

SLOVENSKI PRAVNIK

Leto XXXIX. V Ljubljani, 1. avgusta 1925. Štev. 7.—8.

Zakon o volitvi v občinska zastopstva v Sloveniji v praksi.

Dr. Fran Vodopivec.

Zakon o volitvi v občinska zastopstva v Sloveniji od 18. februarja 1922, razglašen 18. marca 1922. v št. 61 Službenih Novin¹⁾ in s tem dnem v pravni moči, je bil preizkušen v večjem obsegu v praksi šele lansko leto, ko so se vršile občinske volitve malodane v vseh občinah Slovenije (izvzemši Prekmurje). Tedaj so se pokazale pri njegovi uporabi razne težkoče, nejasnosti in pomanjkljivosti, ki so povod tej razpravi.

Težkoče v uporabi zakona o volitvi v občinska zastopstva v Sloveniji, ki ga imenujem tu krajše obč. vol. zakon, so se povečale, ko so bili uvedeni stalni volilni imeniki. Z zakonom o volilnih imenikih od 30. maja 1922., Služb. Nov. št. 125²⁾, ki je dobil obvezno moč 20. junija 1922, so prestali veljati vsi zakonski predpisi drugih dotedanjih zakonov, torej tudi predpisi navedenega obč. vol. zakona za Slovenijo, kolikor se tičejo volilnih imenikov (čl. 24). Po predpisu čl. 18. istega zakona pa je v onih občinah, v katerih se volilna pravica za občinske volitve razlikuje od volilne pravice za ostale volitve (torej tudi v Sloveniji), sestaviti posebe stalne volilne imenike. Na te posebne volilne imenike se nanašajo vsi predpisi tega zakona glede stalnega volilnega imenika. Zakon o vol. imenikih vsebuje sicer tudi nekatere določbe o volilni pravici (čl. 1., odst. 3), vendar pa te določbe ne veljajo za občinske volitve v Sloveniji, kar je razvidno iz ravnokar navedenih zakonskih predpisov.

¹⁾ Uradni list pokrajinske uprave za Slovenijo št. 80/22.

²⁾ Uradni list št. 184/22.

Volilnih imenikov se tičejo in so torej z zakonom o vol. imenikih derogirane nastopne določbe obč. vol. zakona: § 7., odstavek 1. in drugi stavek odstavka 2.; § 8., izvzemši odstavek 1.; § 9. Nadalje je bil § 10. razveljavljen po čl. 19. zak. o vol. imenikih toliko, da ne odloča o popravku vol. imenikov gerent, temveč pristojno okrajno sodišče tam, kjer so občinski odbori razpuščeni.

Nekatere druge določbe obč. vol. zakona pa so postale z uvedbo stalnih vol. imenikov neuporabne. Te določbe se morajo, — ako naj je zakon sploh še uporaben — prilagoditi predpisom zakona o vol. imenikih, čeravno se ne nanašajo na volilne imenike.

Take so že v § 1. nastopne (tu razprto tiskane) določbe, ki z ozirom na stalnost in trajno razgrnitev volilnih imenikov niso več uporabne:

»Pravico voliti imajo vsi moški, ki so do tedaj, ko so se začeli sestavljati volilni imeniki, dovršili 21. leto . . . ali ki kot javni nameščenci . . . vsaj od začetka prve razgrnitve volilnih imenikov vedno bivajo v občini.

Ob istih pogojih imajo pravico voliti tudi oni Slovani po plemenu in jeziku, ki sicer niso naši državljani, ki so se pa do tedaj, ko so se začeli sestavljati volilni imeniki, stalno naselili v občini.

Za izračunanje časa, kako dolgo biva volilec v občini, je merodajen dan, ko so bili prvič razgrnjeni volilni imeniki.«

Tu sta dva različna roka (dan »ko so se začeli sestavljati volilni imeniki« in dan »prve razgrnitve«), ki ju moramo oba nadomestiti z dnevom, »ko se razglasi ukaz o volitvah . . . občinskih funkcionarjev« (čl. 12. zak. o vol. imenikih), ker je to edini v omenjene svrhe uporabljen rok v zakonu o volilnih imenikih.

