

## Dr. Leonidas Pitamic: Parlamentarno sodelovanje pri državnih pogodbah v Avstriji.

### I.

V zbirki »Wiener staatswissenschaftliche Studien«, ki jo izdajata prof. Bernatzik in Philippovich, je izšla pred kratkim kot prvi sešitek 12. zvezka izpod peresa našega rojaka dr. Pitamica nova znanstvena študija pod naslovom: »Die parlamentarische Mitwirkung bei Staatsverträgen in Oesterreich«. <sup>1)</sup>

S predmetom te študije nas je pisatelj že seznanil v kratkem sestavku, objavljenem v lanskem slavnostnem zborniku »Slovenskega Pravnika«. Zato sem lahko v tem referatu krajši, kakor bi sicer zahtevala vrednost dela, o katerem mi je poročati, ker smem mnogo presumirati. Izhodišče in takozvana »sedes materiae« sta določbi čl. 6 drž. osnovnega zakona z dne 21. decembra 1867 št. 145 drž. zak. o izvrševanju vladne in izvršilne oblasti in § 11 zakona z dne 21. decembra 1867, št. 141 drž. zak., s katerim se spreminja osnovni zakon o državnem zastopstvu z dne 26. februarja 1861. Nesporna vsebina teh določb je, da sklepa državne pogodbe cesar, da pa je za veljavnost trgovinskih in onih državnih pogodb, ki obremenjujejo državo ali nje dele ali obvezujejo posamezne državljanke, potreba pritrenja državnega zbora.

V teh določbah ni na prvi pogled nič nejasnega. Poslanski zbornici l. 1867 se je videl od ustavnega odbora izdelani osnutek tako enostavno jasen, da ga je sprejela v vseh treh čitanjih brez debate; le gosposka zbornica se je nekaj z njim bavila, a ni se niti približno dotaknila vseh onih vprašanj, ki nastajajo pri globjem razmišljanju in ki so se pozneje v praksi pokazala ter v teoriji povzročila celo literaturo. Ta vprašanja so le v postranski meri vpra-

<sup>1)</sup> V 3. letniku »Vede« za l. 1913 na str. 470 sem se bavil s prvo znanstveno publikacijo dr. L. Pitamica, ki v isti zbirki Bernatzik-Philippovichovi razpravlja o »pravici poslancev do dijet«. Na podlagi nove študije, o kateri sem ta referat spisal že pred meseci, se je gosp. pisatelj dr. Pitamic habilitiral za državno pravo na vseučilišču dunajskem.

šanja interpretacije, marveč posegajo v mejne sfere državnega in mednarodnega prava in pravnega pojmovanja sploh.

Predmet torej ni samo teoretično interesanten, ampak tudi praktično hvaležen. Pisatelj dr. Pitamic ga je obdelal s skoraj minucijozno natančnostjo. Pri tem mu je dobro služilo, da je imel radi svojega mesta v centralni službi pristop do obilnih raztrošenih virov, ki jih je znal spretno in vestno porabiti.

Delo je razdeljeno v enajst poglavij in začenja z »vzorci avstrijske ustave« (I.), nadaljuje z »avstrijsko ustavno zakonodajo in prakso do l. 1867« (II.) in pride šele v III. poglavju, »zakonodaja iz l. 1867 in 1869« do svojega naravnega izhodišča; pisatelj je torej ubral takozvano historično pot. To je stvar okusa. *Laband* je nekje grajal to navado pisateljev, ki začno svoja dela z Adamom. Zgodovinski razvoj vsakega pravnega inštituta je lahko zanimiv, odločilno pa je za vprašanje, ali in kako daleč se naj poseže nazaj, to, če more zgodovina nuditi gradivo za razumevanje veljavnega prava, in ravno v tem pogledu se mnogo greši. Ta očitek pa pisatelju ne velja. Izvor parlamentarnega vpliva na državne pogodbe je francoska revolucija. Tu pisatelj zastavi in na velezanimiv način kaže, kako je prišlo vprašanje v tok z interpelacijo Mirabeauja: »la nation doit - elle déléguer au roi l' exercise du droit de la paix et de la guerre?«, opiše potek debate in ugotovi dejstvo, da je že v tej debati najti skoro vse termine in vsa razločevanja, ki se jih je pozneje posluževala teorija in praksa.

