

Slovenski Pravniki.

Leto XIX. V Ljubljani, 15. decembra 1903. Štev. 11. in 12.

Preosnova avstrijskega upravnega postopanja.

Odkar je nastopilo Körberjevo ministrstvo, čujejo se češče kot prej glasovi, ki nam obetajo korenito preosnovo vsega našega upravnega organizma po vzoru civilnopravnega reda.

L. 1902 je priobčil prof. dr. Tezner na Dunaju v »Allgemeine Österr. Gerichtszeitung« št. 7 do 10 pod naslovom: »Praktični nasveti za preosnovo avstrijskega upravnega postopanja« že cel načrt odredbe skupnega ministrstva, ki bi uravnala po modernih načelih našo zastarelo upravo.

Zdaj se je oglasil v tem vprašanju tudi naš rojak dr. Andrej Volkar k besedi. V št. 38 do 40 tednika: »Österreichische Zeitschrift für Verwaltung« je priobčil pod naslovom: »Donesek k vprašanju preosnove avstrijskega upravnega postopanja« jako zanimivo razpravo,¹⁾ ki zasluži tem večjo pozornost, ker jo preveva veskozi moderen duh, ki stavi tudi v upravi pravico in varstvo strank nad vse.

Pisatelj preiskuje najprvo določbe, ki so merodajne dandanes za upravno postopanje. Za prvo stopnjo velja še zmirom staro uradno navodilo z dne 17. marca 1853, drž. z. št. 52, ki ima jako dobre, še danes moderne določbe, a to hibo, da prepušča uradnemu predstojniku vso oblast in njegovemu prostemu izprevidu neomejeno veljavo.

Potem piše dr. Volkar o upravnih določbah, ki urejajo postopanje pri namestništvih, oziroma deželnih vladah. Tu so najvišje določbe z dne 14. septembra 1852 l., objavljene z ministrsko odredbo z 19. januarja l. 1853, drž. zak. št. 10. Po njih bi se morebiti sodilo, da je postopanje na 2. instanci slično onemu pri sodiščih, in da so v svetovalstvu, katero je postavila ta odredba na stran predsedniku, dani vsi pogoji za pravično in temeljito

¹⁾ Beitrag zur Frage der Reform des österreichischen Administrationsverfahrens.

reševanje kake reči. A temu ni tako. Svetovalstvo ima sicer pravico do glasovanja, toda tej pravici stoje nasproti tako obširne oblastvene pravice predsednika, da nima v primeri ž njimi svetovalstvo nobene veljave več.

To nam kaže g. pisatelj jasno iz dotičnih zakonitih določb:

I. Po §-u 46 t. 1 zgoraj omenjene odredbe z l. 1853 odločuje v rečeh, pridržanih predsedniku, v prezidijalijah, sicer večina glasov, toda predsednik ima pravico, da se drži tudi ravno nasprotnega mnenja, ako ga je spoznal pravim in ga hoče zastopati, dasi se je bila proti njemu izrekla večina glasov.

II. V rečeh, ki so odkazane namestništvu (deželni vladi), pa ima predsednik pravico, sklep svetovalstva razveljaviti, ako smatra, da je protiven zakonom ali pa »višjim ozirom«. Odločitev o tem mora sicer prepustiti ministrstvu; ako pa preti nevarnost ali pa zahteva to javna korist, lahko sam po lastnem prostem izprevidu ukrene, kar se mu zdi potrebno.

Tako pa je izdano svetovalstvo volji namestnika, kajti tiste varnostne klavzule, ki so navedene v citirani določbi, kakor »nevarnost«, »javna korist«, »višji oziri«, so jako prožni pojmi in se dajo subjektivno kaj različno tolmačiti. K vsemu temu pa pride še določba §-a 47, 1), ki daje predsedniku pravico, določati, v katerem redu naj se vrši glasovanje, tako da se lahko doseže pri količkaj previdnem postopanju zaželeni rezultat.