Tudi 6-tedenski rok, določen v § 11. za razpis volitev ne zadošča več, ker je znatno prekratek za vsa opravila, ki jih je izvršiti pred volitvami. Ako seštejemo vse roke za reklamacije, pritožbe in njih rešitve v členih 7., 8., 9., 10. in 12. zakona o vol. imenikih in roke za vložitev, pregled, popravo

in objavo kandidatnih list, navedene v §§ 12., 16. in 21. obč. vol. zakona ter prištejemo nekaj dni za pošto in vročitve, ugotovimo, da je treba volitve razpisati vsaj dva in pol meseca prej.

Nadalje odpade iz razglasa o volitvi, čigar vsebino predpisuje 2. odstavek § 11., »objava o razgrnitvi popravljenih volilnih imenikov« za prvih 5 dni po razpisu volitve (§ 8), ker morajo biti volilni imeniki itak stalno razgrnjeni.³⁾ V praksi se namesto te objave sprejema v razglas o volitvi določba čl. 12. zak. o vol. imen., da »se smejo popravki zahtevati še 15 dni po razglasitvi ukaza« in da »nobena poznejša zahteva za popravek ne vpliva na sestavo volilnega imenika, po katerem se bodo vršile že razpisane volitve«, čeravno ta objava v zakonu ni odrejena.

Končno je treba z ozirom na stalnost volilnih imenikov tudi določbo 2. odstavka § 12. obč. vol. zakona, da se morajo kandidatne liste predložiti političnemu oblastvu »najpozneje v 10 dneh po razpoložitvi pravnomočnih volilnih imenikov« tolmačiti ne po besedi, temveč po njenem namenu. Ker so namreč volilni imeniki z gori omenjeno omejitvijo stalno razgrnjeni, nam izraz »po razpoložitvi« ne more služiti za določitev dneva, od katerega naprej teče desetdnevna doba za vlaganje kandidatnih list. Namen tega predpisa pa je očitvidno ta, da se sprejmejo v kandidatne liste le take osebe, ki morejo biti izvoljene (zadnji odstavek § 12.). Za pasivno volilno pravico je prvi pogoj aktivna volilna pravica, to pa je najlažje (ne izključno!)⁴⁾ ugotoviti iz »pravnomočnih« vol. imenikov.

³⁾ Volilni imeniki niso razgrnjeni le v dobi, določeni v čl. 3. zak. o vol. imenikih, ko se pošljejo pristojnemu prvostopnemu sodišču v potrditev. A to se v času priprav za volitve itak ne sme zgoditi (čl. 13. zak. o vol. imenikih).

⁴⁾ Nikjer ni predpisano, da mora biti kandidat vpisan v volilni imenik. Iz stavka: »Podpisi kandidatov, ki so vpisani v volilnem imeniku, se štejejo v predpisano število predlagateljev« v zvezi z ostalo vsebino § 14. je moči sklepati, da smejo kandidirati tudi osebe, ki niso vpisane v volilnem imeniku in da zadostuje, če imajo aktivno volilno pravico. V zakonu o volitvi poslancev za narodno skupščino je celo izrečno ugo-

Tu nudi izraz »pravnomočnih« oporo za določitev 10-dnevnega roka. Pravnomočni postanejo volilni imeniki za določene volitve, če ni bilo nobenih reklamacij, z onim dnem, ko konča reklamacijska doba, t. j. 15. dan po razpisu volitev. Isto velja za primer, da so bile vložene reklamacije končno rešene pred potekom 15-dnevne reklamacijske dobe. Če pa reklamacije do tega dne niso bile končno rešene, postanejo volilni imeniki pravnomočni z onim dnem, ko je bila poslednja reklamacija oziroma izjava ali pritožba v reklamacijski zadevi končno rešena, in izprememba, ki jo rešitev eventualno obsega, vpisana v volilni imenik (čl. 10. zak. o vol. imenikih).

Ta dan je torej ob razglasitvi volitev še neznan in zato tudi politično oblastvo praviloma ne utegne v razglasu o volitvi objaviti roka za prijavo kandidatnih list, kakor to predpisuje § 11. obč. vol. zakona. Da pa kljub temu vsaj do neke mere zadoste zakonski določbi, si politična oblastva pomagajo na ta način, da v razglasu o volitvi izjavijo, da bodo rok za prijavo kandidatnih list razglasila pozneje (t. j. po dovršenem reklamacijskem postopanju), ali pa tako, da določijo ta rok za čas, ko bodo z upoštevanjem vseh v reklamacijskem postopanju predvidenih rokov (čl. 8., 9., 10. in 12. zak. o vol. imen.) v najugodnejšem primeru vse reklamacije rešene. To pa utegne biti šele približno 6 tednov po razglasu volitev.