Mimogrede: Ali bi bilo Mirabeaujevo vprašanje danes mogoče? Stoletni razvoj Evrope od francoske revolucije ne pomenja tudi stoletnega napredka!

V belgijski ustavi iz l. 1831, ki je njene določbe že skoraj dobesedno prevzela pruska ustava iz l. 1850, katera je zopet služila za neposredni vzorec našim ustavnim določbam, se vidi že vpliv po padcu Napoleona nastopile reakcije na eni in zopet oživelih liberalnih idej na drugi strani. Belgijska ustava je kompromis obojih stremljenj in ravno v določilih te ustave v državnih pogodbah je videti izraz tega kompromisa: Kralju se prizna pravica z dolžnostjo, da je gotove pogodbe predložiti parlamentu v potrditev. To je izraz pojavljajoče se ideje pravne države, da je obveznost državljanov le možna, ako pritrdi od njih samih izvoljeno zastopstvo.

Ustavna zakonodaja in praksa od l. 1848 do 1867 lavira in nudi malo zanimivega.

Zakonodaja l. 1867. in 1869. se, kakor že poudarjano, ni globlje s predmetom pečala, le toliko je ugotoviti, da se je smatralo pogodbe, ki jim manjka potrebno pritrjenje državnega zbora, za pravno neveljavne.

V prehodnem (IV.) poglavju (pojem in oblike državnih pogodb) omeji pisatelj pogodbe glede subjekta na državne, glede objekta na zadeve državnega imperija, opiše oblike sklepanja in se loti vprašanja, kako je spraviti v sklad z zakonom prakso, da sklepajo pogodbe razni državni organi, ko pristoji pravica edinole vladarju. Da bi oni organi postopali z od vladarja delegirano pravico, kakor trde znameniti teoretiki, zlasti Laband, zanikuje pisatelj; on smatra v soglasju z Zornom delegacijo, ker v ustavi o njej ni govora, za ustavolomno, dokazuje iz prakse, da v večini slučajev delegacija sploh ni podana, in pride do zaključka, da podlage za rešitev vprašanja ni iskati v državnem, ampak v mednarodnem pravu, ki priznava poleg vladarja tudi drugim organom samostojno kompetenco.

S tem je podal pisatelj svoj temeljni nazor, ki ga teoretično razvija v naslednjem (V.), sredotočnem in najvažnejšem poglavju: »o pravnem pomenu sodelovanja državnega zbora pri državnih pogodbah«.

Teorija pozna troje glavnih smeri: mednarodno pravno (Ernst Meier, za Avstrijo Neumann, Kafka), po kateri je pritrjenje državnega zbora za mednarodnopravni obstoj pogodbe bistveno in potrebno, — državno pravno (Gneist, Labaud, za Avstrijo Spiegel, Herrenritt), ki smatra, da so pogodbe že pred pritrjenjem in brez pritrjenja parlamenta mednarodnopravno veljavne in državoobvezne, in pripisuje parlamentarnemu pritrjenju le pomen za državnopravno izvedbo pogodbe, — in varijacijo prve v tem zmislu, da je sicer parlamentarno pritrjenje bistveno in potrebno za obstoj pogodbe, da pa pogodba do pritrjenja ni absolutno neveljavna, ampak le relativno, da tvori pritrjenje le suspenzivni pogoj veljavnosti; glavni zastopnik te smeri je Unger.

Dr. Pitamic ugotavlja sicer, da stoji naša ustava na stališču prve smeri, sam pa se drži državnopravne smeri, izhajajoč iz tega, da je državne pogodbe kot institut mednarodnega prava presoјati

edinole iz tega prava in da radi heterogenosti in medsebojne izključljivosti mednarodnega in državnega prava to sploh ni v stanu posegati v zadeve mednarodnega prava in zanje dajati pravnih pravil. Pritrjujem povsem tej tezi, toda do pisateljevega zaključka radi tega še ne morem priti, ker ta teza za rešitev vprašanja ni odločilna.

