

SLOVENSKI PRAVNIK.

Leto XXXIV. V Ljubljani, aprila meseca 1920. Štev. 1—4.

K vprašanju organizacije naše države.

Dr. Henrik Steska.

Malodane v vseh slojih našega jugoslovanskega naroda prevladuje prepričanje, da obveljaj v državi Srbov, Hrvatov in Slovencev parlamentarni način vladanja. Parlament, naj se že imenuje narodno predstavništvo ali narodna skupščina, je pač zastopnik ali reprezentant vsega naroda, vsega prebivalstva, ako je izšel iz občnih, enakih, tajnih, neposrednih in so-razmernih volitev. V tem slučaju namreč ustreza številno razmerje med zastopniki posameznih strank, stanov in razredov kolikor toliko razmerju med dotičnimi socialnimi sloji samimi. Povsem upravičeno je torej, da je tak parlament glavni nositelj državne oblasti.

Parlamentarizem pa nikakor ne sme vladati neomejeno, ker sicer bi se morali bati, da vsakokratna večina v parlamentu zlorabi svojo moč. Ne smemo dvomiti, da bi parlamentarna večina skušala prej ali slej, vedé ali nevedé v dosego hipnih strankarskih koristi delovati na način, ki nikakor ni v blagor prebivalstva in ki pomenja za velik del naroda neznosen absolutizem.

To se da le preprečiti, ako onemogočijo notranje oziroma zunanjepolitične ovire tako zlorabo. Zgodovina nas uči, da ima neomejeni parlamentarizem kal smrti v sebi in da so take države torišče najkrutejšega absolutizma in najbolj pripravna tla za državljanske vojne in za izkoriščanje s strani inozemstva.

Preenostranski parlament je vsekakor zavreči. Vsa državna moč ne sme biti osredotočena v parlamentu, ker bi se sicer o kaki državljanski svobodi ne smelo več govoriti. V svesti si moramo biti, da je obstoj raznih strank povsem upravičen in da so v večji ali manjši meri tudi zahteve posamez-

nih strank upravičene. Neizmerno težko je, tu dobiti prave mere, a gotovo je, da se morajo državniki izogibati nestrpnega strankarstva ali pa šarlatanskega koristolovstva. V deželah, koder je mnogo analfabetov, tudi slednje ni povsem izključeno, kajti volilci ne morejo kontrolirati delovanja svojih zastopnikov. Pri volitvi narodnih zastopnikov v takih krajih ne odloča vedno trezni razum volilcev, temveč v prvi vrsti čustvo. Govorniška fraza in poza le premnogokrat odločujeta na kvar zdravemu razumu.

Vodilna misel v našem državnem življenju bodi torej tak parlamentarizem, ki vsled raznih omejitev ne dopušča nevarnih izrastkov in izrodov. V bistvu spadajo vse te omejitve parlamentarnega režima pod pojem decentralizacije. Decentralizacija je pa ali stvarna ali krajevna. Stvarna decentralizacija obstoja v tem, da so državni posli ali funkcije z ozirom na svojo vsebino in smer poverjeni različnim činiteljem. Krajevna decentralizacija pa vpoštevava važnejše razlike v političnem, gospodarskem in kulturnem oziru v posameznih delih države.

Vrhovno državno oblast delimo po njenih opravilih v zakonodajo, v upravo in v pravosodje. Vsaka teh treh funkcij je važna, a najvažnejša je pač zakonodajna oblast. Ona daje predpise, kako naj bo vsa država organizirana ter kako bodi urejeno medsebojno razmerje med posamezniki in pa med posameznikom ter državo.

I.

Ker je zakonodajna najvažnejša funkcija državne oblasti, zaradi tega je treba, da je pri zakonodaji parlament prvi činitelj. Ni pa treba, da bi bil edini činitelj, ker sicer bi se parlament večkrat prenaglil, ali bi kaka hipna večina v parlamentu izrabila svoj položaj v dosego enostranskih strankarskih koristi in pozabila na občni blagor države.

Protiutež proti prenagljenosti v zakonodaji je v monarhiji predvsem kralj. Sam nikakor ne more zakonov izdati, a ima pravico, da odreče sklepom parlamenta svojo pritrditev. Sklep brez kraljeve pritrditve pa ne bi smel postati zakon.

Istotako naj kralju pristoja pravica predčasne razpustitve parlamenta, ako meni, da delovanje parlamentarne večine ne ustreza narodovim težnjam in je pričakovati drugačnega izida volitev.

Kralj in njegova rodovina sta nekak trajen element v državi. Parlamentarne večine se morda hitro menjajo, ne menja se pa kraljevska rodovina. Člani kraljevske rodovine streme, da ima dinastija ugled med vrstniki. V času svetovnega prometa se je mentaliteta dinastij precej predrugačila, ne gre jim za absolutizem v lastni državi, temveč za ugled v krogu drugih dinastij. Ugled je pa seveda tem večji, čim bolj procvita država, ki jej dinastija načeluje. Kraljevska rodovina si je tedaj povsem v svesti, da morejo le urejene razmere v državi in občno blagostanje prebivalstva ustvariti ugled in sijaj dinastije in da je usoda kraljevske hiše tesno zvezana z usodo države. Takim sklepom parlamenta, ki evidentno ogrožajo razvoj države, bi torej kralj že vsled gornjih prevdarkov ne mogel pritrditi. Nasprotno pa se bo kralj v interesu kolikor možno mirnega razvoja življenja izogibal vseh nepotrebnih sporov s parlamentom.

Druga vrsta protiuteži je sodelovanje raznih teritorialnih avtonomnih zastopstev, stanovskih zastopstev in strokovnih sosvetov pri zakonodaji. Tem korporacijam in sosvetom naj se da prilika, da tekom primernege roku oddajo svoja mnenja in izražajo svoje želje glede nameravanih zakonov. Osebe, katerim je poverjena sestava zakonskih načrtov, in pa parlament sam bodo se na ta način do dobrega seznanili s težnjami posameznih slojev in posameznih pokrajin.

