

Slovenska knj.

*Metelova knjižnica. Im. št. 112*

*Zbornik II*

DR. BOGUMIL VOŠNJAK:

USTAVA IN UPRAVA  
~ ILIRSKIH DEŽEL ~

(1809—1813).

PRISPEVKI K NAUKU O RECEPCIJI JAVNEGA PRAVA PRVEGA  
FRANCOSKEGA CESARSTVA.



IZDALA »MATICA SLOVENSKA« 1910.

NATISNILA »NARODNA TISKARNA« V LJUBLJANI.

D 144

X 662



£ 5004013

# VSEBINA:

Predgovor.

## Prvi del.

Zgodovinski, filozofski in državnopravni temelji Napoleo-  
novega ustavnega in upravnega sistema.

I. Stari red . . . . .	3—14
1. Fevdalni red. - 2. Intendant. - 3. Bistvo in konec starega reda.	
II. Filozofski temelji . . . . .	15—21
1. Politične ideje. - 2. Naravno pravo. - 3. Descartes, Montesquieu in Rousseau.	
III. Zakonodajna načela revolucije . . . . .	22—35
1. Uvod. - 2. Suverenost in delitev oblasti. - 3. Ustave. - 4. Uprava revolucije: Zasebno pravo. - 5. Zaključek.	
IV. Ustavna načela konzulata . . . . .	36—57
1. Uvod. - 2. Značaj ustave 1. VIII. - 3. Senat. - 4. Zakonodajni zbor. - 5. Tribunat. - 6. Konzuli in državni svet. - 7. Termidorski senatus-konzult. - 8. Senat in senatus-konzulti. - 9. Zakonodajni zbor in tribunat. - 10. Zaključek.	
V. Ustavna in upravna načela cesarstva . . . . .	58—76
1. Cesar in dinastija. - 2. Ministri in državni svet. - 3. Prefekt, podprefekt, župan. - 4. Samouprava. Conseil général, Conseil d'arrondissement. Občina. - 5. Zaključek.	
VI. Recepcija francoskih ustavnih in upravnih načel . . . . .	77—103
1. Uvod. - 2. Berg. - 3. Frankfurt. - 4. Vestfalsko kraljestvo. - 5. Prusija. - 6. Italija. - 7. Španija. - 8. Holandija. - 9. Belgija. - 10. Rusija. - 11. Zaključek.	

## Drugi del.

### Ustava in uprava Ilirije.

I. Ustanovitev in razpad ilirske upravne skupine . . . . .	107—117
1. Schönbrunnski mir. - 2. Dežela-pritiklina. - 3. Konec francoskega medvladja. Beg.	
II. Ozemlje in prebivalstvo . . . . .	118—129
1. O pravnem značaju ozemlja. - 2. O pravnem pojmu prebivalstva. - 3. Ilirsko ozemlje in prebivalstvo pred in pod francoskim medvladjem.	



### Notranji red.

III. Organizacija notranje uprave . . . . .	130—157
1. Uvod. Dekret z dne 15. aprila 1811. - 2. Pravni značaj dekretov. - 3. Generalni gubernator. - 4. Generalni intendant financ. - 5. Intendant in podintendant. - 6. Uradniki in uradni jezik. Zaključek.	
IV. Krajevna uprava . . . . .	158—168
1. Samouprava. - 2. Francoska občina. - 3. Ilirska občina.	
V. Pravosodstvo . . . . .	169—180
1. Uvod. - 2. Pravosodstvo revolucije. - 3. Pravosodstvo cesarstva. Zaključek.	

### Državna samoobrana.

VI. Vojaštvo . . . . .	181—191
1. Občna načela vojaštva. - 2. Francosko vojaško zakonodajstvo. - 3. Ilirska armada. Vojaška granica. Narodna straža. Zaključek.	

### Pospeševanje javne blaginje.

VII. Finančna uprava . . . . .	192—209
1. Uvod. - 2. Francoski davčni sistem. - 3. Ilirski davki. - 3. Carinska politika. - 4. Cesarska posestva. Denarna vrednota. Proračuni.	
VIII. Gospodarska politika . . . . .	210—224
1. Podložništvo. - 2. Kmetijstvo. - 3. Trgovina. - 4. Industrija.	

### Prosveta in verstvo.

IX. Šolstvo . . . . .	225—234
1. Napoleonova šola. - 2. Šola v Iliriji.	
X. Cerkev . . . . .	235—243
1. Cerkvena politika revolucije in cesarstva. - 2. Položaj cerkve v Iliriji.	

### Zaključek.

I. Državni značaj prvega cesarstva . . . . .	247—252
II. Centralizacija. 1. Jurični problem. 2. Publicistični problem	252—267
III. Napoleonove misli in načrti. Enotnost njegovih nazorov o družabnem in državnem življenju, njegova državna filozofija	267—273



## PREDGOVOR.

Nisem spisal zgodovine francoskega medvladja. Ta naloga še čaka poklicanega zgodovinarja. Prepričan sem pa, da bodočega zgodovinarja ne bodo zanimali ustavni in upravni problemi, ki so predmet pričujočega spisa: V občni zgodovini ilirskih dežel je treba odkazati važno mesto vsem vodilnim osebnostim one dobe, Marmontu, Junotu, Bertrandu, Fouchéju, Chabrolu, nič manj ko Vodniku in drugim domačinom. Ustavna in upravna zgodovina bi pa izgubila svoj strokovni značaj, ako bi osebne reminiscence stopale v ospredje. Naloga slovenskega kulturnega zgodovinarja bodi, pokazati, kak vpliv je imelo francosko medvladje na razvoj slovensko-hrvatsko-srbskega naroda. Pa to je svrha, ki naj jo zasleduje predvsem literarni historik. V delu, kakoršno je pričujoči spis, ni mesta za nestrokovno ocenjevanje literarnega pokreta. Sicer bi sociološka stran problema, porajanje slovenske narodnosti, nudila jako mnogo zanimivega gradiva, pa taka snov bi zahtevala še celo vrsto drugih vidikov in bi zavajala k občnostim, ki jih je treba izbegavati v tem spisu pravnega značaja.

Ni dvoma, da provzroča pravna snov, kakoršna je podlaga temu spisu, mnogo težav. Izkušal sem se izogibati skrajnostim. Ako bi sestavil strogo sistematično knjigo, bi snov in način odbijala občinstvo. Treba je bilo torej tu pa tam uporabljati proznejšo obliko eseja. Značaj zakonodajnega gradiva je ustvarjal v tem oziru skoraj nepremagljivih težkoč. Stavil sem si nalogo, razpravljati o načelih francoskega javnega prava prvega cesarstva, vpoštevati sem torej moral zakonsko besedilo, ki pogosto ni posebno zabavno čtivo. Utegnili bi mi očitati, da je prvi del odveč. Kdor piše o recepciji francoskega javnega prava v Iliriji, ne sme in ne more zanemarjati francoskih pravnikov in pravnozgodovinskih podlag. Bilo je treba razmotrivati o intendantih. Zakonodajstvo revolucije je tak mogočen činitelj modernega javnopravnega razvoja, da bi bilo nedopustno, molčati o njem v tej zvezi. Napoleonovo dinastno pravo in institucije, kakor na pr. državni svet, je bilo treba omenjati, ker so odločilne tudi za pravni razvoj ilirskih dežel. Da sem se baval tudi s francoskimi konstitucionalnimi uredbami one

dobe, tega mi nihče ne bo zameril, kdor ve, da konstitucionalne uredbe izborna uvajajo v celotni sklad mišljenja. Kar se pa tiče drugega dela, mi je omeniti, da sem se izogibal neznanstvene tendencioznosti. Nekritični slivospevi ne sodijo v tak spis. Velika zgodovinska dejstva govorijo jasen jezik, in kompromitirali bi le mogočnost vsega pokreta, ako bi ne omenjali tudi senčnih strani. V vseh francoskih prizadevanjih one dobe je gibna sila odločno naprednega značaja. Dasi ni mogoče odobravati pretiranega centralizma in ubijanja krajevne avtonomije, je vendar treba zavračati Taineovo preostro obsodbo.

V katero področje spada pričujoči spis? Ker se bavi s spoznavanjem institucij konkretne države tekom zgodovinskega razvoja<sup>1)</sup> in se ozira na njih glavna občna načela, ga je prištevati individualnemu državnemu nauku. Ker se bavimo v tem spisu s celotnim zakonodajstvom neke državne skupine, ni zahtevati dogmatičnih pravnih razprav. Vkljub temu je bilo treba vpletati teoretične ekskurze v literaturo državnega nauka in prava. Ta razmotrivanja so predvsem informativnega značaja; ni jim svrha, ustvariti čisto nove dogmatične kategorije, kar bi bilo v okviru te knjige itak nemogoče. Oziral sem se pri teh teoretičnih razpravah na mnenja najznačilnejših nemških zastopnikov vede, pa tudi Francozov nisem zanemarjal.