Vprašanja, ali je nastopilo zedinjenje volje pogodbenikov, v kateri obliki se naj to zgodi in kakšne so pravne posledice tega zedinjenja, je vsekakor rešiti samo iz mednarodnega prava; od tega pa je ločiti vprašanje o legitimaciji za sklepanje državnih pogodb; to je presojati edinole iz državnega prava pogodbenih držav. Pogodbene izjave dajejo tudi pri jurističnih osebah samo ljudje. Ali pa je taka izjava pravno izjava jur. osebe, to je, ali se mora njej prišteti, to je odvisno od vprašanja, ali je bil oddajatelj pogodbene izjave upravičen, nastopati v imenu jur. osebe. Za to vprašanje pa more biti edino merodajna ustava juristične osebe, z uporabo na državo: njeno državno pravo.

Odločilno vprašnje je torej, ali gre medsebojna izključljivost mednarodnega in državnega prava ali splošno dveh heterogenih pravnih redov tako daleč, da, če je glavni del kakega dejanskega stanu podrediti enemu pravnemu redu, je treba izključno vsa vprašanja podvreči temu pravnemu redu, četudi so sicer podvržena drugemu? Tega vprašanja pa se pisatelj dotakne le mimogrede, ko skuša ovreči Labandov pravilni nazor. Tu bi se bil moral pisatelj bolj poglobiti v problem. Labandov argument glede jurističnih oseb privatnega prava, katerih pravna dejanja se presojajo po privatnem pravnem redu, vprašanje legitimacije njih zastopstva pa iz statutov, torej heterogenega, za notranje razmere in zastopstva na zunaj edino merodajnega statutarnega pravnega reda, — zavrača dr. Pitamic z ugovorom, da tvori obvezna razglasitev statutov glede zastopstva jur. osebe presumpcije splošne znanosti, v mednarodnem pravu pa to glede državnih ustav ne velja. Ta ugovor je malo prepričevalen. Tu bi se morala študija raztegniti na ves problem takozvanih prejudicialnih pravnih razmerij, kjer najdemo isto prikazen.

Vprašanje se seveda, kakor sploh vsa mejna vprašanja, ki trkajo na temelje pravnega pojmovanja, ne bo dalo nikdar rešiti do absolutne evidentnosti in se bode navsezadnje odločiti za ono rešitev, ki je enostavnejša, razumljivejša. In tu, mislim, se bo težišče nagibalo na pisateljevim dokazom nasprotno stran. Čemu naj bi



se vprašanje o legitimnem zastopstvu države moralo presojati iz mednarodnega prava, če država to že v svoji ustavi reši? Čemu segati po nenapisanem, meglenem mednarodnem pravu, če imamo zadostne določbe državnih osnovnih zakonov? Čemu iskati konflikta med dvema pravnima redoma, ko lahko izhajata drug poleg drugega? Čemu ločitev med mednarodno obveznostjo in državno-pravno izvedljivostjo, in končno priznanje, da je prva brez druge vendarle — fraza in neizpolnitev obvezne pogodbe vsled državno-pravne neizvedljivosti »posebno težko kršenje mednarodnega prava« (str. 111)?

Tudi ugovori, da bi se moralo v ratifikacijskih listinah pritrjenje parlamenta omeniti in eventualno naknadno pritrjenje pogodbenemu nasprotniku naznaniti, kar pa se ne zgodi, niso prepričevalni. Sklicevati se na »običajno pravo« radi tega, ker se je od leta 1867. tu in tam zoper ustavo grešilo, pomeni isto, kakor negirati znani čl. XIX. osnov. zak. zato, ker še do danes ni popolnoma izveden.

Frapira vsekakor, da zavrača pisatelj Heilbronna, ki zavzema ekstremno stališče, da tudi v Zedinjenih državah Severne Amerike sodelovanje senata mednarodnopravno ni relevantno. Ondi določa ustava, da je sodelovanje senata potrebno pri vseh pogodbah. Zdi se mi, kakor bi bila ravno ta okolnost, da je v ustavah evropskih držav parlamentarno sodelovanje omejeno le na gotove pogodbe, povzročila vso kontroverzo.

V naslednjih poglavjih »oblika sodelovanja« (VI.), »državne pogodbe, katerih parlamentarno obravnavanje ustavni zakoni izrecno predpisujejo« (VII.), »izvedbeni zakoni« (VIII.), »kompetenca deželnih zborov« (IX.), »državna pogodba in zasilna naredba« (X.) in »stališče parlamenta glede razveljavljenja drž. pogodb«, pravna moč »pogodbenih zakonov« (XI.) razpravlja dr. Pitamic o v naslovih navedenih vprašanjih s poprej označenega teoretičnega stališča. Za referat se nudi tu malo, da bi širje zanimalo. Le še dvojje opazk.