Popolnoma pomotno in protivno zakonu, ki polaga rok za vlaganje kandidatnih list v čas po pravnomočnosti volilnih imenikov, se mi torej zdi, če je bil določen ta rok za prvih deset dni v nekaterih primerih po razglasu volitev, ko še niti 15-dnevna reklamacijska doba ni bila končana.

To so v glavnem izpremembe, ki jih je bilo po uvedbi stalnih volilnih imenikov via facti izvršiti v obč. volilnem zakonu.

Nadalje se je izkazalo v praksi, da so tudi v obč. vol. zakonu samem, torej brez ozira na zakon o vol. imenikih, nekatere nejasnosti in pomanjkljivosti, ki dopuščajo različna tolmačenja in otežujejo poslovanje.

tovljeno, da sme biti izvoljen za poslanca samo oni, ki ima volilno pravico brez ozira na to, ali je vpisan v vol. imenik.

Taka nejasna določba je n. pr. drugi odstavek § 20. V § 19. in v prvem odstavku § 20. je predpisano, da morajo zastopniki onih kandidatnih list, iz katerih so se posamezni kandidati črtali 1) vsled večkratne kandidature, ali 2) ker ne smejo biti izvoljeni, ali 3) radi njihove smrti ali odpovedi, tekom 5 dni po zadevni obvestitvi imenovati v dopolnitev liste druge kandidate. Če zastopnik tega v 5-dnevnem roku ne stori »ali če so se kandidatne liste že potrdile ali objavile, se kandidatna lista več ne dopolni, temveč se napisani kandidati pomaknejo v tekoči vrsti navzgor in ostane koncem liste toliko mest praznih, kolikor je kandidatov odpadlo.«

Drugi odstavek § 20. pa se glasi: »To določilo velja le, kolikor § 16., odstavek 2., kaj drugega ne določa.«

Ta pa odreja, da »je kandidatna lista neveljavna« ako ne zadošča predpisom §§ 12., 14. in 15. ali ako se je vršila pri nji zloraba splošne označbe že obstoječih političnih in drugih strank in ako zastopnik liste ne zadosti tekom 5 dni pozivu, da listo popravi.

Torej: v vseh primerih pomanjkljivosti, naštetih v § 16., je kandidatna lista neveljavna, če je, vrnjene v popravilo, njen zastopnik tekom 5 dni po pozivu ne popravi; v primerih, naštetih v § 19., pa se lista pod enakim pogojem ne razveljavi, temveč ostane, četudi okrnjena, v veljavi, toda le, kolikor § 16., odst. 2., kaj drugega ne določa.« Za to nejasno zakonito določbo ni bilo moči najti druge sprejemljive razlage kakor te, da postanejo kandidatne liste v primerih § 19. neveljavne le, kolikor so ti primeri istovetni z onimi, ki so navedeni v § 16. oziroma v §§ 12., 14. in 15., na katere se § 16. sklicuje. Istoveten pa je le primer iz zadnjega odstavka § 12.: »V kandidatne liste se smejo sprejemati kot kandidati vse osebe, ki morejo biti izvoljene« s primerom iz § 19.: »ker ne smejo biti izvoljeni«. Tudi v tem primeru se kandidatna lista ne razveljavi, če je bila že potrjena ali objavljena (§ 20.), ker § 16. teh dveh primerov ne predvideva, pač

pa postane še nepotrjena in še neobjavljena lista neveljavna, če se njen zastopnik ni tekom 5 dni odzval pozivu, da jo dopolni.

§ 22. se glasi:

»V občinah, kjer je bila vložena le ena sama veljavna kandidatna lista, proglasi župan brez volitve vse kandidate, predlagane v tej listi, za izvoljene obč. odbornike, oziroma namestnike.

Glede tega proglasa in glede ugovorov zoper postopanje veljajo določbe §§ 40. in 42.«

Mimogrede bodi omenjeno, da ta paragraf po mojem mnenju ne spada v II. oddelek zakona (»Priprave za volitve«), temveč bi moral biti uvrščen v III. oddelek (»Kako se voli«), ker ne govori o pripravah za volitve, marveč vsebuje že enega izmed načinov, »kako se voli«.