Tu nastane tudi vprašanje, ali je sploh treba in ali je v korist mirnemu razvoju, da osrednji parlament sklepa vse zakone. Pomisliti moramo, da so gospodarske, kulturne in družabne razmere pri Srbih, Hrvatih in Slovencih v posameznih pokrajinah dokaj različne. To je popolnoma naravno in drugače sploh biti ne more, saj loči včasih kar večstoletna različna zgodovina posamezne pokrajine.

Naše stremljenje meri na medsebojno zblížanje in glavni pogoj za to zblížanje je po hudem, trdnem boju dosežen, imamo skupno državo. Da se pa izognemo nepotrebnim bojem

in da moremo vse naše moči zastaviti gospodarskemu in kulturnemu delu, v ta namen moramo opustiti vsako prehitro in torej nenaravno izenačenje med posameznimi pokrajinami. Poizkus, kar kratkomalo potom zakona izenačiti družabne razmere v posameznih deželah naše države bil bi povsem brezuspešen in bi izzval skrajno nevarno reakcijo. Izenačenje naj se izvrši stopnjema tekom prihodnjih generacij. Takega izenačenja večina prebivalstva ne bo niti opazala, odpora ne bo, a končni uspeh bo tem globlji. Strog centralizem je že vsled tega popolnoma neizvedljiv, ker imamo vse premano železnic, ki bi spajale posamezne pokrajine, a naša država je jako obširna. Od Ljubljane do Beograda je približno ista razdalja, kakor od Ljubljane do Prage in od Beograda proti Solunu do najjužnejše točke naše kraljevine pa ista razdalja kakor od Prage do Hamburga. Večji del našega ozemlja je tudi dokaj hribovit, kar otežkočuje promet in pospešuje partikularizem. Prevelikemu partikularizmu se morajo seveda tudi upirati, kajti ta bi znal ugonobiti s težavo doseženo edinstvo, skupno državo in bi s tem sosebno nas Slovence izpostavil nevarnemu pritisku zlasti naših sosedov na zapadu in na severu.

Decentralizacija mora biti taka, da ne povdarja po nepotrebnem razločka med Srbi in Hrvati. Nikakor ne gre, da bi se tvorile tri, v večji meri avtonomne samoupravne dežele, namreč Srbija, Hrvatska in Slovenija. Hrvatska bi v takem slučaju obsegala menda Hrvatsko, Medjimurje, Baranjo, Slavonijo (razun Srema), Bosno tostran Vrbasa in pa Dalmacijo približno do Neretve, a ostale pokrajine bi pripadale po legi ali Sloveniji, ali Srbiji. S takšno Hrvatsko in takšno Srbijo bi le umetno in protinaravno oddaljevali Hrvate od Srbov in do prepotrebnege izenačenja bi morda tudi po več generacijah ne prišli. Upoštevati nam je tudi dejstvo, da se omejnene po večini hrvatske pokrajine same med sabo prav močno razlikujejo in isto velja o srbskih pokrajinah.

Ako že moramo decentralizirati, in o tem pač ne more biti nikakega dvoma več, potem naj tvorijo z malimi spremembami predvsem dosedanje, po pravnih uredbah se razlikujoče pokrajine podlago za krajevno decentralizacijo.

Take geografske, gospodarske in kulturne enote bi bile:

1. **Slovenija**, kjer bo gotovo še nekaj desetletij v rabi poseben pismen jezik, namreč slovenščina in ne srbohrvaščina. Z učenjem srbohrvaščine pa se naj prične že v višjih letnikih ljudske šole, kajti le na ta način se bomo smotreno bližali ostalim Jugoslovanom.

2. **Hrvatska**, ki bi obsegala poleg dosedanje Hrvatske in Slavonije tudi Medjimurje in Baranjo, a od katere bi se iz geografskih razlogov odcepil Srem.

3. **Dalmacija**, ki ima poseben, povsem primorski značaj, saj je ozek pas med dokaj visokim gorovjem in med morjem. Dandanes ima še jako slabe zveze s svojim zalediem, a že vsled svoje razprostranosti je treba, da tvori posebno enoto; razdalja od dalmatinskega otoka Raba do Dubrovnika je namreč ista kakor od Ljubljane do Brna.

4. Gorata **Ercegbosna**, ki se tudi zavoljo mnogoštevilnega muslimanskega življa izdatno razlikuje od sosedne Hrvatske in sosedne pomoravske Srbije.

5. **Srbska vojvodina**, ki obsegaj obširne ravni Bačke, srbskega Banata in pa Srema.

6. **Pomoravska Srbija**.

7. **Povardarska Srbija**.

8. **Črna gora s Skadrom**.

Iz zgodovinskih in iz geografskih razlogov obstojajo v vsaki teh dežel posebne razmere, vendar se pa tudi pri izdatni avtonomiji ni treba bati, da bi nastala stremljenja po ustanovitvi lastnih pokrajinskih držav, ker nobena omenjenih pokrajin ne bi imela potrebnih pogojev za lastno državnost.

V gotovi meri se bo morala zakonodaja prepustiti posameznim pokrajinam ali deželam.

Osrednji parlament bi sklepal o ustavi naše države, t. j. o nositeljih posameznih funkcij državne oblasti in o omejitvah državne oblasti napram državljanom, nadalje o vojaških, vnanjih (trgov., prometnih in političnih) stvareh, o železniških, pomorskih in poštnih stvareh, o državnih financah, o državljanstvu in domovinstvu, o civilnem, o zasebnem in javnem trgov. in obrtnem pravu, o kazenskem pravu, o kazenskem in civilnem pravnem redu, o cerkvah in verskih družbah ter o medverskih razmerah. V drugih področjih bi pa parlament

vobče sklenil le okvirne zakone, a sklepanje o podrobnih zakonih bi pripadalo deželnim zborom. Seveda bi tudi te izvršilne zakone moral še kralj potrditi, ker bi sicer ne postali zakoni. Dejstvo, da bi dežele smele le v okviru državnih zakonov sklepati o podrobnih zakonih, nadalje, da bi jih moral pristojni resortni minister predložiti s svojim mnenjem kralju v potrjenje in končno da bi šele s kraljevo potrditvijo dobili zakonito veljavo, to menda izključuje vsako bojazen, da bi se deželna zakonodaja vdejstvovala v centrifugalni, obstoju države nevarni smeri.