Občna znanstvena načela niso smela izključiti zgodovinskih podrobnosti, ki jih hranijo arhivi. Očitalo bi se mi morebiti, da obsega spis znanstvene občnosti in upravne podrobnosti. Pa arhivnemu delu se v tem slučaju ni bilo mogoče odtegovati. Nikakor ne precenjujem važnosti arhivnih dokumentov, a zdi se mi ipak, da jako razsvetljujejo ves upravni sistem. Popolne zgodovinske točnosti ni zahtevati, ker so arhivi, ki jih je generalni intendant Chabrol s toliko skrbnostjo čuval na begu, izginili brez sledu. Poslednja pisma Chabrolova iz l. 1813. so iz Parme, kamor so gotovo srečno dospeli arhivi. Zaman sem se informiral v Parmi, zaman so bila moja pozvedovanja v Milanu. Morebiti je še usojeno kakemu izsledovatelju, ki mu je usoda bolj naklonjena, da iztakne, kje se nahajajo dokumenti, ki so jih vzeli Francozi s seboj. Narodni arhiv v Parizu shranjuje najvažnejše izmed vseh dokumentov, ki prihajajo v poštev. Zbirka F<sup>le</sup> je za ilirsko upravno zgodovino najbogatejša. Arhiv francoskega ministrstva zunanjih poslov obsega skoraj same listine diplomatskega in vojaškega značaja, ne pa listin notranje uprave. V Parizu se nahajajo večinoma le dopisi francoskih upraviteljev v Iliriji cesarju in centralnim uradom, torej dopisovanje Ljubljane s Parizom, manjka pa tisto arhivno gradivo, ki so ga Francozi vzeli s seboj, bežeč v Italijo.

<sup>1)</sup> Jellinek, Allgemeine Staatslehre 10.

Dvomim pa, da bi se upravni mehanizem prikazal v drugi luči, ako bi nam bilo pristopno tudi to poslednje gradivo. Popolne, absolutne zgodovinske točnosti pa itak ni mogoče zahtevati, ker vseh virov izsledovatelj nikdar ne more poznati.

Končno mi je prijetna dolžnost, da zahvaljujem vse one, ki so me podpirali pri tem delu. Posebno zahvalo dolgujem ravnatelju pariške Ecole libre des sciences politiques, Anatole Leroy-Beaulieuju in knjižničarju Maurice Caudelu, ki sta me s pravo francosko ljubeznivostjo podpirala pri vseh mojih prizadevanjih. V prijetnem spominu so mi ure, ki sem jih preživel v onem domu pariške Rue Saint-Guillaume, kjer so našle politične vede svoje mednarodno zavetišče, kakoršnega menda ni nikjer drugje na svetu. Ecole libre des sciences politiques priča, da je Pariz umstveno središče za politične vede. Pa tudi domačih študij ne smem puščati neomenjenih. V ljubljanskem mestnem arhivu sem našel marsikatero dragoceno listino in iz vsega srca zahvaljujem Antona Aškerca. Slednjič mi je še omeniti mestni arhiv v Karlovcu in zahvaliti moram tudi gospoda gradskega poverjenika mesta Karlovca.

Zakonsko besedilo sem črpal iz „Duguit et Monnier, „Constitutions de la France,“ Berthélemy, „Lois et réglements administratifs“ in „Poullet, Institutions françaises.“ Dekreti in odredbe ilirskih dežel ne tvorijo nikake zbirke; moral sem jih poiskati v „Télégraphe officiel“ in tudi arhivi so mi nudili mnogo gradiva.

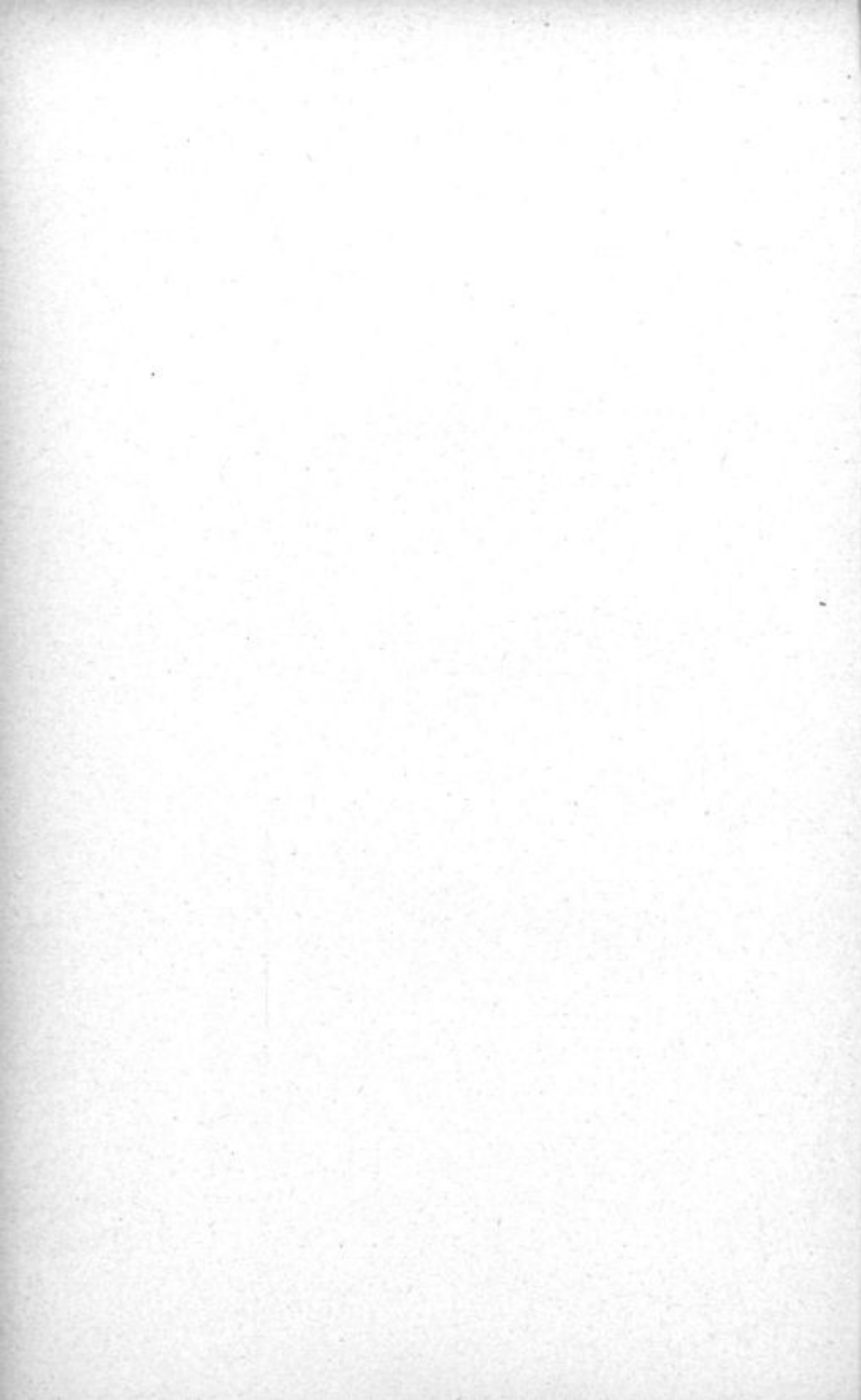


## PRVI DEL.

---

ZGODOVINSKI, FILOZOFSKI IN DRŽAVNOPRAVNI TEMELJI  
NAPOLEONOVEGA USTAVNEGA IN UPRAVNEGA SISTEMA.





