državnega zbora in skupnega ogr.-hrv. sabora.

<sup>3)</sup> § 9 ogr. in hrv. zak.

<sup>4)</sup> § 11 ogr. in hrv., § 5, al. 2, avst. zak.

<sup>5)</sup> § 14 ogr. in hrv., § 1, *lit. b*, avstr. zak. Tusem spada med drugim tudi uravnava preskrbnin in pokojnin vojaških oseb, nadalje uredba vojaškokazenskega in vojaškega kazenskopravnega prava.

<sup>6)</sup> § 13 ogr. in hrv., § 2, št. 5 avstr. zak. Da navaja avst. zak. ugotovitev brambnega sistema med pogodbeno skupnimi zadevami, je pogrešno. Tudi določba avst. zak. (§ 1, *b*), po kateri naj bi zakonodaja o načinu, kako naj se brambna dolžnost izpolnjuje, ne bila skupna, sega preko ogr. in hrv. zakona in nasprotuje vrhutega §-u 2., št. 5 (brambni sistem) avstr. zakona.

Nasprotno so pridržane samolastni uredbi: podelitev zakonitega pooblastila za novačenje (rekrutno dovolilo), potem uredbe glede bremena nastanitve (»dislokacije«) in preskrbovanje vojakov.<sup>1)</sup>

Pragmatično skupne razmere in zadeve povzročajo vsled pragmatične sankcije tudi skupno plačevanje stroškov.<sup>2)</sup> Kolikor pa tudi ta skupnost zahteva opravljanje raznih poslov (ugotovitev stroškovnika, določbo prispevnega deleža ali kvote, izplačevanje in obračunavanje), toliko so tudi ti posli, to je finančništvo (v formalnem zmislu) skupna zadeva, ki jo je skupno opravljati.<sup>3)</sup>

VI. Kar se pa tiče načina skupnega opravljanja teh ravnokar očitanih skupnih zadev, je v zakonih ustanovljeno dvoje oblik skupnega opravljanja in urejevanja. Prva oblika je opravljanje po skupnih organih, druga oblika je pot pogajanj na podlagi paritete.

Potom pogajanj se po določbah nagodbenih zakonov urejuje obrambni sistem<sup>4)</sup> in določa kvotno razmerje.<sup>5)</sup> Ker se pa »zakonodajna pravica« delegacij, kakor jo ustanavlja § 6 avstr. zak., ni uveljavila, pride pot pogajanj praktično vselej tudi tedaj v poštev, kadar je treba kako skupno zadevo urediti potom formalnega zakona. Načrti takim zakonom se ugotovijo v medsebojnem sporazumu in tudi v zbornicah odobreni načrti uveljavijo le sporazumno.<sup>6)</sup>

Uprava po skupnih organih velja za vodstvo, načelovanje in notranji ustroj celokupne armade. Odredbe, ki se tičejo

1) § 12 ogr. in hrv.; § 1, *lit. b* avstr. zakona. Tudi v določbi glede nastanitve (zakoni govore o »dislokaciji«) in preskrbovanja sega avstr. zakon preko ogr. in hrv. zakona. Le-ta namreč ne pravita, da se sme samostalno urejevati nastanjenje in oskrbovanje sploh, ampak le z omejitvijo »na podlagi doseđanjih zakonov«, to je: samo ono nastanjenje (dislokacija) in oskrbovanje, ki je kot vojaško breme naloženo velikim županijam in mestom, ker samo to je bilo po zakonih urejeno. »Dislokacija« kot taka (določitev in razvrstitev vojaštva v deželi, ordre de bataille) je bila in je pravica Veličanstva. Ravno tako je erarično preskrbovanje zadeva skupne vojaške uprave.

2) §§ 2, 4, 7, 8, 15, 18 ogr. in hrv., § 3 avstr. zak.; glej tudi zgoraj.

3) §§ 16, 17, ogr. in hrv., § 1 *lit. c* avstr. zak.