Toda ta nedostatek je podrejenega pomena. Zelo važna pa je interpretacija 2. odstavka § 22. ali natančneje — razlaga besed »glede ugovorov zoper postopanje veljajo določbe § . . 42«. Eni trdijo, da se nanašajo te besede edino in izključno le na 1. odstavek § 22., drugi pa in med temi, kakor sem posnel iz neke rzsodbe, tudi upravno sodišče v Celju, so mnenja, da je razumeti pod izrazom »postopanje« vse postopanje pri pripravah za volitve, o kojem je govor v II. oddelku (§§ 7. do 22.) zakona.

Razlogi za drugo mnenje mi niso znani. Morda jih je iskati v splošnosti izraza in v dejstvu, da je ta določba, četudi pogrešno, na koncu II. oddelka.

Za prvo naziranje pa govori:

1.) dejstvo, da se omenjena določba navedena v paragrafu, kakor že omenjeno, ne tiče priprav za volitve, temveč volitev samih;

2.) njena ozka gramatikalna zveza z določbo »Glede tega proglasa . . . veljajo določbe §§ 40. in 42.«, ki o njem ni dvomiti, da se nanaša le na 1. odstavek istega paragrafa;

3.) premislek, da bi ji bil zakonodajec privoščil zbog njene važnosti vsaj poseben stavek, če že ne celega paragrafa, ako bi bil hotel raztegniti njeno veljavnost na ves II. oddelek.

4.) sklicevanje na § 42., ki v 3. odstavku izrecno določa: »Ugovori, ki se tičejo postopanja pri pripravah za volitev (reklamacijsko postopanje) tu niso več dopustni.«

Sicer si tudi v razlagi te zakonske določbe praktiki niso edini in bo nižje tudi o njej razpravljati. Tu naj le vnaprej navedem mnenje, ki ga smatram za upravičeno, to je: Po izvršenih volitvah ugovori zoper postopanje pri volitvenih pripravah niso več dopustni! Če je temu tako, potem se vendar tudi sporna določba 2. odstavka § 22. ne utegne nanašati na pripravljalno postopanje, ker bi bila v tem primeru nesmiselna. Je torej pravilno naziranje, da se 2. odstavek § 22. nanaša edino le na 1. odstavek istega paragrafa.

§ 25. določa:

»Za vsako volišče sestoji volilni odbor iz župana ali enega občinskega svetovalca kot predsednika . . .« Ljubljana ima 20 volišč in v normalnih razmerah enega župana, enega podžupana in ob širokogrudni razlagi § 57. o. v. r. 9 občinskih svetovalcev-članov magistrata, ima torej predsednike le za 11 volišč. Kdo naj predseduje na ostalih voliščih? Tega zakon ne predvideva. Podobne težkoče so tudi v Mariboru.

Po predpisu 5. odstavka § 32. se morajo volilni rezultati za vsako kandidatno listo posebej zabeležiti v volilnem imeniku. Mislim, da se ne motim, če smatram besedo »imeniku« le za lapsus calami; na njenem mestu bi pač moralo stati »zapisniku«. Pogreška, ki bi jo bilo zakonitim potom popraviti.

Omenil sem že, da so tudi glede interpretacije 3. odstavka § 42. mnenja deljena. Nekateri menijo, da so s to določbo po izvršenih volitvah zabranjeni le ugovori proti reklamacijskemu postopanju, dopustni pa ugovori proti postopanju pri ostalih pripravah za volitev (n. pr. proti postopanju s kandidatskimi listami). V tem naziranju jih morda potrjuje že gori navedeno besedilo določbe v tem, da smatrajo izraz »postopanje pri pripravah za volitve« za istoveten z izrazom, ki mu sledi v oklepaju »(reklamacijsko postopanje)«. To bi bilo upravičeno, če ne bi imel prvonavedeni izraz na drugem mestu v istem zakonu drugega pomena. Oddelek II. zakona ima napis »Priprave za volitve v občinski svet«, vsebuje pa

poleg določb o reklamacijskem postopanju še predpise: 1) o voliščih, 2) o številu odbornikov in njih namestnikov, 3) o sestavi in razmnožitvi volilnih imenikov, 4) o razglasu volitve, 5) o kandidatnih listah in 6) že omenjeni § 22. Če ravno točke 2.) in točke 6.) ni moči šteti k pripravam za volitve, je vendar jasno, da je ta pojem v zakonu samem mnogo širši od pojma »reklamacijsko postopanje«. Tako se upira tej razlagi naravni pomen besed, ki je v prvi vrsti merodajen za interpretacijo.