## I. STARI RED.

1. Izmed vseh družabnih pojavov ni pojava modernega življenja, ki bi mu bilo treba tekom dolgih vekov tako ljute borbe skoraj z vsemi socialnimi silami, kakor je pojav države v novodobnem smislu besede. In ta država določuje smer vsemu človeškemu hotenju, dejanju in nehanju ter obsega vsa socialna razmerja. Mejniki v smeri proti popolnejšemu tipu so mnogobrojni. Srednjeveška razdrobljenost, fevdalizem, staleška borba proti monarhiji, prosvetljeni absolutizem in Napoleonova strogo centralizovana država, to so najvažnejše stopnje tega pokreta, izpreminjajočega vse zakonodajstvo, vse družabne, gospodarske in politične stike. Od srednjeveških kraljev in njihovih primitivnih, razcepljenih uprav pa do Napoleona in njegovih prefektov, kako dolga pot, koliko ovir, koliko preobratov! Krepka roka mora iztrebiti vse to, kar prepleta to pot v svoji bujni raznovrstnosti. Fevdalni gospodarji, mesta in staleži, vsi so prisiljeni, da odstopijo javno oblast samovladarju. Ker ustvarjajo socialna dejstva v vsaki deželi druge predpogoje pravnemu pokretu, zaslanja ta raznovrstnost pogled na velike glavne činjenice. Razvoj se stopnjuje v harmonični enakomernosti in neoporečno je, da je na koncu država sijajno zmagala v boju proti vsem tekmujočim socialnim tvorbam. Novodobna država si je prisvojila vso javno oblast, vse pravosodstvo in vse stroke javne uprave, javno pravo je dobilo enoten značaj. V tem pokretu pomenja doba Napoleonovih zavojevanj v marsikaterem oziru poslednje, zaključno dejanje. Pa zakonodajnih zasnov te dobe ne moremo pravično ocenjati, ako ne segamo v preteklost. Treba je očrtati one osnove, na katerih se dviga javno pravo in upravna načela Napoleonove dobe, potrebno je označiti temelje starega režima in vzroke njegovega poraza.

Predpogojev fevdalnega ustrojstva ni mogoče razumeti, ako ne uvažujemo občnega značaja in gospodarstva one dobe, ko so se mu polagali temelji. Taine<sup>1)</sup> piše o tem: „Nepretrgana in bližnja opasnost določuje obliko, ki se ji mora družba prilagoditi. V svrhu zaščite ognjišča je treba podvreči vse koristi edini življenski potrebi, in to se zgodi na ta način, da se četi



hrabrih ljudi pod hrabrim načelnikom dajejo zemljišča in njih uporaba ter se oni odličniki tako priklenejo na zemljo. Vojščak, oni, ki je umel sukati kopje, je bil tudi poklican, da vlada slabejšim in jih štiti neprestanih napadov. Mogočno je vplivalo na razvitek fevdalizma naturalno gospodarstvo srednjega veka.<sup>3)</sup> Poedinec, rodbina, samostan, knezov dvor je sam pridelal vse, kar je potreboval, vsaka taka gospodarska enota je bila čisto neodvisna od drugih proizvajalcev. Denar še ni krožil. In v tem gospodarstvu leži skrito jedro fevdalizma. Vladar ni mogel sam upravljati oddaljenih pokrajin, moral je tja poslati koga izmed svojih pridvornikov, kakega grofa. Pa ta uradnik s svojo družino ni mogel živeti brez vladarjeve podpore. Denarja skoraj ni bilo v prometu, pač pa zemlje dovolj. Vladar je nakazal grofu zemljišča, ki jih naj obdeluje. S službo je bila novemu uradniku podeljena tudi zemlja, kjer naj živi in se naj preživi. Pravica, izvrševati posle javne uprave, je bila odsle najožje spojena z zemljiščem. To je tisto razmerje, ki se je, preustrojeno in predrugačeno, ohranilo tako dolgo. Veleposestnik in javni upravitelj pa je imel velike, važne naloge; vse prebivalstvo, vsi slabejši so zahtevali od njega obrambe in zaščite in radi so žrtvovali svojo svobodo, samo da jih je čuvala njegova oborožena roka. Tako se razvijajo najrazličnejša javno-pravna razmerja, ki podajajo srednjemu veku značaj posebne stanovske raznoobraznosti. Med pravne dolžnosti fevdalnega gospodarja spada dolžnost, se vojskovati za one, ki so se zaupali njegovi obrambi, v mirnem času pa nekaka socialna oskrba v primitivnem smislu besede. To je fevdalno ustrojstvo v svojem prvotnem pomenu. Ni nam tu naštevati vseh dolžnosti fevdalnega veleposestnika napram vladarju, za katerim mora iti v vojno in kateremu mora ostati veren, niti gospodarskih in drugih predprav, ki mu izročajo podanika v vseh življenskih razmerah, saj je on upravitelj in sodnik. Srednjeveška mesta se pa razvijajo posebe. Polagoma se osvobajajo fevdalnih gospodov; upravo in pravosodstvo, važni funkciji suverenosti, izvršujejo mestne gosposke. Vsa zamotanost državnega razvitka v srednjem veku izvira iz te razkomanosti javne oblasti. Dočim je stari vek strogo razlikoval javno in zasebno pravo, ne pozna srednji vek te razlike. Pravice javnih oblasti se kupujejo, prodajajo in zastavljajo kakor zemljišča in druge kupne stvari. Pogodba je ona pravna oblika, v kateri se prikaže vsaka izprememba v medsebojnem razmerju javnih oblasti. Vladar je imel sicer vrhovno lastnino vse zemlje, pa njegovi nekdanji uradniki so se polaščali onih javnih oblasti, ki jih je nekdanj izvrševal v svojem imenu. Mesto enega vladarja je bilo vse polno podvladarjev, in njih razmerje do nekdanjega gospodarja je bilo precej ohlapno. Država v



modernem smislu besede ne more priti do veljave. „Tri sile ji odrekajo tekom srednjega veka samostojnost. Najprej cerkev, ki hoče napraviti iz države svojega služabnika, potem rimska država, ki so ji posamezne države le provincije, končno veliki fevdalni gospodje in korporacije v državi, ki se čutijo kot samopravne sile poleg države in proti njeni volji.“<sup>1)</sup> Največje zapreke modernemu državnemu pojmovanju stavi seve tretji činitelj, fevdalni gospodje in korporacije. Najprej premaga kraljestvo fevdalne sile v Angliji. Na kontinentu je pa Francija prva, kjer se kralju posreči, ponižati fevdalno plemstvo pred enotno državno oblastjo. V Franciji ni bilo treba kralju podeljevati fevdov; ako je rodbina izumrla, ki ji je pripadal fevd, ga je združil s svojimi zemljišči in tako je narasla njegova sila. Izpremenjene vojaške in gospodarske razmere so preustrojile tudi pravne in socialne osnove fevdalizma. Fevdalni gospodje niso mogli več dajati dovolj vojakov deželnemu vladarju, denarno gospodarstvo si je že krčilo pot. Tedaj gospodujoči socialni elementi, fevdalne in mestne oblasti, so stopale proti kralju na stanovskih zborih. Vzroki, da jih je sklical vladar, so bile vojne, vprašanja zunanje politike, predvsem pa nova davčna bremena. Pa na teh zborih se zavedajo stanovi svoje politične moči in začne se boj za politično premoč med kraljem in stanovi. Kralj in stanovi, to sta ona dela, ki tvorita državo; državna oblast še ni enoten pojem.

V Italiji, kjer je od rimskih časov bila vkoreninjena misel nerazdeljive državne suverenosti, ni bilo nikdar tal za tako cepljenje državne oblasti. V italijanskih mestih srednjega veka ali rinascimentu je vladal tiran ali pa mestna aristokracija; državna oblast je bila kolikor toliko enotna; ni bilo tiste umetne stavbe fevdalne nadrejenosti in podrejenosti, ki je značilna za druge dežele. Na italijanskih tleh se rodi moderna država, ki ji je v državnem oziru vzor strogo enotni Rim s svojim enotnim imperijem nad vsemi Rimljani. „Država, kakor si jo predstavlja Machiavelli, je prava nova država, ki hoče dokazati in si ohraniti silo, lastno ji nad vsemi svojimi člani.“<sup>2)</sup>

Pa Italija ne more prednjačiti v tem velikem pokretu, ki se pripravlja in ki se konča s prevlado države nad vsemi drugimi socialnimi silami, kajti Italija je v državnem oziru raztrgana in razkomadana. Ta vodilna vloga mora pripasti edino razsežni teritorialni deželi, kakoršna je Francija. Ta borba za moderno državno ustrojstvo na francoskih tleh je zaradi tega tako velikega pomena, ker se že v njej kažejo tiste centralistične težnje, ki potem ne prenehajo več, ampak z železno doslednostjo odstranjajo vse ovire, dokler se ne prikaže moderna država francoskega, rečemo lahko, Napoleonovega tipa, ki ji je usojeno, da bode tekom devetnajstega stoletja vzor skoraj

vsem drugim. Dolga stoletja traja ta razvoj; iz skromnih začetkov nastaja ona državna oblast, ki ne pozna več tekmecev, ker jih je vse odstranila v borbi za prvenstvo.