Pisatelj je mnenja, da po mednarodni teoriji ni uporabna na mednarodne pogodbe, ki jih je parlamentarno odobriti, pot zasilne naredbe (§ 14), ker je parlamentu le sodelovati pri državnih pogodbah kot pravnih opravilih, »odredbe« po § 14 pa ne spadajo med pravna opravila, in očita nasprotnim nazorom (Kafka, Fleischmann) nedoslednost. Po mojem mnenju neopravičeno. Kakor pri zakonodaji, tako je pri gotovih državnih pogodbah vladar vezan na sodelovanje

parlamenta. Na sebi umestni in le vsled zlorabe zloglasni § 14 pa ima le ta zmisel, da vladarja pod gotovimi pogoji oprosti obveznosti parlamentarnega sodelovanja in podeljuje vladarjevim »odredbam« provizorno isto veljavo, kakor jo zadobe sicer le s sodelovanjem parlamenta. Zakaj bi se to ne dalo uporabiti tudi na državne pogodbe?

Dr. Pitamic izreka, da je pot, ki jo je avstrijska vlada pri uporabi § 14 na državne pogodbe (ces. naredba z dne 22. maja 1899, št. 102 drž. zak.) ubrala, totalno zgrešena. To pa le toliko, da je vlada ločila cesarsko naredbo, s katero se razglas sklenjene državne pogodbe po § 14 odreja, od razglasa pogodbe same, a materijalno se način, ki ga avtor označuje za pravičnega, krije z grajanimi.

Bilo bi še marsikaj omeniti, a prekoračil sem že meje referata. Knjiga, ki se poleg že omenjenih vrlin odlikuje po živahnem, a prijetno čitljivem slogu, dela čast avtorju in obogatuje našo državno-pravno literaturo glede vprašanj, ki bodo postala ravno vsled današnjih svetovnih dogodkov posebno aktualna.

**Dr. Št. Ságadin.**

## II.

V ugledni reviji »Wiener staatswissenschaftliche Studien« srečamo že v drugič svojega rojaka dra. Pitamica z delom iz državnega prava. Leta 1913. je bil priobčil v XI. zvezku svojo študijo o »Pravici poslancev do dijet«, ki jo je tudi »Slov. Pravnika« ocenil.

Sedanje znanstveno delo nam kaže tematično in sestavno lep napredek.

V njem obravnava Pitamic vprašanje, ki je ravno sedaj, ko se bodo v kratkem po vojni sklepale nove mednarodne pogodbe, največjega pomena.

Za nekak predhod in uvod svojemu delu je Pitamic že l. 1914. v jubilejni številki »Slov. Pravnika« priobčil razpravo »Sodelovanje avstrijskega državnega zbora pri mednarodnih pogodbah«. <sup>1)</sup> Kar je ondi na kratko označil, to je v novem delu zelo skrbno in natančno obrazložil in sicer v poglavjih I. do VI.

Dr. Pitamic nam kaže tu najprvo, kako so se določbe o mednarodnih pogodbah v naše ustavne zakone povzele neposredno po členu 48. pruske ustavne listine iz leta 1850., ki je zopet skoraj do-

<sup>1)</sup> Glej »Slovenski Pravnika« I. 1914, str. 241—250.

besedno prevzeta iz belgijske ustave z dne 25. februarja 1831. Potem navaja historičen postanek sedaj veljavnih pravil preko Pillerstorfove ustave iz leta 1848. kromeriškega ustavnega načrta, državne ustave iz leta 1849., oktoberske diplome in februarskega patenta. Ta pravila so sedaj v členu 6. drž. osnov. zakona z dne 21. decembra 1867, drž. zak. št. 145 o uporabi vlade in izvrševalne oblasti in pa v § 11 zakona z dne 11. decembra 1867, drž. zak. št. 141 o državnem zastopu.