Nikakor pa ne bi zadostovalo, če bi se mesto podrobnih deželnih zakonov izdajale le izvršilne naredbe, kajti naredba se da prelahko zamenjati z drugo in ne daje dovolj gotovosti.

Umljivo je, da za sklepanje o ustavi in o njeni spremembi ne zaščita navadna parlamentarna večina, kakoršna je predpisana za navadne zakone. Le v navzočnosti zelo velikega števila poslancev in le s posebno kvalificirano večino navzočih poslancev bi se smela predrugačiti ustava. Ta naj bo trdna podlaga vsega javnega življenja, reda in svobode in vsled svojega izrednega pomena mora biti vsaka sprememba ustave izredno otežkočena. Pripetilo bi se pa lahko, da navaden zakon krši ustavo. Istotako ni izključeno, da ne bi deželni zakon prekoračil okvirnega državnega zakona. Ta nevarnost je precej velika. Da se jo prepreči, naj bi moral pristojni minister vsako v osrednjem ali v deželnem parlamentu sklenjeno zakonsko predlogo, še predno jo predloži kralju v potrditev, odstopiti državnemu svetu, o katerem še spodaj napišem nekaj vrstic. To povsem neodvisno sodišče bi moralo odločati, ali zakonska predloga ne nasprotuje ustavi, oziroma ali se giblje deželni zakon v okviru zadevnega državnega zakona. Ako je državni svet mnenja, da nasprotuje zakon ustavi, bi moral osrednji parlament še enkrat sklepati o zakonski predlogi in bi jo smel kralj potrditi le pod pogojem, da se je o njej sklepalo na način, kakoršen je predpisan za spremembo ustave. Kadar meni državni svet, da je sklenjena deželna zakonska predloga prekoračila meje, določene jej v državnem okvirnem zakonu, potem naj minister vrne zakonsko predlogo deželnemu zboru, in ako bi posebna kvalificirana večina vztrajala pri svojem prvotnem

sklepu, potem naj o grajanih delih zakonske predloge sklepa še osrednji parlament.

Menim, da so take omejitve našega parlamentarizma nujno potrebne, ker ne računamo z gosposko zbornico ali senatom.

II.

Preidemo k u p r a v i. V monarhijah je kralj vrhovni nositelj upravne oblasti. A kakor smo opažali pri zakonodaji, da je treba absolutno diktaturo vsakovrstne parlamentarne večine omejiti v interesu narodnega blagostanja, ravnatoko pozna moderna monarhija več protiuteži proti preveliki premoči kralja in njegove najbližje okolice v izvrševanju upravne oblasti. Tudi ne gre, da bi državna oblast razpadla v tri skoro popolnoma ločne panoge, in bi zakonodajna, uprava in sodstvo ne imele potrebnih stikov. Ker je zakonodajna oblast najvažnejša oblast v državi, zaradi tega prizna moderna ljudskim zastopnikom glavno besedo pri zakonodaji, a ne izključuje pri njej povsem kralja, ki je pred vsem vrhovni nositelj upravne oblasti, nadalje neodvisnega sodstva in končno zastopnikov teritorialnih in stanovskih organizacij.

Uprava je oni del izvršilne oblasti, kateri ne spada k sodstvu. Uprava izvaja sklenjene in potrjene zakone, a ker je treba vobče hitrega poslovanja, ne trpi predolghih posvetovanj, kakoršna so potrebna za zakone. Povsem naravno je torej, da je zgodovina odkazala kraljem, predsednikom in manjšim kolegijem upravno oblast. Večtisočletne izkušnje se skrivajo za tem dejstvom.

Najmočnejša protiutež kraljevi premoči v upravi je parlament. Kralj upravlja namreč potom ministrov, ki so za svoja dejanja ne samo kralju, temveč tudi parlamentu odgovorni, a kar je glavno, parlament mora pač odobriti državni proračun, ker sicer nimajo kralj in ministri potrebnih sredstev za upravo. To je tudi razlog, zakaj so v parlamentarnih državah ministri le eksponenti vsakokratne parlamentarne večine. Ministrstvo je torej sestavljeno iz zastopnikov one stranke, ki ima večino v parlamentu, ali ako ni tako močne stranke, iz zastopnikov vseh onih strank, ki hočejo tvoriti na podlagi sklenjenega kompromisa večino v parlamentu.

V parlamentarni monarhiji torej opazamo, da je sicer kralj vrhovni, a ne glavni nositelj upravne oblasti. Glavna moč v upravi pripada malemu kolegiju zaupnikov parlamentarne večine. Za kralja velja vobče izrek: »Le roi règne, mais il ne gouverne pas«. (Kralj kraljuje, a ne vlada.) Kralj reprezentira državo na zunaj in predseduje narodnim svečanostim.

Le takrat, ko nevarni boji pretresajo državo, ali ko parlamentarna večina resno ogroža obstoj države, ali kadar take večine sploh ni, tedaj pride do veljave ne samo kraljeva pravica, odrekati odobritev sklenjenim zakonom ter s predčasno razpustitvijo parlamenta in z razpisom novih volitev apelirati na narodovo voljo, temveč tudi njegova pravica, da ne potrjuje kar vsake, od parlamentarne večine predlagane ministrske liste, ter da skuša doseči potreben sporazum in medsebojno popustljivost med strankami.

Ta funkcija dinastij je velikega pomena in je že od marsikatero države v času kriz odvrnila grozeči prevrat in njega usodepolne posledice.