Da je Francija na kontinentu prednjačila v državnem razvoju, da je francoski kralj prvi premagal fevdalizem in razbil staleže, to je imelo nedogledne posledice, ker je kraljestvo že zgodaj položilo temelje Napoleonovi centralizovani državi in je bilo le treba stare državne pojme prilagoditi novi dobi. V Franciji je bilo v usodnem trenutku, ko je izbruhnila revolucija, državno edinstvo osredotočeno že v taki meri, kakor nikjer drugje. V tej činjenici je treba tudi iskati vzrok, da je Francija dala tudi drugim narodom oblike upravnega ustrojstva. Kako je pa prišlo do takega osredotočenja državne sile? Ěnega izmed vzrokov smo že omenili in to je načelo fevdalnega prava. Po tem pravu se je kralj polastil vseh fevdnih zemljišč, ki so bila brez gospodarja. „Vsaka zemlja mora imeti svojega gospodarja“. To pravilo ni branilo, da bi ne bil kralj v onih zemljah obenem vladar in fevdni gospodar.<sup>8)</sup> Koncem trinajstega veka je kralj že „sovrains“ nad baroni v celem kraljestvu, pa njegova suverenost je samo nadrejena suverenosti fevdnih baronov.<sup>9)</sup> Borba za kraljevo prvenstvo se nadaljuje proti fevdalnim silam in zmaga je na strani kraljestva. Ko je zmaga pravzaprav že izvojevana, se začenja veda baviti s pravnim pojmom suverenosti. Francozu Bodinu je suverenost glavni znak državne oblasti. „L'etat est un droit gouvernement de plusieurs mesnages“ et de ce que leur est commun avec puissance souveraine.“ To je sloveča klasična Bodinova definicija države. Pred Bodinom se je smatrala za suverenost samo najvišja oblast napram drugim državam; šele on imenuje suverenost tudi najvišjo oblast v državi. „Vsi elementi pojma suverenosti se niso nikdar pred Bodinom združili v enotno celoto.“<sup>10)</sup> Ni čuda, da je to znanstveno spoznavanje postalo mogočen činitelj francoskega pojmovanja države in da je dala Bodinova misel osnovo za Napoleonov sistem.

Monarhija je glavna nositeljica teh novih vse državne nazore izpreminjajočih misli. Njene zasluge v stremljenju po novejših, boljših državnih oblikah so velike, neprecenljive. Ko je borba francoske monarhije proti fevdnim oblastim končana, že začenja nova borba proti staležem, ki so opasni državnemu edinstvu. Monarhiji se posreči, ukloniti tudi tega nevarnega nasprotnika, ki je zastavil pot do centralistične države Ludovika XIV. in Napoleona I. Tam, kjer so ostali staleži kot zmagovalci na mejdanu, so razdružili državo, kakor na Poljskem. V Franciji so pa postali kralji že tako silni, da niso potrebovali staležev, in dolga dva veka so molčali staleški zbori, dokler jih kraljestvo ni sklicalo tik pred veliko revolucijo.

Ni ga zanimivejšega pokreta, nego je oni, ki nam kaže, kako si kralj prisvaja polagoma vse upravne posle, kako njegov upravni red zamenj upravni red z njim tekmujočih oblasti. Francija, ki neoporečno priznava kraljevo suverenost, postaja tudi če dalje bolj poslušna ukazom kraljevih uradnikov, pred katerimi izgine oblast fevdalnih gospodov in oblast staležev. Upravni organizem kraljev zmaguje nad upravnim organizmom staležev. Kraljev intendant se polašča vseh upravnih poslov. Ta pokret zasledovati je važno zaradi tega, ker se kraljev intendant pod cesarstvom prelevi v Napoleonovega prefekta. Ta upravna kontinuiteta je važen prispevek k zgodovini centralizacije.

2. Vsaka redna vladarjeva uprava se začneja s finančno stroko. Zdi se, da zahtevajo davki in davščine najprej urejeno državno upravo. Intendant je kar z začetka finančni uradnik; ko je sila staležev že razbita, tekom šestnajstega veka, se pojavlja na javnem poprišču, kjer mu je odsle usojena ena najvažnejših vlog. V rokah kraljestva je to pravi združitelj Francije in glavna podpora kraljeve oblasti. Pa predno je kralj poveril intendantu državne upravne posle, se je, že v štirinajstem veku, bavil finančni višji intendant z vodstvom državnih zakladov.<sup>9)</sup> Že tedaj je bila Francija razdeljena v generalstva, na čelu so jim pa bili generali financ.<sup>10)</sup> Dokler so bili še staleži silni, so bili davčni posli v rokah izvoljenih „élus“, ki so jih volili staleži. Razdelitev davkov je pripadala tem kolegijem. Poleg finančne uprave je bila velikega pomena vojska. Kralj je imenoval gubernatorje za vojaške poveljnike v obmejnih provincijah, v notranjih pokrajinah so pa fevdalni bailli in senešali zapovedovali armadi.<sup>11)</sup> Po Franciji so izvrševali vojaške in obenem upravne funkcije razni generalni, mestni in grajski gubernatorji, generalni namestniki provincij in komandanti provincij;<sup>12)</sup> vse te naj bi zamenil intendant, pustivši jim edino-le vojaške zadeve. Osredotočena kraljevska uprava je izkušala z uspehom izenačiti to pestro raznovrstnost. Bile so tri upravne stavbe, ena nad drugo: Fevdalna s svojimi bailli in senešali, ki so pozneje prevzeli sodne posle, staleži s svojimi „élus“ ter gubernatorji in razni drugi komandanti. Kraljevega intendanta zgodovinska vloga je bila, potisniti v ozadje vse te starinske tvorbe, ki so onemogočale vsako enotnost. Kar je bila nekdanj dolžnost generalnih gubernatorjev, „držati narode v poslušnosti napram kraljevi oblasti“, to je spadalo sedaj v njegov delokrog. Tudi pozneje, ko je intendant združil v svojih rokah vso upravo generalstva, so se ohranila prejšnja zgodovinska okrožja, pa njih načelnik ni izvrševal nikakih uradnih poslov, ampak je nosil samo naslov, urad se je izpremenil v dvorni čin, s katerim je bila zvezana visoka denarna nagrada. V taka okrožja je bila Francija razdeljena še na koncu režima, ko je že izbruhnila re-

volucija, in sicer je bilo šestinšestdeset generalnih namestništev, štiristosedom oddeljenih gubernijev, trinajst gubernijev in povrh še sedemintrideset generalnih gubernijev.<sup>19)</sup> Ti so bili ostanki nekdanjih upravnih okrožij, kajti edini preostali upravni celoti sta še bili generalstvo, kjer je upravljal intendant, in pa elekcija, „élection“, okrožje subdelegatovo, ki mu je bilo tudi ime département.<sup>19)</sup>

Intendantni so bili člani kraljevega sveta. Običajno niso bili plemenitaši, ampak meščanskega rodu. Bili so to možje kraljevega zaupanja, zvesti in zanesljivi izvrševalci njegove volje. Odličnejši francoski aristokrat ne bi nikdar sprejel kakega intendantstva; upravna služba bi ga bila ponižala. Intendantom ni bila lahka borba za prvenstvo v upravi. Parlamenti in generalni gubernatorji so se upirali intendantom, sluteč, da bodo to opasni tekmeci, ki bodo uvedli nova načela in nove upravne osnove. Pravosodstvo je bilo v rokah parlamentov in skoraj čisto odtegnjeno kraljevemu vplivu. Nekaka pravna dedna oligarhija se je razvila v parlamentih; službe so se podedovale ali kupile za drag denar. Ta možnost, podedovati urad ali ga kupno pridobiti, je bila v načelnem nasprotju z značajem intendantstva, ki mu je bila že lastna temeljna poteza novodobnega uradništva. Pa parlamenti niso samo sodili, ampak so vplivali tudi na zakonodajstvo in upravo. Vsak kraljev dekret se je moral predložiti parlamentom, ki so ga vpisali v registre. Kadar so se ustavljali registrovanju, je mogla biti njih opozicija opasna kralju, kajti pravomočni so postali kraljevi zakoni šele, ko so jih parlamenti vpisali. Vpliv parlamentov je pa bil zaradi tega velik, ker so bili njim podrejeni organi „splošne policije“. Parlamenti so se morali ustavljati vsemu, kar bi bilo protivno „antique constitution du royaume“. Zastopniki starega upravnega reda, oprti na svoje privilegije, pač niso prijazno gledali tega demokratskega parvenija, ki je bil nekaj zastopnik novih zahtev. Nasprotstvo med intendantom in generalnim gubernatorjem pa ni bilo tako ostro. Intendant mu je sicer na polju uprave odjedal ugled in vpliv, pa tem lažje se je izpreminjalo gubernatorjevo mesto v sinekuro. Gubernator je živel v Versaillesu v kraljevi bližini, upravne posle je opravljal mesto njega marljivi intendant. Določeno je bilo še celo, da gubernator ni smel delj ko tri mesece bivati v svoji provinciji.<sup>19)</sup>