Vse to je pripomoglo, da je svetovalstvo pri namestništvih prišlo v praksi ob vsak vpliv in vsako veljavo, in da se faktično skoraj nikdar ne skliče. Odkar je narastel delokrog pri namestništvih in deželnih vladah v taki meri, da ga le težko zmore birokratični zistem, ki vendar mnogo hitreje deluje, nego-li kolegijalni, izgubilo je svetovalstvo vsako vrednost, ker edino, kar bi opravičevalo počasnejše delovanje — njegova objektivnost, nepristranost in neodvisnost — je postalo po zgoraj omenjenih določbah iluzorno.

Ta dejanska odprava svetovalstev pri deželnih vladah se skuša utemeljevati s §-om 8 organizacijskega zakona iz l. 1868, drž. zak. št. 44 in po zgledu zakona o odgovornosti ministrov se skuša dokazati, da ima deželni šef neko višjo odgovornost od drugih uradnikov in da so torej določila odredbe iz l. 1853

tem potom derogirana. — A to dokazovanje je že svojčas l. 1875 temeljito ovrgel dr. vitez Jaeger, kazaje na § 49 citirane odredbe, ki dela tudi poročevalca in glasovalce odgovorne za sklepe svetovalstva, na § 12 drž. osn. zak. iz leta 1867. drž. zak. št. 101, ki ne določa deželnemu predsedniku nobene višje odgovornosti, nego li jo imajo vsi državni uslužbenci.

Dr. Volkar je prišel do sklepa: svetovalstva so važen faktor za zakonito in pravično postopanje na 2. stopnji, in obstoje še, ako tudi le v zakonih; samo reformirati jih je treba, posebno pa naj se da strankam pristop k postopanju na 2. instanci. Načelo javnosti in ustnosti naj vlada tudi tukaj.

Ta preosnova upravnega postopanja bi po mnenju pisatelja ne zahtevala nobenih posebnih osnovnih prememb našega upravnega organizma, kakor to n. pr. trdi prof. Tezner; zadostovalo bi, da se pomnoži konceptno in manipulacijsko osebje na 1. stopnji, pri večjih namestništvih pa naj bi se uvedla okrožna oblastva, kakršna so že bila nekdej.

Tudi v tej točki nasprotuje Volkar Teznerjevemu osnutku, da se v njem na 2. stopnji prepušča vsa odločba, kot do sedaj, le eni sami osebi, tako da je obstoj kake pravice ali reševanje kake važne reči docela odvisno od sposobnosti in delovanja posameznika. Ker pa je tudi tukaj prostemu izprevidu odprto najširše polje, se lahko pripeti, da ima to včasih jako slabe posledice za varstvo pravic v narodnem, socialnem in kulturnem oziru. Odločno se obrača pisatelj tudi proti dr. Teznerjevi trditvi, da sme višja oblast dajati podrejeni ukaze ali navodila, kako naj razsodi kako reč. To je po dr. Volkarju eden najnevarnejših naukov za varstvo osebnih pravic. Sploh pa je dr. Volkar, kakor smo že omenili, velik protivnik načelu oficijalnega postopanja; on zastopa tudi za politično upravo načelo razpravnega postopanja. Ne javnopravni oziri, ampak varstvo in blagor strank naj bosta v prvi vrsti merodajna. In ako se bo pri bodoči ureditvi upravnega postopanja ravnalo po teh načelih, potem se tudi ugodi v večji ali manjši meri zahtevi za stran zaslišanja strank, potem se tudi uredi tisto široko polje takozvanega prostega izprevida, kjer še danes ni nobene določbe, a pripisovala se bo tudi večja vrednost zakonitemu reševanju, ker bode stal zakon nad javnim ozirom.

S takšno preosnovo upravnega postopanja bi se zaupanje ljudstva v delovanje uradnikov povzdignilo, obenem pa bi se povečalo z moralnim ugledom političnih oblastev tudi pravico-ljubje ljudstva, ki bi vedelo, da delajo zakonovi in odredbeni predpisi meje, ki jih ne sme nobeden uradnik prekoračiti, ako noče, da ga vsa odgovornost za to zadene.