Dandanes, ko še nimamo pravih ljudskih zastopnikov, temveč le po dogovoru med političnimi strankami določeno število zastopnikov vsake posamezne stranke, pa seveda za ministrstvo iz parlamentarne večine ni prostora. Ves sedanjí parlament je produkt kompromisa med strankami in nikakor ne vemo, če ta ali ona zveza političnih strank v parlamentu res ustreza volji jugoslovanskega naroda. Priznati pa moramo, da sedaj, ko naše meje še niso določene, ko še ne vemo, kakšna gospodarska bremena in kakšne politične obveznosti nam nprti mirovna konferenca in ko mora naša država na zunaj nastopati kolikor se da močna in enotna, še ni čas, da bi se izvedle volitve v ustavotvorne skupščine in sicer iz dveh razlogov. Politične stranke si še nikakor niso na jasnem, na kak način naj se volitve izvrše, in bo debata o tem vprašanju povzročila še hudih bojov, a istotako se volitve v tako važno zastopstvo, kakoršna je ustavotvorna skupščina, gotovo ne bi mogle vršiti brez ljutih borb. Takoj po sklenjenih mirovnih pogodbah se pa morajo brez vsakega odloga vršiti volitve v ustavotvorno skupščino, da pridemo do jasnosti. Iz tega sledi, da je za sedaj upravičeno le tako ministrstvo, ki sloni na slični podlagi kakor ves

parlament, namreč na kompromisu, na dogovoru vseh važnejših strank. Ker pa še nikakor ne vemo, kako bo govorila ustavotvorna skupščina, in ker gre le za prehodno dobo, pa mora naša zakonodaja in naša uprava na vsak način opustiti vse globlje reforme, rešiti le najbolj nujna in neodložljiva vprašanja, a ta tem vestneje in izpreminjati obstoječe naprave v posameznih pokrajinah le potem, če res ni mogoče še par mesecev počakati. Prenaglitost in s tem izzvati nepotrebne spore, je škodljivo in izpodkopava zaupanje ljudstva v vlado.

Kakor že gori povedano, odreja kralj sam vobče le izjemoma v važnejših stvareh, a tudi v teh slučajih je treba sopodpisa pristojnega ministrstva, ki je s tem za kraljevo odredbo odgovorno. To veljaj tudi glede vrhov. vojaš. poveljstva, da se onemogoči vsaka vojaška diktatura. Navadno izdaja izvršilne naredbe, ukrepa in razsoja minister sam ali od njega odvisni državni uradniki. Zaradi enotnosti v upravi in v svrhu vzdrževanja dobrih odnošajev med ministri je treba včasih tudi skupnih sej vseh ministrov, kjer se ministri pod predsedstvom ministrskega predsednika posvetujejo o načelih in smereh državne uprave in o nameravanih pomembnejših ministrskih odredbah.

Umljivo je, da ministri včasih skušajo v preveliki meri ustreči težnjam onih strank, iz katerih so izšli. Da se oblast ministrov preveč enostransko ne udejs:vuje in da se dovolj vpoštevajo posamezne krajevne in stanovske razmere, ni le treba, da preide velik del uprave od ministrov na podrejena upravna oblastva in da se uprava vrši vobče potom dveh ali treh instanc, temveč morajo upravna oblastva pri izdajanju izvršilnih naredb in deloma tudi pri izdajanju ukrepov zaslišavati teritorialna in stanovska zastopstva ter strokovne sosvete. Kadar upravna oblastva le razsojajo o obstoju pravnega razmerja ali pravice, takrat gotovo ni treba sodelovanja teh korporacij.

Drugače pa je pri izvršilnih naredbah k zakonom. Oblastvo, ki izdaje naredbo, se mora seznaniti s težnjami in željami vseh onih socialnih skupin ali slojev, ki jih prizadene nameravana naredba. Pri nekaterih ukrepih ne gre le za navadno, povsem enostavno presojanje pravno relevantnih dej-

stev ali pa za tako presojanje, ki ga najbolje opravijo posamezni strokovnjaki, temveč gre za presojanje, ali obstoja pri prebivalstvu potreba za gotove naprave, oziroma oblastvene odredbe ali ne. V takih slučajih je želeli sodelovanja omejenih korporacij. To sodelovanje se more vršiti na dvojen način. Samoupravna zastopstva in seosebno stanovska zastopstva, nadalje sosveti bi bili n. pr. posvetovalni organi upravnih oblastev, nekatera teritorialna samoupravna zastopstva (deželna, okrožna in okrajna zastopstva) pa bi bila v nekaterih primerih odločujoči organi ter bi predstojnik oblasti s svojim državnim uradništvom le izvrševal sklepe samoupravnih zastopstev in imel le v strogo pravnem oziru zaradi domnevane kršitve obstoječih zakonov pravico pritožbe z odloživo močjo.

Tako sodelovanje zelo blagodejno vpliva na javno mnenje, krepi zaupanje prebivalstva v upravo, vzbuja zanimanje najširših slojev za javno delovanje, onemogoči razne birokratske izrodke in seznanja uradništvo z ljudskimi potrebami.

Že pri zakonodaji se je izkazala potreba deliti med državno in deželno zakonodajo. Večstoletni različni razvoj v posameznih pokrajinah ali deželah sili k slični porazdelitvi državne uprave. Vnanji posli diplomatskega in trgoveškega značaja, vojska in vojna mornarica, železnice, pošta in brozjav, pomorstvo, državne finance in denarstvo, državni gozdi in rudniki, morajo biti nedvomno strogo centralizirani, vrhovna stopnja mora biti ministrstvo, kateremu so v posameznih pokrajinah podrejena pokrajinska ravnateljstva oziroma deloma tudi deželne vlade, namreč kadar bi poslovale v centraliziranih stvareh.

Drugачe pa je z ostalimi upravnimi posli. Vsaka izmed osmero pokrajin naše jugoslovanske države imej svojo deželno vlado (zemaljsko vlado), ki bi v necentraliziranih stvareh na zunaj kot najvišja administrativna stopnja, razsojala in naredbe izdajala. Vzlic temu bi imeli tudi resortna ministrstva za te posle, a ta ministrstva bi izvrševala le nekako vrhovno politično nadzorstvo ter določala smer in načela, po katerih naj postopa uradniška pokrajinska vlada. Za pomoravsko Srbijo in za srbsko vojvodino bi taka deželna vlada

lahko odpadla ter bi se v tozadevnih posameznih resortnih ministrstvih ustanovili posebni odseki.