4) § 13 ogr. in hrv., § 2, šte. 5, § 36 avstr. zak.

5) §§ 18—22 ogr. in hrv. §§ 3, 36 avstr. zak.

6) Taki zakoni so n. pr. zakoni o konzularnem sodstvu, o preskrbnini in pokojnini vojaških oseb, o vojaškem kazensko-pravdnem redu, o aneksiji Bosne in Hercegovine (še nerešeni zakonski načrti).

tega, pristojajo (»izključno«) skupnemu vladarju<sup>1)</sup> Skupni vladar odločuje tudi o kvotnem razmerju takrat, kadar se potom pogajanj ne doseže dogovor gledé kvote, toda le, kakor veli avstrijski zakon, za dobo enega leta.<sup>2)</sup> Glede upravljanja skupnih zadev po skupnem vladarju, se je vzdržala ona oblika, ki je bila v absolutni dobi za upravo teh zadev načeloma merodajna.

Ostale skupne zadeve se opravljajo po odgovornem skupnem ministrstvu in, kolikor te zadeve »ne spadajo čisto v delokrog vlade«, po delegacijah.<sup>3)</sup>

Upravljanje skupnega ministrstva pa ni popolnoma svobodno, ampak je omejeno po pravicah do sodelovanja in pritrjevanja, ki jih imata obe vladi. Tako mora po § 8 ogr. in hrv. zak. minister zunanjih del upravljati zunanje zadeve »v sporazumu in v soglasju z obojestranskima ministrstvoma«. Ta določba, ki velja, akopram ni v avstrijskem zakonu izrecno prevzeta, tudi za Avstrijo,<sup>4)</sup> je največje praktične važnosti. Ona pomenja za ministra zunanjih del dolžnost, da si za vsa dejanja, ki ne spadajo v področje tekoče uprave, priskrbi pritrnilo obeh vlad. Obema vladama pristojna pravica vložiti napram odredbam zunanje politike svoj veto. Odredba se mora opustiti, če ugovarja le ena vlada.<sup>5)</sup> Obe vladi nimata samo pravice, ampak tudi dolžnost, vplivati na vodstvo zunanjih zadev in sta za to vplivanje ustavno odgovorni. Po vsej pravici je mogel Deák izjaviti, da je določba §-a 8 ena največjih priboritev ogrske politike, ki je tekom stoletij zaman poskušala pridobiti si vpliva na vodstvo zunanjih zadev.

Tudi pri drugih dejanjih skupnega ministrstva »vplivata« obe vladi. Tako je po § 40 ogr. in hrv. zak. proračun izdatkov za

1) § 11 ogr. in hrv., § 5 odst. 2 avstr. zak.

2) § 21 ogr. in hrv., § 3 avstr. zak.

3) §§ 27, 28 ogr. in hrv., § 5 al. 1, § 6, avstr. zak.

4) Da v resnici velja, sledi iz vsebine določila, nadalje iz tega, da se avstr. zakon tej določbi ni protivil, in slednjič iz tega, da je po izjavi avstrijskega ustavnega odseka avstrijski zakon »vseskozi v vseh bistvenih določbah z ogrskim zakonom v soglasju.« Poročilo ustavnega odseka, štev. XXXVII/A. H. ex 1867.

5) Praktičnega pomena je to tudi pri sklepanju onih mednarodnih pogodb, ki naj se sklenejo z veljavo le za eno državno polovico. Če se druga državna polovica, katera mora biti o želji, da bi se pričela pogajanja, obveščena, sklepanju pogodbe upre, se ta pogodba ne more skleniti.



skupne zadeve ugotoviti po skupnem ministrstvu »pod vplivom obeh posebnih odgovornih ministrstev«. Ravnotako sta po § 1. zakona z dne 22. februarja 1880, št. 18 drž. zak., in ogr.-hrv. čl. VI z l. 1880 obe vladi »po duhu zakonov, ki veljajo za skupne zadeve monarhije«, pooblašteni odnosno dolžni, »da vplivata pod ustavno odgovornostjo na upravo Bosne in Hercegovine, ki naj jo vodi skupno ministrstvo.«