Tako bi se izvršilo s preosnovo upravnega procesa veliko kulturno delo. —

To so v poglavitnih potezah misli in predlogi, ki jih razvija naš rojak v svoji zanimivi razpravi. V njej najdemo mnogo novih misli in idej, ki bi se dale krasno porabiti. Toda kedaj? O preosnovi naše uprave se piše in govori že pol stoletja, — a še zmirom se ni nič izvršilo. Upajmo — z gospodom pisateljem vred — da doživimo v doglednem času reformo našega upravnega postopanja. Ako se pa izvrši, kdo ve, ali bodo ideje in tendence prodrle, ki jih zastopa naš avtor? Pomisliti nam je, da je uprava v bistvu različna od sodišč. Naj se tudi povdarja v časih naše pravne države, da mora enotni duh zakonitosti prešinjati vsa oblastva, in naj se nam tudi zatrjuje, da sta se justica in uprava pod tem duhom jako zblížala, da razsojajo politični in sodni uradniki v sodnih in kazenskih rečeh, naj nam o tem propoveduje pl. Körber sam in sekcijski šef Klein: — tiste bistvene, psihologične razlike med upravo in justico ne premosti nobena moč. Uprava je organizirana moč države in ta moč ustvarja, živahno deluje, urejuje; sodna oblast pa hladno kritikuje, presoja počasi, a temeljito in zato tudi pravično. — Zato pa, ker vstvarja življenje človeške družbe vedno nove pojave, ki jih mora uprava takoj urediti, ako hoče ustrezati modernim zahtevam, predno izide še kak zakon, zato se politična uprava nikdar docela ne iznebi »javnih ozirov«, in zmirom se bodo javili slučajji, ko bode mogel razsoditi politični uradnik le po svojem prostem izprevidu. Da bode ideja zakonitosti in varstva strank še mogočno uplivala pri razvoju našega prava, o tem ni dvoma, saj teži ves moderni razvitek za tem. — Na kakšen način se doseže to posebno varstvo strank, to odločiti je zdaj še brezpomembno. Zato se tudi ne spuščamo v razpravljanje o tem, ali ima ideja renesance svetovalstev pri namest-

ništvih, kateri posvečuje naš pisatelj posebno pozornost, upanje do uresničenja.

To pa je gotovo, da je naše upravno postopanje sila pomankljivo, zastarelo in neenotno, zato tudi tista negotovost in nesigurnost v izvrševanju. To se posebno pokaže, ako je primerjamo z novim civilno- in kazenskopravnim redom. Zmirom se povdarja, da zastopa politična uprava načelo napredovanja, sodišča pa da so bolj konservativna, — tu pa je ravno nasprotno resnično, in posledice ne izostanejo. Moderno, času primerno urejevani civilno-pravdni red upliva mogočno na upravno postopanje, in že je zadobil nekako pretežo nad njim.

Skrajn čas je, da se izvedo zdavna napovedane reforme upravnega organizma. V dr. Volkarju pa vidimo enega onih izvrstnih zdravniških moči, ki bi temu staremu in bolnemu organizmu vdihnile novo mlado življenje; kakor nam je s tistim tankim pogledom, ki ga da samo mnogoletna izkušnja, pokazal rane in hibe upravnega života, tako bi jih tudi vestno ozdravljaj, kajti moderen duh svobode in pravice prešinja dr. Volkarja skoz in skoz, in to je tem lepše in pohvalnejše, ker se političnega uradnika in okrajnega glavarja posebej — ki je nekak majhen vladar v svojem okrožju — kaj rad polasti s časom tisti čut oblastvenosti, ki stavlja vero v državno moč in javni blagor nad varstvo strank in njihovih pravic.

Pripisek.