Na čelu deželnih vlad bi stali guvernerji ali bani, katere bi kralj na predlog ministrskega sveta imenoval izmed nevtralnega uradništva in ne izmed parlamentarcev. To je potrebno, da se izognemo nepotrebnim sporom, kajti večina v osrednjem parlamentu ne bo vedno in povsodi ista kakor v deželnih zborih. Z ozirom na obširno sodelovanje avtonomnih korporacij pri državni upravi bi se ne moglo govoriti o zapostavljanju ljudskih stremeljenj. Voditelji političnih strank v deželi bi imeli primernejšega posla kakor predsedniki in podpredsedniki deželnih zborov in kakor deželni odborniki. Deželne vlade bi tvorili razni resortni oddelki z manjšo ali večjo samostojnostjo na zunaj. Le-to bi veljalo n. pr. za rudarska glavarstva in gradbena ravnateljstva, ki bi vsled svoje večje samostojnosti imela posebne nazive.

Pod deželno vlado, oziroma v pomoravski Srbiji in Vojvodini pod posebnimi ministrskimi odseki bi bila okrožna ali župnijska oblastva kakor srednja stopnja in sreska ali kotarska oblastva kakor nižja instanca, le v Sloveniji in morda tudi v Dalmaciji bi imeli mesto okrožnih in sreskih oblastev le eno samo instanco, namreč okrajno glavarstvo, ki bi poslovalo kakor okrajno oblastvo in kojega okoliš je manjši od okrožja, a večji od sreza v ostalih jugoslovanskih pokrajinah. Pri nas v Sloveniji ne občutimo nobene nujne potrebe za zopetno uvedbo treh instanc v političnem postopanju in se je tozadevno vobče obnesla naša sedanja prehodna organizacija.

Poleg teh splošnih upravnih oblastev nižjih stopenj bodo morala pri centraliziranih kakor pri necentraliziranih poslih po potrebi poslovati še posebna strokovna oblastva nižje stopnje.

Na čelu posameznih državnih oblastev in drugih državnih uradov in zavodov stoje državni uradniki, katerim je pridruženo potrebno število pomožnih državnih uradnikov. Le ministri so vobče parlamentarci in navadno ne izhajajo iz uradniških vrst. Prevažno je, da se uradniški stan ne udeležuje preveč strankarskih bojev in da se upira izrabljanju v strankarske namene. Tako uradništvo omili v izdatni meri politično borbo, utrjuje zaupanje prebivalstva v vlado in dviga pravni

čut. Tako uradništvo pa more nastati in se vzdrževati le pod posebnimi pogoji. Uradništvo mora v primeri z drugimi stanovni imeti zadostno plačo, ker sicer se bode prej ali slej globoko in splošno zajedla grda podkupljivost. Skrbeti ie pa tudi treba za povzdigo posebne stanovske časti, ki stavlja nepristransko uradovanje nad vse. Ta psihološki moment je izredne važnosti, a ga parlamentarci dosledno prezirajo. Gori navedenemu namenu bi služili posebno disciplinarni senati za uradništvo, ki bi bili vsaj po večini sestavljeni iz neodvisnih sodnikov. Taki neodvisni senati bi ne odvrčali le marsikaterga uradnika od zlorabe uradne oblasti in od nedostojnega vedenja, temveč bi obenem med državnim uradništvom tudi utrdili zavest, da se jim ni treba bati pristranskih razsodb s strani odvisnih, raznim nezakonitim vplivom podvrženih disciplinarnih komisij.

Tudi je potrebno, da postanejo vobče le uradniki nižjih činov po večletni zadovoljivi praksi in z zadostnimi teoretičnimi študiji uradniki višjih činov, da se državni uradniki morejo odpuščati le na podlagi razsodbe pristojnega disciplinarnega senata in da imajo državni uradniki, vdove in otroci umrlih uradnikov pravico do pokojnine. Le izjemoma in na nestalnih službenih mestih bi se smeli vporabljati na podlagi zasebne pogodbe tudi začasni uradniki, ki bi pa z ozirom na svojo manjšo odgovornost ne imeli pravice oblastvenega ukrepanja in razsojanja. Povsem naravno je, da v tako obširni državi, kakor je država Srbov, Hrvatov in Slovencev, imenuje kralj le državne uradnike višjih činov, ostale pa minister, oziroma šef deželne vlade.

Navadna kazensko - pravna in posebna disciplinarna odgovornost državnih in drugih javnih uradnikov štiti sicer prebivalstvo v precejšnji meri pred uradno zlorabo, a nikakor ne zadošča. Ako javen uradnik v svojem poslovanju bodisi nalašč, bodisi s kaznjivo malomarnostjo povzroči državi, občini ali posamezniku krivično škodo na imovini in se škoda z rednim pravim lekem ne da ozdraviti, takrat jamči uradnik in ako nima premoženja, država, oziroma pri občinskih uradnikih občina za nastalo škodo. Odškodnino bi bilo zahtevati s težbo pri rednem zbornem sodišču I. stopnje.

Nadalje pa nam je omeniti tudi avtonomnih teritorialnih zastopstev.

Deželni zbori, ki bi slično kakor osrednji parlament izšli iz splošnih in sorazmernih volitev, bi ne sklepali le o deželnih zakonih, temveč bi poleg te najvažnejše naloge tudi sodelovali pri upravi. Sodeloval bi ali ves deželni zbor (zemaljski sabor) ali pa le deželni odbor, ki bi bil ožji odsek deželnega zbora na podlagi sorazmernih volitev, a bi ne bil nikako oblastvo; seveda bi se deželnemu zboru in odboru moralo prideliti posebno tajništvo. Ker bi mnogoštevilni deželni zbor ne mogel nepretrgoma delovati in ker ne gre, da bi se z malenkostmi bavil, tedaj bi se njega ožji odbor v mnogih, ob določenem času se vršечih rednih, po potrebi tudi izvenrednih sejah posvetoval in sklepal o zelo nujnih, oziroma o manj važnih stvareh. V primerih, v katerih bi imel deželni zbor oziroma odbor odločilno moč, bi deželna vlada bila le izvrševalni državni organ.