Skupnost zadev, ki se upravljajo po skupnem ministru, se kaže v formalnem oziru v tem, da je obema državnima polovicama odvzeta pravica do samolastnega urejevanja in da je to urejevanje poverjeno skupnemu organu, nadalje tudi v tem, da je ta organ vezan na sodelovanje vlad obeh državnih polovic, konečno pa tudi v tem, da je skupno ministrstvo odgovorno delegacijama avstrijskega in ogrsko-hrvatskega državnega zbora, in da se v slučaju, ko bi se ministrstvo obtožilo, obravnava vrši pred sodnim dvorom, ki ga skupno postavita obe delegaciji.

Način skupnega opravljanja potom delegacij nam kaže deloma uporabo načela pogajanj, deloma pa urejevanje po skupnem organu. Dokler občujeta delegaciji, ki sta zastopnici avstrijskega državnega zbora in ogrsko-hrvatskega sabora<sup>1)</sup>, med seboj le po »pismenih poročilih«, velja na pariteti sloneče načelo pogajanj.<sup>2)</sup> Kadar se pa snideta za skupno glasovalno sejo<sup>3)</sup>, zadobita značaj skupnega organa.

Tu pojasnjeni modus opravljanja velja tudi za opravljanje skupnih stroškov.

Le gledé dvorovine, kakor že omenjeno, dela zakon izjemo, ko vzdržuje za odredbe, ki se tičejo dvorovine, v glavnem oni modus, po katerem so se v absolutni dobi opravljali skupni stroški sploh. Tako je tolmačiti določbo §-a 7 ogr. in hrv. zak., po kateri »votiranje in izplačevanje« stroškov dvorjanstva ni smatrati za »skupno zadevo«. Dvorovina ne spada v področje delegacij in skupnega ministrstva in za njo tudi ne velja kvotno razmerje. Dvorovino marveč zahteva skupni vladar, kakor se je to do l. 1867 godilo gledé vseh skupnih stroškov, od obeh pokrajinskih skupin oziroma njih zastopstev neposredno (to se pravi: ne v de-

1) § 38 ogr. in hrv., § 6 avstr. zak.

2) §§ 28, 29, 34, ogr. in hrv., § 30 avstr. zak.

3) §§ 35, 36 ogr. in hrv., §§ 31, 33, 34 avstr. zak.

legacijah), in neposredno (to se pravi: ne potom skupnega ministrstva) izplačujejo se votirane svote dvorni blagajni. Zakon namreč zavzema stališče, da premembe modusa gledé opravljanja skupnih zadev, ki je bil v zakoniti veljavi do leta 1867, ni smatrati za obveznost, ki bi bila utemeljena v pragmatični sankciji<sup>1)</sup> in da se je novi modus opravljanja uvedel le zavoľo »večje ugodnosti«. Pri dvorovini pa se je zakon prav iz razlogov večje ugodnosti odločil za obdržanje starega modusa.

VII. Kar se tiče končno pogodbeno skupnih zadev, se te od pragmatično skupnih bistveno razločujejo v tem, da njih skupno opravljanje ne sledi iz pravne dolžnosti, ki bi bila utemeljena v pragmatični sankciji, da torej njih skupnost ne izvira iz pragmatične sankcije.<sup>2)</sup>

Avstrijski ustavni odsek je tu, kakor marsikje drugod, skalil dejanski položaj. Avstrijski zakon (§ 2) označuje pogodbeno skupne zadeve za take, ki se »sicer ne upravljajo skupno, ampak po enakih načelih, katera naj se od časa do časa dogovorno ugotovijo«. To formuliranje, ki nikakor ne izčrpa bistva stvari, je povzročilo v praksi veliko zmešnjav in nepreračunljivo škodo.