V zapisnikih<sup>19)</sup> staleških zborov l. 1787. se naziva intendant, tako-le: „Sieur . . . intendant et commissaire départi en la (sledi ime provincije) et commissaire de S. M. à l'assemblée provinciale“. To je še spomin na početke intendantstva. Že v šestnajstem veku pošilja kralj člane svojega sveta v provincijo, da nadzorujejo upravo in nanovo ustanovijo v kraljevem imenu

red, ako je prišlo do rušenja javnega miru.<sup>17)</sup> Taka uradna potovanja se imenujejo „ježe“, „chevauchées“. Take izredne komisarije je pošiljal kralj pogosto v provincijo in Esmein vidi v njih prve intendante. S pravnega stališča je važno za točno označbo značaja intendantov, da so izvrševali svojo oblast v provinciji po naročilu (commission). To naročilo se jim lahko prekliče ali odtegne. Njihova oblast ni onega značaja, kakor oblast gubernatorjev, kajti ti so dosmrtni in mnogo manj odvisni od kralja nego intendant, ki je poslušno, dasi ne slepo orodje centralne vlade. Intendantu sta sicer že lastni dve posebnosti modernega uradnika: Ne kupi službe in je ne poseduje, nima pa še pravice, da bi stalno izvrševal svoje funkcije, ampak je v popolni odvisnosti od kralja. Intendantov zastopnik, subdelegat, je podrejen uradnik, čigar služba nima tistih modernih javnopравnih črt. V poštev prihaja pravni rek: „Omnis delegatus a principe potest subdelegare“. Intendant ga je imenoval in on je bil „homme de l' intendant“. Ni bil kraljev uradnik v pravem smislu besede. Izvrševal je ta postranski posel, kakor oskrbuje kak upravitelj to, kar mu lastnik preda v oskrbo. Zasnovan je ta posel nekako na zasebnopravni podlagi. In vendar so bile važne naloge, ki jih je ta izvrševal. Nadzoroval je upravo mest, imel velik vpliv na imenovanje in odstavljanje županov in izvrševal je sodno oblast mesto intendanta.<sup>18)</sup> Subdelegat je bil za svoje čine odgovoren intendantu; ni mogel sam odločevati in vobče je imel samo pravico, da poroča intendantu in mu svetuje. Intendant mu ni dajal nikake plače, pač pa so bili v zvezi s tem poslom razni privilegiji in povrh si je lahko pridobil uglednejši socialni položaj, saj je bil tudi pravzaprav izvrševalec javne oblasti.<sup>19)</sup> Pa čim bolj se je širil intendantov delokrog, tem manj odvisen je bil subdelegat od njega; vendar se ni temeljno izpremenil značaj njegove službe.

Anglež Law je rekel markizu d'Argensonu, ko se je stari režim že bližal svojemu koncu: „Vi nimate ne parlamenta, ne staležev, ne namestnikov, od tridesetih maîtres des requêtes, poslanih v provincijo, je odvisna sreča teh pokrajin, njih bogastvo ali beda.“ Kratko je označena s temi besedami vsa mogočnost intendantov. Izvzemši vojaške posle, se jim je baviti z vsemi panogami uprave in povrh so še sodniki. Značilno za značaj starega režima je, da ni mogoče najti točnih mej med delokrogom raznih javnih služb. Zaradi tega tudi ni mogoče podati ostro označene intendantove kompetence. Povsod se kaže intendantova roka, vse vprašuje intendanta za svet, v vseh upravnih zadevah je njegova beseda merodajna. Hanotaux imenuje intendante uradnike, ki jim je poverila centralna oblast dolžnost, poklicati prebivalcem provincij v spomin kraljevo suverenost.<sup>20)</sup> Oko in uho vlade je on, ni samo izvrševalni



organ, ampak obenem mu je dolžnost, zastopati provincijo pred centralno oblastjo.<sup>21)</sup> Pa še celo na zakonodajstvo vpliva, kajti izdaja ukaze (ordonances) in naredbe (réglements); saj po javnem pravu starega režima med zakonom in naredbo ni bila tista razlika kakor danes. Nasproti občinam je imel iste obsežne nadzorovalne pravice kakor njegov naslednik — prefekt. Občinsko življenje, vso avtonomijo mestnih in kmetskih občin je omejevalo nadzorstvo intendantovo. Pa ne samo občine, ampak tudi staleži, v katerih je zavzemal mesto kraljevega komisarja, so bili podložni intendantovi volji. Njegova naloga je bila, zasledovati upornike in veleizdajnike, in za vojne se mu je neredko poveril nabor in nakupovanje živeža. Baval se je tudi s strogo gospodarskimi zadevami ter pospeševal razvitek industrije in poljedelstva.<sup>22)</sup> V tej vseobsežnosti intendantovih funkcij je bil njegov veliki pomen za upravni razvoj. V intendantu, pod čigar nadzorstvom je bilo vse občinsko življenje, ki je bil edini vsemožni upravitelj, vsevedni in vseznajoči odposlanec centralne oblasti, ki se more vmešavati v vse državljanske razmere, je že ustvarjen Napoleonov prefekt. Vsi intendanti so pa bili podrejeni generalnemu kontrolorju, finančnemu ministru. Francija je bila centralizovana, ko se je kraljestvo začelo rušiti. Kralji so ustvarili to enoto, ki je prišla pozneje Napoleonu tako v prilog, zgodaj že razbivši fevdalni in staleški red ter združivši državne posle v malobrojnih rokah, kar se dosle še nikdar ni zgodilo v tej meri. Zaradi tega je intendant tako važen činitelj upravnega razvoja, ker ima že vse prefektove polnomoči. Ako čitamo Napoleonov zakon z dne 28. pluviosa VIII. leta, kjer je imenovan prefekt edini poverjenik izvrševalne oblasti, je ta zakon za nas neumljiv, ako ne poznamo intendanta, ako nam je tuje zgodovinsko ozadje, ki ga nikakor ne more nadomestiti suhoparno besedilo zakona.

Ko je kraljestvo začelo propadati, se tudi intendant ni mogel ubraniti tega propada, saj je bila njegova moč preveč odvisna od kraljeve, da bi zmanjšanje kraljeve avtoritete ne škodovalo tudi njemu. Absolutizem in centralizacija sta skoraj neločljiva pojma, in ni slučaj, da je intendantov naslednik, prefekt, stopil prav tedaj na pozorišče, ko je postal samozvanec Napoleon tudi samodržec. Brezuspješni poizkusi, reformovati upravo Francije, so imeli decentralizujočo smer. To je bilo opasno intendantu. Necker je že l. 1778. in 1779. ustanovil v Berryju in v Haute Guyenne provincialne zборе (assemblées provinciales), ki naj vlijejo v onemoglo upravo nove sile. Delokrog teh zborov najbolje določuje naredba „du conseil concernant l'administration de la Haute Guyenne“ z dne 8. septembra 1782, ki pravi, da je ta zbor „skupščina posestnikov, ki naj podpira vlado pri razdeljevanju davkov in pri vseh drugih opravilih,

ki so bili dotle poverjena samo enemu komisarju „commissaire départi“, to je, intendantu.“ Ost je očitvidno naperjena proti intendantu. Ustanovi se posebna komisija, ki jo voli zbor, „commission intermédiaire“. Naredba govori o „plodonomem tekmovanju“ med komisijo in intendantom in vidno je, da je njen namen, zmanjšati delokrog intendanta na vsej črti. Intendantu ostaja izključno upravno pravosodje. Upravna komisija, ki naj posreduje med prebivalstvom, zastopanim na provincialnem zboru, in med osrednjo oblastjo, je bila ustvarjena z namenom, da jemlje intendantu upravo iz rok. Ves srd proti kraljestvu se je premenil v sovrašтво proti intendantu, ker je bil ta vidni zastopnik kraljeve oblasti. Sovražili in sumničili so ga. Na provincialnih zborih se pritožujejo člani, da upravljajo intendant samovoljno in nikakor ne deželi v korist.<sup>29</sup>) Vsegamogočnim ob času, ko je bilo kraljestvo na vrhuncu, jim grozi padeč tik pred revolucijo.