Okrožni (županijski), sreski (kotarski) oziroma okrajni zbori bi bili urejeni slično kakor deželni zbori, a seveda ne bi imeli nobene zakonodajne oblasti.

Deželni, okrožni, sreski oziroma okrajni zbori bi se sebsto tudi sklepali o avtonomnem proračunu t. j. o izdatkih za one naprave in zavode, ki služijo v prvi vrsti krajevnim in ne obče državnim potrebam in o kojih nujnosti odloča dotično teritorialno zastopstvo samo, in pa o finančnem kritju teh stroškov potom doklad posebnih davščin in morebitnih lastnih dohodkov. Država je pač zelo obširna, potrebe v posameznih pokrajinah so prav različne, državni izdatki in dohodki ogromni. Vse to povzroča, da nestrokovnjaki le prepogosto nimajo pravega vpogleda v medsebojno razmerje med državnimi izdatki in dohodki ter da so njihove zahteve prenapete napram državi. V manjšem okolišu, n. pr. v deželi, okrožju, srezu ali okraju pa je pregled čez finančno gospodarstvo izdatno lažji in se bodo ljudski zastopniki gotovo izogibali manj potrebnih izdatkov. Vzročna zveza med višjimi davščinami in posameznimi izdatki je preočividna.

Najnižja teritorialna samoupravna korporacija je seveda občina, ki pa ima tudi lasten izvrševalni aparat. Večjim ob-

činam mestnega značaja je treba priznati širše področje. Nadomestovale bi sreska, okrajna, oziroma okrožna oblastva ter sreska, okrajna, oziroma okrožna zastopstva.

Ne samo za zakonodajne zборе, temveč tudi za vsa samoupravna teritorialna zastopstva bo moralo obveljati načelo občje, enake, tajne, neposredne in sorazmerne volilne pravice. Vendar moramo načelo občje volilne pravice toliko omejiti, da zahtevamo gotovo dobo bivanja v okolišu, za katerega se volitev izvrši. Gotovo ni pretirana zahteva vsaj enoletnega bivanja v državi pri volitvah v osrednji parlament, ali enoletnega bivanja v deželi pri volitvah v deželni zbor ali enoletnega bivanja v občini pri volitvah v občinsko zastopstvo. Le človek, ki dalj časa biva v kraju, pozna zadosno potrebe tega kraja in le tak človek bodi voliti upravičen.

Posebni šolski sveti višje in nižje stopnje bi lahko odpadli, njihov delokrog bi prešel deloma na državna upravna oblastva, deloma na omenjene avtonomne korporacije, deloma pa na posebne iz imenovanih, oziroma izvoljenih šolskih strokovnjakov sestavljene šolske sosvete. Ker bi bilo tudi učiteljstvo ljudskih in meščanskih šol poddržavljeno in bi se glede nameščenja, premeščenja, obtožitve in vpokojitve morali veljati slični predpisi kakor za ostale državne uradnike, iz tega razloga bi tudi učiteljstvo ne imelo povoda protiviti se taki reformi.

Ker se je v raznih državah in v raznih dobah razpasla precejšnja avtokracija kraljev in njihovih dvorov, je strah prebivalstva pred preveliko oblastjo kralja pač razumljiv. Parlamentarni režim pripozna vsled tega parlamentu tudi pri upravi izredno velik vpliv. Moderna stremljenja zahtevajo tudi obširnega sodelovanja zastopnikov posameznih teritorialnih in stanovskih posebnosti. Da noben vseh teh treh glavnih činiteljev ne prekorači v zakonu mu danih mej, za to pa ima skrbeti še posebna pravna in računaska kontrola državne uprave do posebnih neodvisnih sodiščih, o katerih hočemo pri sodstvu govoriti.

III.

Tretja funkcija državne oblasti je pravosodje ali sodstvo. Tudi uprava premnogokrat razsoja o obstoju subjektivnih pravic bodisi posameznikov, bodisi države in njej

podrejenih javnopравnih korporacij. V svojem bistvu ie to razsojanje povsem identično s pravosodjem, vendar pa moderno pojmovanje strogo loči med razsojanjem odvisnih upravnih oblasti in razsojanjem neodvisnih sodišč.

K pravosodju prištevamo dandanes le razsojanje neodvisnih sodišč.

Pri pravosodju nam je ločiti med civilnim in kazenskim pravosodjem na eni in med ustavnim in upravnim sodstvom na drugi strani.

Zakonodaja naj skuša polagoma izenačiti za vso državo civilno in kazensko pravo ter civilni in kazenski pravni red. Za sedaj imej pač še vsaka pokrajina svoje posebnosti, kajti pri tako globoko v gospodarstvo in kulturno življenje našega naroda segajočih pravnih inštitucijah ne kaže izpreminjati brez dolgotrajnih vsestranskih priprav. Dobremu sme slediti le nekaj boljšega. V Sloveniji je civilno in kazensko pravosodje dovolj dobro organizirano, a želeli bi bile, da uvedemo za zborna sodišča slična imena kakor v Bosni. Deželno sodišče se imenuj z ozirom na svojo povsem enako pristojnost okrožno sodišče, višje deželno sodišče pa morda vrhovno sodišče, saj ni prevzelo le poslov bivših višjih deželnih sodišč, temveč tudi posle dunajskega vrhovnega sodišča.¹⁾ Kakor nam kaže naslednja razpredelnica, poznamo v Sloveniji izza prevrata le dvoje stopenj in sicer ne le pri kazenskem, temveč tudi pri civilnem postopanju:

A	B
manj važni spori oziroma delikti	važnejši spori oziroma delikti
I. stopnja: okrajno sodišče	okrožno (ozir. deželno) sodišče
II. stopnja: okrožno (ozir. deželno) sodišče	višje deželno sodišče

Prebivalstvo pri tem nikakor ne trpi. Morda bi kazalo, da čez nekaj let, ko bodo zakoni vže bolj izenačeni, nekaj

¹⁾ Ta razprava je bila spisana, predno je bilo ustanovljeno vrhovno sodišče za Slovenijo in Dalmacijo pri stolu sedmorice v Zagrebu. Op. ured.

poslov višjega deželnega sodišča zopet preide na kako vrhovno, za vso državo pristojno sodišče.