Naravni pomen besedila sporne določbe kakor tudi nadpis in ostalo besedilo § 42. opravičujejo nasprotno naziranje, da je po volitvah vsak ugovor na drugo instanco (velikega župana) proti postopanju pri katerihkoli pripravah za volitve nedopusten.

Nepojasnjeno pa ostane pri tem naziranju, zakaj je zakonodajec vrnil za izrazom »postopanja pri pripravah za volitve« izraz »(reklamacijsko postopanje)«. Ako bi bil hotel zakonodajec izključiti le ugovore proti reklamacijskemu postopanju, bi bil to vendar enostavneje povedal, n. pr. »Ugovori proti reklamacijskemu postopanju tu niso več dopustni«. Sicer pa bi bila tudi ta določba odveč, saj je bilo v (sedaj derogiranem) § 8. že točno določeno, do kdaj se smejo vlagati reklamacije. Pa tudi če bi bilo pravilno mnenje, da so izključeni s sporno določbo le ugovori proti reklamacijskemu postopanju po volitvah, iz besedila nikakor ni moči sklepati, da so ugovori proti postopanju pri ostalih volilnih pripravah dopustni.

Iz tega in ker ni v zakonu tudi drugod nobenih določb o ugovorih proti postopanju pri volilnih pripravah (izvzemši reklamacijsko postopanje), sledi, da proti omenjenemu postopanju ni pritožbe na višjo stopnjo Odpomoč proti nezakolitostim I. stopnje nudita nadzorovalna pravica višje stopnje (§ 43. obč. vol. zak. in čl. 9. zakona o obč. upravi) in pritožba na upravno sodišče.

V praksi se je uveljavilo večinoma prvo naziranje, t. j., da je tekom 8 dni po razglasu volilnega izida dopustna pritožba tudi proti nezakolitostim v pripravah za volitve, izvzemši reklamacijsko postopanje. S to prakso, ki ji po gori navedenem sicer nedostaje zakonite podlage, ki pa ustreza čutu pravičnosti, se izpolnjuje občutna vrzel v obč. vol. zakonu,

ker so ravno določbe upravnih oblastev I. stopnje v pripravljalnem postopanju mnogokrat naravnost odločilnega pomena za izid volitev (n. pr. razveljavljenje ene kandidatne liste).

To bi bile v glavnem one pomanjkljivosti in nejasnosti zakona o obč. volitvah, ki so se pokazale pri njegovi uporabi. Želeti bi bilo, da bi jih odpravili izdelovalci novega zakona o občinah, ki bo vseboval najbrže tudi predpise o volitvah v občinska zastopstva. Volilni predpisi so zakon, ki ga študira in uporablja ne samo pravnik, temveč tudi priprost človek in nejurist, zato pa mora biti kolikor moči jasen in priprost.



Vpliv sodišča na pravdno gradivo, podano po strankah.

Dr. Edvard Pajnič.

Z izjemami mora veljati v civilni pravdi načelo, da naj stranki obvladata ne le sporni predmet ter pravdo kot celoto, temveč tudi pravdno vsebino v podrobnostih. S tem je že deloma označen razloček med civilno in kazensko pravdo, kjer se stranki ne moreta odpovedati zahtevkom javnopravnega značaja, še manj pa poljubno vplivati na pravdno vsebino v podrobnostih. V civilni pravdi se smeta stranki odreči pravicam, ki so predmet spora, zato naj imata tudi polno prostost, ali naj storita ta ali oni pravdni korak. Odreči se torej ali podvreči brezpogojno se ni le moči glavnemu materialnopravnemu zahtevku, temveč tudi posameznim procesualnim pravicam. Seveda je vse to dopustno le, kolikor prihaja v poštev zasebnopravno razmerje, ne pa tudi glede javnopravnega razmerja. (Primeri skupne dispozicije: dogovor o pristojnosti, odpoved zaprisegi ali zaslišanju priče, poravnava, prememba tožbenega zahtevka, počivanje postopanja itd. —; ne pa tudi podaljšanje prisilnih rokov, preložitve narokov itd.)

Po čistem razpravnem načelu naj bi torej v gorenjih smereh stranki s sodnikom razpravljali, ne pa sodnik ž njima kot