Baveč se nekoliko časa z intendantami, smo pozabili, na kratko očrtati ono tretjo dobo, ki je prišla za fevdalno in staleško, namreč dobo prosvetljenega absolutizma. To je v Franciji pravzaprav obdobje visoko razvitega intendantstva. Ta doba je zaradi tega važna, ker je država že centralizovana in ker ima mnogo skupnega z dobo ustavnega preobrata, ki se začneja s francosko revolucijo. Država je vsegamogočna, vmešava se v vse državljanske zadeve, gospodarski individualizem je čisto vklenjen v državne sponse. Absolutnemu vladarju je lasten razum, da ve vse najbolje, vidi vse najbolje. Že za absolutizma se smatra razum za nezmotljivo merilo vseh činov. Kakor revoluciji, je tudi prosvetljenemu absolutizmu razum vse, začetek in konec. Med vladarjem, kakoršen je Jožef II., in možni francoske revolucije ni posebno velik načelni razloček. Jožef II. pravi: „Filozofija je zakonodajstvo mojega cesarstva, njega filozofska uporaba naj preustroji Avstrijo.“ Tu kakor tam ista slepa vera v razum in racionalistično filozofijo, isto popolno pomanjkanje empiričnega razumevanja socialnih dejstev. Prosvetljeni absolutizem si stavi za svrha blagor in blagostanje svojih podanikov.<sup>30</sup>) Vlada si ni sama svrha, ampak mora pospeševati obče dobro. Ako je pa vladar spoznal, kaka je pot k tej blaginji, so mu v dosego glavnega smotra dovoljena vsa sredstva. Podaniki naj dobro živijo, pa misli druge jih naj ne vznemirjajo. Sorel prav dobro označuje reforme prosvetljenega absolutizma: „Reforme stremijo po tem, da postanejo ljudje srečnejši pod silnejšo in dobiteljivejšo roko, in nedopustno je, da bi ljudje postali neodvisnejši pod vlado, ki bi jo oni nadzorovali.“<sup>31</sup>) Ko je zavladal presvetljeni absolutizem v habsburški obdonavski državi, so bila v Franciji ta načela že obrabljene fraze vladajočih, ki so slutili, da jih pogoltne prepad ljudske nevolje. Stari red se je že razkrajal.

3. Kaj je stari red, ancien regime? Smelo bi bilo, ako bi hoteli podati vse znake tega pojma, zadoščajo naj nam kolikor možno jasni obrisi. Stari red predstavlja celota javnopravnih institucij, ki so se uveljavile po padcu staležev v okviru absolutne monarhije in ki jim je revolucija prestrigla življenje. V ustavnem oziru pomenja stari red neodgovorno samovladarstvo in pomanjkanje zakonjenih državljanskih pravic, v upravnem pa krepko centralizacijo in uničenje vse avtonomije mest in občin, to je, vsega krajevnega življenja v prid pariškemu upravnemu središču in intendantom. V starem redu je navidezno skritih vse polno fevdalnih in staleških elementov, ki so se kljub porazu še ohranili. Stari fevdalizem se je predvsem ohranil v raznovrstnih privilegijih plemenitašev in cerkve, zlasti v davčnih svoboščinah ter v raznih davščinah, ki jih je dolgoval kmet svojemu graščaku. Pa nikjer na kontinentu niso bila fevdalna bremena že v tej meri odpravljena ali vsaj olajšana kakor v Franciji. Dočim je v vseh drugih državah bilo vse pravosodstvo in vsa uprava izven mest v rokah graščinske gosposke, je v Franciji državna oblast v svojem intendantstvu in subdelegatstvu že krepko uveljavila svoje pravo. Staleški elementi so pa še mnogo bolj skromni. Govori se o staležu plemenitašev, svečenikov in o tretjem, ki mu je bilo usojeno, pogoltniti prvega in drugega in uvesti občno državljanstvo. Vsak stan je imel svoje pravice in dolžnosti. Pa od časa, ko so utihnili staleški zbori, je bila zlomljena njih sila. Staleški preostanki so bili jako skromni.

Spoznanje, da med starim redom in ono dobo, ki pride za njim, ne zija tisto nasprotstvo, kakor bi domnevali, dolgujemo v prvi vrsti Tocquevillu. Malo je tako svežih publicističnih del, kakor je Tocquevillovo delo o „Ancien regimu“. To je klasična knjiga državnih ved, ki ji čas ne jemlje ničesar, ampak ji daje le še več neodoljivega čara. Namen tega dela je, „kazati, zakaj je ta velika revolucija, ki se je pripravljala ob istem času skoraj po celi Evropi, izbruhnila ravno pri nas, in nikjer drugje prej.“ Kot enega glavnih vzrokov navaja pretirano centralizacijo in pomanjkanje vsake krajevne uprave. „V središču kraljestva edino središče, ki določuje javno upravo cele dežele, isti minister vodi vse notranje zadeve, v vsaki provinciji en činovnik, ki se bavi z vsemi posameznostmi, nobenih upravnih celkov drugega razreda... Pod starim režimom, kakor dandanašnji, ni bilo mesta, trga niti še tako male naselbine, špitala, cerkve, samostana, šole, ki bi imela svojo lastno neodvisno voljo v svojih zadevah in upravljala svoje premoženje po lastni volji.“<sup>26)</sup> To je tista centralizacija, ki je pospeševala nasilni preobrat.



Zemlja je bila tik pred izbruhom revolucije razdeljena v Franciji kakor malokje drugje. Kmet je bil že posestnik. In to ni malo pospešilo političnih dogodkov.

Drugemu vzroku pripisuje Taine padec starega režima.<sup>29)</sup> Dočim je v drugih državah fevdalno ustrojstvo še imelo živo, notranjo vsebino, je bilo v Franciji prazna oblika, brez vsebine. Plemenitaši so sicer uživali vse ugodnosti, ki so jih nekdanji morali poplačati z vojno zaščito ali z upravno službo. Fevdalizem je bil mrtev, pa privilegiranci so od njega živeli. Prišlo je do revolucije, da se odstrani ta krivica. Morebiti pa tiči nekoliko znanstvenega jedra v trditvi, da leži vzrok tega velikega javnopravnega preobrata v narodni enotnosti Francozov, ki so, narodno in v upravnem oziru centralizovani, najprej premagali plemensko razkosanost. Visoko kulturno oboležje je gladilo pot političnim doktrinam. Fevdalizem je bil strt in zaradi občne razvitosti naroda in viška državnega osredotočenja je moralo priti do odprave starega reda.

Po silovitem prelomu tradicij začenjajo Napoleon in njegovi prefekti tam, kjer so končali kralj in intendanti. Ime se je izpremenilo, sistem uprave je ostal isti. Vsak upravni stroj, dasi odpravljen v trenutku občnega preobrata, se zopet uveljavi v življenju, ko se nadaljuje mirni razvitek. Upravnih tradicij ni mogoče nikdar povsem izkoreniniti; po katastrofi nadaljuje upravni stroj svoje enolično delo in je včasih silnejši nego javnopravna naziranja, ki so si med tem priborila zmago. Najjasneje nam to dokazuje dejstvo, kako je cesarstvo stopilo v stope starega režima. Cesarstvo je brez starega režima nerazumljivo. Ljudski instinkti in glavne poteze značaja ostanejo po preobratu skoraj iste, kakor so bile pred njim; zato je sicer mogoče, da se na upravnem stroju izpremeni kako kolesce, pa razbiti in uničiti ga ni mogoče.

Ustvaritelj upravnega prava, Lorenc von Stein, pravi o prvem cesarstvu: „Neznansko mogočna in sijajna doba je nastala, ko je revolucija izbesnela; podobne dobe ne pozna evropska zgodovina. . . . Cesarstvo je postalo najusodnejša doba za vse življenje notranje Francije. Ako ima družba svojo zgodovino, nikdar ne more preskočiti te dobe.“<sup>30)</sup> Pa Stein postavlja golo trditev, ne da bi nam povedal, zakaj je to tako. Dolžnost nam bo torej dokazati, zakaj je ta sentenca istinita, in Steinova veda nam nudi gradivo za to. Ustavne in upravne institucije cesarstva in njih recepcija v ilirskih deželah, to je obenem prispevek k upravni zgodovini moderne Francije in posredno vsega režima, pod katerim živimo. Prej se pa lotimo problema samega; potreben je pogled v ono carstvo političnih doktrin, kjer se pripravljajo novi družabni pojmi.

<sup>29)</sup> Taine, *Origines de la France contemporaine* I. 59.