Kolikor obstojajo za vojake posebna kazenska sodišča, določaj ustava sama slučaje, v katerih smejo soditi ta vojaška sodišča nevojake. Izkušnje tekom svetovne vojne silijo k opreznosti.

Kakor sem že pri zakonodaji in upravi omenil, nam je treba tudi ustavnega in upravnega sodstva. Moderne pravne države si ne moremo misliti brez takih, iz neodvisnih, neodstavljivih in nepremestljivih sodnikov sestavljenih sodišč. Tako sodišče bi bil v prvi vrsti državni svet. Ta državni svet bi:

1.) odločal, ali v parlamentu sklenjena zakonska predloga ne nasprotuje ustavi, cziroma ali se giblje v deželnem zboru sklenjeni deželni zakon v okviru zadevnega državnega zakona;

2.) predloge državnih zakonov bi pred zadnjim branjem v stilističnem oziru pregledal in tozadevne nasvete stavil;

3.) reševal bi pritožbe zoper ukrepe in razsodbe ministrstev in drugih osrednjih upravnih oblastev, kolikor so vsled pomanjkljivega postopanja ali vsled nepravilne vporabe zakona kršila subjektivne javne pravice pritožnika;

4.) presojal bi pravilnost grajanih izvolitev v osrednji parlament; nikakor ne gre, da bi parlament sam, oziroma, da bi, točneje povedano, vsakokratna parlamentarna večina odločevala o pravilnosti izvolitve posameznih poslancev in da bi poleg tega tako številna skupščina, kakoršen je osrednji parlament, toliko časa izgubljal z debatami o pravilni izvolitvi svojih članov;

5.) slednjič bi odločeval o kompetenčnih sporih med sodišči in upravnimi oblastvi, kolikor bi v slučaju pristojnosti upravnih oblastev prišla na vrhovni stopnji v poštev osrednja upravna oblastva.

Nikakor pa ne gre, da bi državni svet izdeloval zakonske predloge in načrte izvršilnih naredb, da bi oddajal o primernosti zakonskih predlog svoje mnenje, da bi odobral poravnave med državo in posamezniki, ali da bi reševal slične upravne naloge, kjer gre za prevdarek po lastnem izprevidu. Državnemu svetu se naj varuje kolikor mogoče značaj sodišča

in povsem jasno je, da tako majhen kolegij, kakoršen je državni svet, ne more imeti dovolj strokovnjakov, ki bi se mogli izjavljati o primernosti skrajno različnih zakonskih predlogov v stvarnem in ne le v formalnem oziru. Ker vsi želimo, da bi državni svet res bil kos svoji nalogi in ne le gol okrasek k naši ustavi, naj se mu poverijo take naloge, ki jih maloštevilen zbor odličnih mož res premore in glede katerih je res treba, da se njih rešitev odvzame upravi in prepusti neodvisnim sodnikom. In takih nalog je zadostno. Nikakor ne gre, da bi ustavno in upravno sodstvo spojili z opravili, kakoršno je stvarno proučavanje ali izdelavanje zakonskih predlog in pa še celo izvršilnih naredb, o kojih veljavnosti bi moralo eventualno isto sodišče, oziroma kako drugo sodišče razsojati v konkretnih slučajih.

V posameznih deželah bi se istotako moralo uvesti posebno ustavno in upravno sodstvo. Ker bi pa to ne opravljalo tako važnih političnih poslov, kakoršno je n. pr. odločanje o ustavnosti zakonskih predlogov, bi ne bilo pomislekov, da se ne ustanove posebna ustavna in upravna sodišča v glavnih mestih posameznih dežela, temveč da se pri vrhovnem civilnem in kazenskem sodišču za posamezne pokrajine ustanove stalni ustavni, administrativni in finančni senati.

V teh ustavnih in upravnih senatih bi morala biti vsaj polovica članov usposobljenih za sodno službo. Ti senati bi bili pristojni: 1.) da rešujejo pritožbe zoper ukrepe in rzsodbe deželnih vlad (oziroma posebnih pokrajinskih odsekov za pomoravsko Srbijo in srbsko vojvodino) in drugih pokrajinskih oblastev, kadar le - ta v zadnji stopnji odločajo ter pritožnik trdi, da se mu je vsled nepravilne vporabe zakona kršila kaka subjektivna javna pravica;

2.) da presojujejo pravilnost grajanih izvolitev v deželni zbor;

3.) da odločajo o kompetenčnih sporih med sodišči in upravnimi oblastvi, kolikor bi prišla v vrhovni stopnji v poštev pokrajinska upravna oblastva;

4.) da razsojajo o terjatvah javnopravnega značaja napram državi, kadar o njih ne more razsojati upravno oblastvo,

to je, kadar je državni zaklad, oziroma njega nadomestujoča državna uprava kot stranka udeležena in zakon ne pozna rednega upravnega postopanja po stopnjah;

5.) slednjič, da predloge deželnih zakonov pred zadnjim branjem v stilističnem oziru pregledajo in v tem oziru storijo potrebne navedbe.

Nekaka posebna vrsta ustavnega sodišča bi bilo državno sodišče, kojega namen je soditi ministre, obtožene od kvalificirane večine osrednjega parlamenta zaradi zlorabe uradne oblasti.