Na jedni strani nikakor ni za pragmatično skupne zadeve bistveno, da se upravljajo po skupnih organih, zakaj že iz zgorajšnjih izvajanj sledi, da se številne pragmatično skupne zadeve rešujejo potom pogajanj, ki se vrše neposredno med organi obeh državnih polovic. Na drugi strani pa pride opravljanje po »enakih dogovorno ugotovljenih načelih« v poštev tudi pri pragmatično skupnih zadevah (obrambni sistem). Vrhutega je popolnoma samovoljno in pri marsikaterih pogodbeno skupnih zadevah do cela neizvedljivo, da se skupnost omejuje samo na »načela«. Pomisliti je treba le na opravljanje skupnega državnega dolga ali na postopanje pri najetju kakega skupnega posojila. Glede skupnega posojila zahtevajo celo nagodbeni zakoni izrecno in soglasno, da se mora »vse, kar se tiče sklepanja posojila, oziroma pogodbe in načina, kako naj se uporablja in odplačuje izposojeni denar, skupno reševati.«<sup>3)</sup>

1) § 23 ogr. in hrv. zak.

2) §§ 25, 58 ogr. in hrv. zak.

3) § 56 ogr. in hrv., § 3, al. 2 in 3 avstr. zak.

Ker pa tiči izhodišče in pravna podlaga za celo nagodbeno zakonodajo v pragmatični sankciji, smatrati je edino le ono pojmovanje o pogodbeno skupnih zadevah za stvarno pravilno, ki ga podajata ogrski in hrvatski zakon. Po tem pojmovanju so te zadeve take, da niso skupne vsled ukaza pragmatične sankcije, ampak le vsled spoznanja, da se tudi pri drugih zadevah, ki se ne tičejo skupnosti vladarja in obrambe v ožjem pomenu, »krijejo interesi obeh strank«, da se zatorej ti interesi ali koristi ugodneje zavarujejo s tem, da se one zadeve rešujejo raje skupno, kakor pa »strogo za se.«<sup>1)</sup>

Kot zadeve, ki jih je treba v skupnem sporazumu urejevati, se navajajo: ureditev in razdelitev državnih dolgov, ki jih je »postopanje absolutne vlade nagromadilo«;<sup>2)</sup> najetje skupnega posojila,<sup>3)</sup> carinske in trgovinske zadeve; oni indirektni davki, ki so z industrijalnim proizvajanjem v tesni zvezi (davek na pivo, žganje, sladkor itd.); one železniške zadeve, »gledé katerih so v interesu obeh strank skupne odredbe potrebne«; sistem denarstva in denarnih vrednot.<sup>4)</sup>

Za opravljanje teh zadev je vseskozi določena pot pogajanj, sklepanja dogovorov, osobito sklepanje carinske in trgovinske zveze. Če se sklenejo taki dogovori, potem je pravica samolastnega urejevanja izločena in mora vsaka izmed obeh vlad upravljati dotično zadevo v zmislu in po vodilih skupnih dogovorov.

Določbe, ki jih imajo nagodbeni zakoni o pogodbeno skupnih zadevah, so v glavnem načelne ugotovitve in navodila za prihodnjost. Njih pretežna politična vrednost je to, da ugotavljajo obstoj skupnih interesov v prej omenjenih zadevah in da označujejo oni modus procedendi, ki se ga je držati, kadar se vrše pogajanja za sklepanje potrebnih dogovorov.

Če se pa ti dogovori izjalovijo, se vzlic temu, da je priznana skupnost interesov, uveljavi za vsako stranko pravica svobodnega urejevanja.<sup>5)</sup>

1) §§ 52, 54 ogr. in hrv. zak.

2) §§ 53—55, 67 ogr. in hrv., § 4 avstr. zak.

3) §§ 56—57, 67 ogr. in hrv., § 3, al. 2 in 3 avstr. zak.

4) §§ 58—67 ogr. in hrv., § 2, št. 1—4 avstr. zak.

5) § 68 ogr. in hrv. zak.