- 2) Jellinek, Allgemeine Staatslehre 104.  
 3) Jellinek, Allgemeine Staatslehre 426.  
 4) Jellinek, Allgemeine Staatslehre 315.  
 5) Viollet II, 145.  
 6) Jellinek, Allgemeine Staatslehre 434.  
 7) Six livres de la République 1576, I. I.  
 8) Jellinek, Allgemeine Staatslehre 439.  
 9) Hervieu, Ministres.  
 10) Monnet, Histoire de l' administration.  
 11) Esmein, Histoire du droit français.  
 12) Ardašev, Provincialnaja administracija v Francii. Najtemeljitejše delo o francoskih intendantih je napisal na podlagi arhivnih študij Rus Ardašev. To znamenito delo ruske znanstvene literature pušča daleč za seboj francoske avtorje o tem predmetu.  
 13) Taine, Origines I. 102.  
 14) Esmein, I. c.  
 15) Ardašev, Provincialnaja adm. v Francii.  
 16) Archives nationales.  
 17) Esmein, Histoire du droit français.  
 18) Ardašev, I. c.  
 19) Ardašev, I. c.  
 20) H notaux, Origines des intendants.  
 21) Ardašev, Provincialnaja adm. v Francii.  
 22) Marchand, Un intendant sous Louis XIV.  
 23) Généralité de Limosin 6. oktobra 1787. Archives nationales H 1594.  
 24) Sorel, L' Europe et la Révolution.  
 25) Sorel, I. c.  
 26) Tocqueville, Ancien régime.  
 27) Taine, Origines I. 131.  
 28) Sozialismus u. Kommunismus in Frankreich.



## II. FILOZOFSKI TEMELJI.

1. Menda nikdar ni bila kaka velika doba in nje zakonodajstvo v tako ozkem stiku s filozofijo svojega veka, kakor ustavni pokret francoske revolucije. Tisočere intelektualne vezi vežejo može zakonodajnih zastopov z zastopniki filozofskega gibanja poslednjih dveh vekov. Ako bi proučevali zakonodajstvo, ki se začinja z letom 1789., ne da bi se vsaj v glavnih potezah seznanili s temeljnimi filozofskimi mislimi, ki so zmagale onega leta med francoskim narodom, bi bila izvajanja nepopolna, netočna, pogrešali bi vodilno misel. Zaradi tega je potrebno, da se v razpravi, ki ji je svrha, proučevati pozitivno državnopravno gradivo onega časa, ne zanemarjajo filozofske osnove, nenadomestni temelji vsaki državni teoriji.

Ni lahko, pa mikavno je vprašanje po nastanku političnih idej. Skrajno neznanstveno bi bilo, ako bi menili, da nastajajo politične misli, ki pretresajo in prenavljajo pozneje svet, v skromni izbi tihega učenjaka. Heroizem velikih mož dejanja je prišel ob svojo veljavo; samoniklost in popolno neodvisnost političnega teoretika v umstvenem oziru zanikati, ni težka stvar. Vsakdo, in bodisi tudi najoriginalnejši duh, ki se loti znanstvenih problemov, je nekako proti lastni volji dedič ogromne dediščine, ki so jo predniki zlagali v tisočletnem delu. Zakaj ta občna opazka? Nikjer se to ne kaže v jasnejši luči nego na polju političnih teorij. Vsaka država in — pristavimo lahko tudi — socialna teorija, sega globoko nazaj v preteklost. Ni morebiti niti ene za socialni razvoj merodajne misli o družbi in državi, ki je ne bi bil poznal že stari vek. To je glavni vzrok, da je delo, kakoršno je Aristotelova „Politika“, ohranilo vso svojo prvotno vrednost, vso svojo svežost, ves svoj čar. Seveda se te temeljne misli pretvarjajo in prilagajajo umstvenemu in gospodarskemu milieuju svoje dobe, pa v jedru ostajajo iste, neizpremenljive. To je vzrok, da ni discipline, ki bi nam tako prepričevalno vcepljala spoštovanje pred umstvenim delom preteklosti, kakor disciplina političnih ali državnih teorij. V tem spoznanju, da je ta dragocena glavница, ki so jo poddedovali vsi, prepuščena tudi vsem v porabo, je povrh globoka uteha malim in mladim narodom, ker se prepričajo, da je

veličina velikih ustvarjena z izposojenim blagom. Sijajen primer, kako je tudi posameznik odvisen od svojih umstvenih prednikov, je Rousseau. Ako bi temeljnim mislim, ki jih on razklada v svojem najzrelejšem delu, v „Socialni pogodbi“, hoteli iskati izvor, bi prišli morebiti do zaključka, da skoraj nič ni njegova neoporečna last. Rousseau je dal svojim aksiomom tisto srečno zunanjo obliko, ki jim je prej manjkala. Dokler so te ideje bile pokopane v težkih filozofskih foliantih, jih pač ni bilo spoznati; brž ko jim je pa dal Rousseau tisto blestečo poljudno obliko, je bila vsaka taka misel iskra, ki more upepeliti ves stari red. In sedaj je treba odgovoriti, kje je vsemu temu izvor, kar daje političnemu razvoju novo smer in svrhu. Izrazili smo že dvom, da bi mogle politične teorije nastati v tesni učenjaški izbi, in vendar so skoraj vse navidezno spočete v posamezniku, ki je o njih razmišljal in jih potem razširjal med svoje vrstnike. Izkušati dati točen odgovor, bi bilo presmelo, zadošča naj nekak kažipot. V socialni skupini so zunanji in notranji razlogi že ustvarili predpogoje prenovljenju, ki mu bode politična teorija znanstveni izraz. Pa sociološka potreba te nove tvorbe stopa samo nekaterim izvoljencem jasno pred oči, ker vidijo jasno to, kar je še zakrito veliki množici, in spričo skromnih začetkov čutijo naprej to, kar bode. Kar se pripravlja, vidno samo izvoljencu, projektira ta-le v bodočnost in si predstavlja pripravljajoča se socialna dejstva tako, kakor po njegovem umstvenem razpoloženju najbolj odgovarja potrebam prihodnosti. Posameznik-izvoljenec in socialna skupina pa nikdar ne prenehata dajati drug drugemu, sprejemati drug od drugega in celota življenskih razmerij daje teoriji značaj dobe, ki jo je spočela.

Tista nepretrgana kontinuiteta poglobitnih pravnih naziranj se ne kaže nikjer tako jasno kakor v dolgi zgodovini razvoja naravnega prava. Ni se mi tu baviti s problemom, ali je sploh upravičeno, govoriti o naravnem pravu, ali je to sploh pojem, ki spada v moderni pravni sistem. Treba bi bilo samo izraziti činjenico, da je ona pravna predstava, ki jo je šele francoska revolucija pretvorila v zakon, ena najstarejših, da se je z njo ukvarjal človeški um v daljni preteklosti, brž ko so bili dani prvi pogoji človeškega udruževanja. Primitivni razum je dostopen misli, da si pridobi človek, brž ko zagleda luč sveta, pravice, ki so mu lastne, ker je človek, ki so tako nerazdružno spojene z vsem njegovim človeškim bitjem, da se mu ne morejo vzeti, ker ne more prenehati biti človek. Te pravice so boja starejše nego država. Po nauku naravnega prava jim torej ne more biti država izvor. Historik verskega razvoja bi pač lahko zasledoval to temeljno misel v raznih verstvih. Pa naravno pravo starega in srednjega veka je še stalo na teološki podlagi, ki jo je

razbila reformacija in renesansa. Ne več božja zapoved, ampak notranja neizogibna potreba<sup>1)</sup> ustvarja odsle po novem nazarju naravne pravice. Pa niti ustanovnik nove šole naravnega prava, Grotius, se ni še povsem rešil teoloških nazorov; njemu je svrha, iskati pravo, ki ga je „ustvarila narava ali ki so ga določili božji zakoni.“<sup>2)</sup> Naravno pravo mu je pa obenem ono pravo, ki ima svoj početek v človeškem razumu. „Skrb za skupnost odgovarja razumu in je izvor pravu, ki mu je razum dal ime.“ Naravno ali razumno pravo začenja biti odsle predmet najrazličnejših filozofskih spekulacij. Pa vsa ta razmotrivanja se praktično ne izvršijo tako brzo v svrhu zakonito zajamčene državljanske svobode. Vsi veliki misleci, Angleža Locke in Hobbes, Žid Spinoca in Nемеc Pufendorf, vsi razpravljajo o naravnih pravicah in njih pomenu. Francozom je pa bilo usojeno, prvič na kontinentu vsemu temu nauku dati enotno obliko, ga presaditi na poprišče javnega prava in ga zmagonosno uvesti v zakonodajstvo.