Glavna računsko kontrola pa je neka vrsta upravnega sodišča. V bivši kraljevini Srbiji so imeli glavno kontrolo, vendar to nazivanje ni dovolj točno in se naj nadomesti z izrazom »glavna računsko kontrola«. Glavna računsko kontrola pregleduje državne račune in pazi, da se noben izdatek v proračunu ne prekorači, in da se ne prenese nikakva svota iz enega proračunskega dela v drugega. Na podlagi izvršene kontrole sklepa račune vseh državnih uprav in jih s svojimi opombami predlaga osrednjemu parlamentu, ki v interesu lastnega ugleda nikakor ne bo smel prezreti teh opomb. Vsekako bi se moral sklepni državni račun z omenjenimi opombami glavne računsko kontrole objavljati tudi v uradnem listu, da more prebivalstvo delovanje svojih zastopnikov in predstavnikov natančneje nadzorovati, ker sicer bi se lahko pripetilo, da se večina v parlamentu spoprijazni z različnimi nepravilnostimi v finančnem gospodarjenju. Strah pred javnim mnenjem bi mogel tu blagodejno vplivati. Čudežev seveda ne smemo pričakovati od javnega mnenja, ki izvira včasih iz prav nezdravih kaluž. To opažamo sosebnostno tam, koder časopisje ni na višku, ali koder je odvisno od organizacij, ljudstvu škodljivih, in pa kjer je mnogo analfabetov.

Nekak prehod med upravnim sodstvom in upravo so mesečne komisije, ki obstojajo deloma, oziroma na polovico iz sodnikov in ki razsojajo upravne spore in disciplinarne slučaje.

Vse sodstvo bo seveda le potem svoji nalogi kos, če so sodišča v resnici neodvisna in če se smejo sodniki proti svoji volji odstavljati, premeščati ali vpokojiti le iz razlogov, ki bi bili naštetih v ustavi sami in ne le v navadnem zakonu. Z ozirom

na velikansko premoč parlamentarne večine je treba tudi sodstvo ščititi pred nezakonitim izrabljanjem v strankarsko korist. Zakonodajni in upravni činitelji pa imajo seveda vzlic temu velik vpliv na sodno oblast, saj stoji minister na čelu vsej sodni upravi. Nameščenje in imenovanje sodnikov je že taka funkcija, kjer se kaže ožja zveza med pravosodjem in ostalima funkcijama državne oblasti.

Po važnosti sodišč naj se imenovanje sodnikov vrši različno. Vobče imenuj sodnike nižjih činov minister pravosodja, sodnike višjih činov pa kralj, vendar bi bilo umestno, da bi bil minister, oziroma kralj vezan na listo, ki jo sestavi vrhovno sodišče v poštevh prihajajoče pokrajine in ki obsegaj trikrat toliko kandidatov, kolikor je praznih mest.

Način, kako se je v bivši kraljevini Srbiji, sestavljal državni svet, je prav priporočljiv. Kralj predloži parlamentu listo kandidatov, izmed katerih jih parlament izbere polovico, listo z ravno toliko kandidati pa predloži parlament kralju, izmed kojih imenuje kralj polovico za člane državnega sveta. Člane glavne računске kontrole bi slično kakor v prejšnji Srbiji izbiral osrednji parlament iz kandidatne liste, katero sestavlja državni svet in v kateri je predlaganih dvakrat toliko kandidatov, kolikor je praznih mest.

Državno sodišče bo pač poslovalo redkokdaj. Iz tega razloga bi se to sodišče sestavilo šele v slučaju potrebe. Ker tožnik ne sme biti obenem sodnik, ne gre, da bi parlament določil sodnike, a istotako ne gre, da bi kralj imenoval člane tega, le v slučaju obtožbe ministra poslujočega sodišča, saj je obtoženi minister morda ravnal na povelje ali na želio kraljevo. Sodijo naj povsem neodvisni sodniki, ki se pri njih imenovanju sploh ni mislilo na obtožbo konkretnega ministra. Prav umestno bi bilo, da bi se državno sodišče sestavilo na polovico iz najstarejših članov državnega sveta, na polovico pa iz predsednikov najvišjih sodišč v posameznih deželah, dokler se ne ustanovi skupno vrhovno civilno in kazensko sodišče za vso državo.

V monarhijah in sicer tudi v parlamentarnih kraljevinah je običajno, da sodišča razsojajo v imenu kralja. Za parlamentarne monarhije pa to nikakor ni primerno in ne ustreza načelni

neodvisnosti sodnikov. V konstitucionalni in v avtokratični monarhiji sodi sodnik pač mesto kralja, ker je kralj povsem neodgovoren tudi v disciplinarnem oziru, oziroma ker je fizično nemogoče, da bi kralj povsodi sam sodil. Drugače pa je to v moderni parlamentarni monarhiji in še posebej v taki, ki ne pozna parlamenta, obstoječega iz dveh, na različen način sestavljenih zbornic, temveč koder imamo le eno poslansko zbornico brez senata ali gosposke zbornice. V taki monarhiji mora biti pravosodje in posebej tudi ustavno in upravno sodstvo poglavitna ovira neustavnih zakonodaj in protizakoniti upravi. Vsled te državnoopravne funkcije našega sodstva je morda vendar neumestno, da se v sodbah izraža nekaka odvisnost sodišč, ki so neodvisna od kralja, in da se sodbe ne proglašajo primerneje v imenu zakona.

Videli smo, da je včasih kvalificirana in včasih navadna večina v parlamentu nekak temelj vsej državni oblasti v parlamentarni kraljevini. V korist prebivalstva samega pa narod pri sklepanju o ustavi omeji moč parlamenta na razne načine. Vse te omejitve merijo na to, da ustave ne krši zakonodajna oblast sama, da se očitno škodljivi zakoni ne izdajajo, da se obstoječi zakoni vpoštevajo in da se uprava vrši ne le v okviru zakonov, temveč po možnosti po željah prizadetih krajevnih in stanovskih krogov.

Omejitev zakonodaje, uprave in sodstva po raznih, v ustavi sami državljanom zajamčenih svoboščinah, pa ne spada več k vprašanju organizacije državne oblasti, a je seve velikega pomena za vse javno in zasebno življenje državljanov. Te svoboščine določajo krog, v katerem se sme posameznik gibati neoviran po državni oblasti. Če je le mogoče, bodi ta krog v ustavi točno zarisan in naj ustava v tem oziru ne prepusti izvršilnim zakonom prevelike svobode, ker se sicer lahko pripeti, da takozvani izvršilni zakoni k ustavi malo preveč utesnujejo svobodo.