Ko smo bili napisali gorenje vrste in jih že oddali uredništvu »Slov. Pravnika«, prišla je nepričakovana vest, da je storiло ministerstvo ravno v tej stvari hipoma korak naprej.

Dne 9. decembra je odgovoril ministrski predsednik na interpelaciji poslancev dra. Sylvestra in tovarišev ter dra. Voglerja in tovarišev glede preosnove upravnega postopanja. Priznavajoč nujno potrebo tozadevnih preosnov, naznanil je tudi, da se to jako razsežno in težavno vprašanje po njegovem naročilu v ministerstvu notranjih del natanko proučava. Obenem pa je dr. pl. Körber opozoril interpelante na ukaz, ki ga je bil med tem izdal na vse deželne načelnike, in ki se tiče zaslišavanja strank, utemeljitve odločeb, vpogleda v spise in uradovanja s spravnimi zastopniki.

Naj ta interim-ukaz, ki je datiran z dne 1. novembra 1903, št. 11153, doslovno navedemo:

»V teku časa pokazale so se pomankljivosti in neprilичnosti v upravnem postopanju in pojavile so se želje, naj se te hibe odstranijo, želje, ki se jim po mojem mnenju ne da odrekati, da so opravičene, in ki se lahko upoštevajo, še predno se preosnuje upravno postopanje.

Posebno se je zahtevalo, naj se stranka vsakokrat zasliši predno se izreče odločba, naj bo vsaka odločba oblastev podprta z razlogi, naj se da strankam pravica do vpogleda v spise, slednjič naj se vsi pozivi, obvestila in rešitve, ki se izdadó za stranko, zastopano po pravnem zastopniku, v roke istega izročé.

Tem povodom si usojam Vas zaprositi, da zavežete podrejena Vam politična oblastva, naj ustrezajo željam strank sploh, posebno pa v zgorej imenovanih slučajih, kar najbolj morejo, v kolikor se to strinja z zakonitimi predpisi in javnimi oziri.

V posameznem naglašam naslednja navodila:

Pri vseh razpravah, kjer je že po stvari sami zasliševati stranke, se jim mora pravočasno dati popolna priložnost, da se do dobrega izpovedó.

Po pravilu, v §-u 92 uradnega navodila za okrajne urade z dne 17. sušca 1855, drž. zak. št. 52, morajo politična oblastva z vso pazljivostjo skrbeti za to, da se dodá odločbam stvarna in popolna utemeljitev. Posebno se morajo v vseh razsodbah, v kojih gre za pravne zahteve, odločilni razlogi toliko skrbneje navesti, v koliko bi zamogla njih opustitev povzročiti bistveni pogrešek postopanja v slučaju, ko bi bila stranka s tem v svoji pravni obrambi ovirana. Pa tudi v onih rečeh, ki so prepuščene popolnoma samovoljnemu izprevidu oblastev, je to navodilo tembolj izvrševati, ako se zavrnejo prošnje strank ali ako se dotika odločba tudi koristij drugih strank.

Kar se tiče vpogleda v spise, je v zakonu predpisano, da se sme strankam dopustiti vpogled v one spise, kojih vsebino jim je treba spoznati. Ta predpis, ki da izprevidu oblastva prosto pot, je izvrševati na način, ki odgovarja zahtevam sedanjosti.

Vpogled v spise je torej dopustiti, ako ne govoré očitno proti temu javni oziri in ako niso tretje osebe upravičene zahtevati, da ostanejo dotični spiski tajni.

Kedar je naposled pooblastila stranka svojega pravnega zastopnika glasom danega občega ali posebnega pooblastila za sprejemanje vročeb, tedaj bode v dotični obravnavi vse vročbe, ki so namenjene stranki, dostaviti njenemu pravnemu zastopniku, v kolikor ni neposredno uradovanje ž njo potrebno iz javnih ozirov.« —

Tako se glasi ta najnovejši ukaz ministrskega predsednika kot voditelja politične uprave, ki je vzbudil pred vsem tudi v odvetniških krogih mnogo zadovoljnosti, posebno kar se tiče določeb glede vpogleda v spise in pa dostavljanja rešil.