Obe določbi se ne vjemata, da, pri prvi se zdi, da si sama sebi nasprotuje, ko določa v prvem stavku izključno kompetenco cesarjevo, dočim zahteva v drugem za »veljavnost« gotovih mednarodnih pogodb »pritrditve« državnega zbora. Je li ta za veljavnost res potrebna? Pitamic to zanika ter trdi, da je za »veljavnost« mednarodnih pogodb v Avstriji potrebna le slovesna obljuba cesarja ali vlade; to pa vsled nekega partikularnega mednarodnega običajnega prava, ki je tu edino merodajno. Državno pravo pride le v poštev, ko gre za uveljavljenje določb mednarodnih pogodb, nima pa moči, da bi po svojih ustavnih določilih moglo poseči v mednarodno pravo; kjer se kroga obeh pravnih redov ne dotikata, se morebitni konflikti ne derogirajo, ampak ignorirajo.

Če bi postajale mednarodne pogodbe res šele po pritrditvi avstrijskega parlamenta veljavne, bi se bilo to zdavnaj že naznanilo vsem državam, kakor se jim naznani vsaka sprememba v osebi vladarja, ali pa v bistvu države. A to se tudi po letu 1867. ni zgodilo in tudi v cesarjevih ratifikacijskih listinah ni nikjer govora o sodelovanju parlamenta. (Berlinska pogodba se je n. pr. šele 4 mesece po ratifikaciji predložila parlamentu.) Tam pa, kjer se državni zbor bavi s tako mednarodno pogodbo, ni dopustna niti inicijativa niti amendiranje; pogodba se sme le v celoti sprejeti ali zavreči. Kaj, ako se to zadnje zgodi? O tem meni pisatelj le prav na kratko (str. 57), da je stvar politične modrosti vlad, preprečiti tak konflikt in da ni poklicana pravniška veda, premostiti nasprotstva med državnim in mednarodnim pravom. Faktično se dosedaj, kolikor posnamo iz knjige, tak slučaj ni pripetil.

V nastopnem poglavju VII. navaja pisatelj v res skrbno sestavljenem pregledu one pogodbe, ki so po ustavnih zakonih podvržene parlamenarnemu obravnavanju. Deli jih po besedilu ustavnih določb v mednarodne pogodbe, ki vežejo posamezne državljane, ki obre-

mene državo ali njene dele, v trgovinske pogodbe in v pogodbe o spremembi ozemlja. Pri teh se dotakne Pitamic takozvanih »mirovnih pogodb« ter pobija po vsej pravici Ungerjevo naziranje, da so te pogodbe, ker baje izvirajo iz pravice cesarjeve, napovedati vojno in sklepati mir, lahko odtegnejo parlamentarni odobritvi, češ, da so pogodbe svoje vrste. Pisatelj dokazuje, da so ravno v teh mirovnihi pogodbah prvine skoraj vseh dosedaj označenih pogodb ter da je zato sodelovanje parlamenta potrebno.

Dr. Pitamic govori potem o takozvanih izvedbenih zakonih, to so oni, ki uveljavljajo mednarodne pogodbe v notranjščini države, nadalje o kompetenci deželnihi zborov, ki jo priznava le za uveljavljanje pogodb, in še te v redkih izjemah, kakor n. pr. pri vtelešenju Spića in okolice k Dalmaciji po berolinski pogodbi.

Nadaljno vprašanje, se li lahko uveljavlja mednarodna pogodba s §-om 14., reši Pitami pritrjevalno, zahteva pa popolno analogijo k normalnemu uveljavljanju parlamentarnim potom. Slednjič se bavi pisatelj s stališčem parlamenta pri razveljavljanju pogodb.

Ne trdimo preveč, če še povemo, da je pisatelj tudi tu oral — izvzemši Teznerjeve razprave — še precej neobdelano ledino. Delo je zelo vestno in koncizno sestavljeno, semtertja, posebno v začetku, motijo morda podolgasti francoski citati, sicer pa je v njem izčrpanega ogromno znanstvenega in legislativnega gradiva, ne da bi pri tem trpela preglednost in jasnost razprave.

Dr. R. pl. A.



## Iz pravosodne prakse.

A. Civilno pravo.

a) Če je menični zavezanec podpisal izpolnjeno menico in je kasneje menica dobila brez njegovega pritrdila domicilski zaznamek, ne more proti njemu niti dobroveren pridobitelj menice uveljavljati pravic, ki se opirajo na domicilovanje.

(Plenis. sklep c. kr. vrhovnega sodišča z dne 13. aprila 1915, prez. 119/15. — Knjiga judikatov št. 219.)

Vprašanje, ali mora menični zavezanec pustiti veljati proti sebi poznejšnji domiciljski pristavek na menici, ako menico vtožuje