Nam pa se zdi najvažnejša druga točka ukaza, ki se bavi z utemeljitvijo odločeb, torej s tistim vprašanjem, ki je gotovo najbolj potrebno preosnove. Tu je izraženo načelo, da treba vse odločbe, kjer je kaka stranka prizadeta, utemeljevati, ne izvzemši odloke, ki izhajajo iz prostega izprevida. To je odločen korak naprej. Idealno načelo bi bilo, ko bi se vse odločbe in odredbe političnih oblastev utemeljevale, toda to bi, kakor je dr. pl. Köber v svojem odgovoru na interpelaciji poudarjal, škodovalo hitrosti političnega uradovanja, ki velja že od nekdej za eno glavnih vodil v upravnem postopanju, in ki je tu že dolgo bilo, predno je prenesel civilnopravdni red to načelo na sodišča.

Kar se tiče vpogleda v spise, se nam zdi radost in zadovoljstvo odvetnikov malo prenačljena. Ako premotrujemo natanko nove določbe, opazimo, da so jako previdno stilizovane, in da ne prinašajo mnogo novega. »Zahteve sedanjosti« so jako prožen pojem; kot posebna kautela pa so še dodani »javni oziri.« Slej kot prej odvisi vpogled v spise od prostega izprevida predstojnika. Iz govora dr. pl. Körberja je posneti, da bi proti neutemeljeni zavrnitvi glede vpogleda v spise stranki bila pripuščena pot pritožbe na višje inštanice.

Na polju upravnega postopanja nam nedostaje docela tako obširnih in podrobnih določeb in vodil, kot jih ima pravosodje v svojem civilnopravdnem redu. Zato pa moramo pozdravljati vsako

šo tako majhno delo na tem polju. In to storimo tudi s posebnim veseljem pri tem najnovejšem ukazu dr. Körberja, ker se nam zdi, da je to res, kakor se zatrjuje, le začetek velikega dela, ki ga ministrstvo za notranje stvari po naročilu ministrskega predsednika že jako natanko — proučava.

K.



Za organizacijo slovenskega odvetništva.

(Poročilo dra. V. Krisperja na II. odvetniškem shodu v Ljubljani dne 25. oktobra leta 1903.)

Čast mi je staviti sledeči predlog:

Shod slovenskih odvetnikov sklene osnovati zvezo vseh slovenskih odvetnikov kakor društvo, katero bo imelo namen varovati pravice odvetniškega stanu in korist slovenskih strank, posebno pa potegovati se za enakopravnost slovenščine v vseh uradih, katero se naj dalje tudi peča z nasvetovanjem zakonskih prememb in novimi načrti, v kolikor to zahteva interes slovenskega naroda.

V pojasnilo sledeče : Leta 1898. vršil se je v Ljubljani prvi shod slovenskih odvetnikov. Pečal se je v prvi vrsti z razmerami pri višjem deželnem sodišču v Gradcu in se je potegoval za enakopravnost slovenščine pred to inštanco. Doseglo se ni vsega, pač pa doseglo se je eno: Slovenščina je strankam dopuščena pred viš. dežel. sodiščem Gradcu, — in to je uspeh!

Prvi slovenski odvetniški shod je pa zidal tudi podlago za današnji drugi shod, — in tudi to je uspeh!

Kot važno ilustracijo za ĩupravičenost naših namenov pa ne morem prezreti, da se je vršil meseca marca l. 1900. na Dunaju velik shod odposlancev vseh odvetniških zbornic Avstrije pri katerem je bila tudi udeležena naša kranjska odvetniška zbornica. Zgodilo se je to takrat, ko so se o priliki vpeljave novega civilnega procesa pojavile v justičnem ministrstvu in pri sodiščih tendence, ki so bile popolnoma sposobne moralno in materijalno degradirati odvetniški stan. Takrat se je dvignilo vse