2. Poizkus, proučevati metodo, po kateri se je ravnal zakonodajec revolucije, in duh, ki jo preveva, bi bil čisto nepopoln, ako se ne bi spominjali najprej onega moža, ki stoji na pričetku, Descartesa in njegovega dela. Ako je vzkliknil Sieyès o novem racionalističnem zakonodajstvu: „Ce sera le système français“, je bila to le na pol resnica. Reči bi bil moral: To je sistem Descartesov. V svojem slovečem „Discours de la methode“ razlaga Descartes, po kateri poti je hoditi, ako hočemo priti do filozofske resnice. Na neki po svoji izraziti plastičnosti občudovanja vredni strani Discoursa se jasno kaže ogromni razloček med racionalističnim in empiričnim zakonodajstvom. To ni samo razloček dveh metod mišljenja znanstvenega proučevanja, ampak to je obenem tudi razlika med francoskim in angleškim državnim idealom. Descartes opazuje, da je to, kar je izvršilo mnogo rok, dostikrat manj vredno nego to, kar je izšlo iz rok enega mojstra. Ako prenesemo to primeru v javno pravo, pomeni, da je ustava, ki je takorekoč iz enega komada, ki je bila na mah dovršena, dosti boljša od one, ki je dozorevala tekom vekov. Zdi se mu — nova slika in primera — da so stavbe, ki se jih je lotil in ki jih je dovršil isti stavbenik, stokrat lepše in bolj urejene nego one, ki jih je stavilo več ljudi, rabeč stare zidove, postavljene v druge svrhe. „Vsled tega so stare naselbine, ki so bile začetkom le trgi in postale šele sčasoma velika mesta, prav slabo razvrščene. Cisto drugi so pač tisti pravilni trgi, ki jih inženir izmeril v ravnini po svoji volji . . . In ko se vidi, kako so v onih starih mestih zgradbe razvrščene, tu male, tam velike, in kako so ulice vijugaste in neravne, spozna človek pač, da je vse tako razporedila dobra sreča in ne človeški razum in njegova

volja." H koncu zaključuje Descartes svoja izvajanja tako-le: „Mislim, da narodi, ki so, polagoma se civilizirajo, si delali zakone, kakor so jih silili k temu zločini in druge neprilike, pač ne morejo imeti tako dobre uprave kakor oni, ki se ravna po ustavi enega pametnega zakonodajca.“ V teh vrstah je krepko izrečeno tisto nasprotstvo, ki vlada med angleškim nesistematičnim, pa čisto zgodovinskim in tradicionalnim zakonodajstvom, ki zaničuje enotne ustavne sisteme, in med tisto harmonično, vseskozi dosledno in pravilno ustavno stavbo, tako silno ugajajočo francoskemu duhu. Angleškemu naziranju je bila draga zgodovina, francoski nazor je pa oboževal človeški razum.

Descartesov duh se ne najde samo v zakonodajstvu revolucije in cesarstva; vsa publicistična literatura, ki bije boj proti staremu redu, je prepojena z njim. Izven tega kroga stoji v tem oziru Montesquieu, ker se kolikor toliko izogiblje Descartesove metode, mnogo bolj upoštevajoč empirično smer nego racionalistično proučevanje. Enciklopedisti se bojujejo proti sili, nauku in nestrpnosti rimske cerkve.<sup>8)</sup> Narava, razum in človeštvo, to je njihov bojni klic. Nasprotstvo med metodami ni stopalo posebno rezko v ospredje; vsi ti racionalistični misleci so bili obenem prirodznanci. Še celo najradikalnejši izmed njih, Rousseau, se je rad bavil s prirodznanstvom. Kljub temu se jim je najbrž zdela še presmela misel, presajati nauke prirodnih ved na polje družabnih znanosti. Enciklopedisti verujejo v vedo in brezkončni napredek.<sup>9)</sup> Sorodni so možem, ki jih ustvari pokret koncem osemnajstega veka. Nikakor pa niso strogi teoretiki; izključno zgodovinska metoda jim ne bi donášala dovolj brzo uspeha, ki ga rabijo v borbi proti staremu redu. Spekulacija vodi dosti hitreje k zaželjenemu cilju. Marsikateri izmed njih spoznavajo, da je Descartesova pot precej nehvaležna, posebno za onega, ki se bavi z družabnimi nauki. Slavni Condorcet, mož predstavnik revolucije, spada med odpadnike, ker pravi: „Kdor se bavi z moralnimi vedami, ne more dvomiti, da jih je treba proučevati na isti način, kakor prirodne vede.“ Drugi, manj pogumni izkušajo spajati obe metodi, misleč, da se ne izključujeta, kakor moreta biti drug poleg drugega induktivni in deduktivni način postopanja.

Montesquieu in Rousseau! Oba sta bila najopasnejša staremu redu, njiju glavni deli sta grozni obtožnici vladajočih. Montesquieu je sicer še precej previden v svojih sodbah, vendar niso njegovi udarci nič manj skeleči. Pa enaka sta si samo v svojem nasprotstvu proti ustavnemu in upravnemu redu, ki vlada, drugače pa je med njima usoden razkol, ki sicer ne škoduje v borbi, pač pa pripravlja tiste sile, ki bodo razdejale racionalizem. Eno glavnih načel Rousseaujevih je, da mora biti zakon, ki ga spozna človeški um za pravega, veljaven za



vse narode. Nikake razlike ni med narodi. Ker so si vsi po svojem značaju enaki, ker je razum povsod isti, bi bilo smešno, ako ne bi imeli vsi narodi istih zakonov. To je načelo, ki omogoča recepcijo francoskih zakonov po vsej Evropi, to je vodilno načelo cesarstva. V tej točki se Montesquieu popolnoma razlikuje od avtorja „Družabne pogodbe“. Sicer se tudi Montesquieu ne more osvoboditi Descartesovega vpliva, tudi njemu sili prepogosto beseda „razum“ v pero. Vobče je zakon razum v toliko, kolikor vlada razum vsemu svetu; in politični in državljanski zakoni so le posamezni slučaji, v katerih naj deluje človeški razum. Previdno pa dostavlja, da se morajo zakoni vselej prilagoditi narodnemu značaju. Vsakemu narodu svoj zakon, to je načelo, ki ga razglša. Rousseau pa ljubi fikcije in sofizme. Kako nenaravno in umetno je njegovo postopanje! Nalašč si ustvarja človeka, ki ne pripada nobeni narodnosti, ki nima nikake preteklosti, nikakih tradicij, samo razum mu je lasten. Med svobodnimi ljudmi ni nikake razlike, vsem isti zakoni! Pa to ni bila samo Rousseaujeva zmeta, vsi njegovi vrstniki, vsi enciklopedisti je niso krivi nič manj nego on, pa nikdo ni tako sijajen glasnik teh naukov kakor najslavnejši gradjan-meščan ženevske republike.

Prav uspešen je bil poizkus, prikazati nasprotstvo, ki je med Montesquiejem in Rousseaujem, in ga primerjati nasprotstvu, obstoječemu med „Declaration des droit de l' homme“ in med „Contrat social“. V francoski literaturi je mnogokrat izraženo to mnenje, da je Montesquieu nositelj idej, ki jih moremo imenovati liberalne v dobrem, starem smislu besede, dočim je Rousseau zastopnik tega, kar imenuje Francoz „étatisme“, vmešavanje države v vse državljane razmere. Montesquieu zagovarja svobodo vsakega državljana nasproti državi; sila države nasproti posamezniku naj bo omejena. Rousseau je pa absolutist v tem oziru ter neizprosno zahteva brezpogojno pokorščino državljana ukazu obče, to je, državne volje. Poedinec proti državi! S temi besedami je izraženo vse, kar loči Montesquieuja od Rousseauja. Poedinec in njegove pravice pomenijo več nego država, to je načelo prvega. Država mora biti vsegamogočna, to je mnenje drugega. Vodilni misli liberalizma in socializma sta izraženi v tem nasprotju.

Tri glavne ideje prešinjajo dobo revolucije: Svoboda, enakost in ljudska suvereniteta. V svojem slovečem „Esprit des lois“ pravi Montesquieu: „Filozofska svoboda se kaže v izvrševanju svoje lastne volje ali pa vsaj v mnenju, da se človek lahko ravna po svoji volji. Politična svoboda pa obstoji v varnosti ali pa vsaj v mnenju, da je človek varen.“<sup>3)</sup> Ta izrek kaže, kako mu je tuj pojem popolne, neovirane svobodne volje; sociološki determinizem že dozoreva v njem, in v tem oziru

stoji gotovo više nego Rousseau, ki mu je človek popolnoma svobodno bitje brez vseh spon, srečno uživajoč brezmejno svobodo. Montesquieujev duh se je le nerad usužnjil Descartesovi metodi; zdrava empirika, ki se kaže v njegovih izvajanjih o činiteljih, ki vplivajo na obstoj in razvoj države, mu je bila mnogo primernejša. Rousseau si konstruira tistega idealnega človeka, ki mu je dana povsem svobodna volja. In ta svobodni človek je od narave dober, ljubi red in pravičnost, in nezmotljivi razum mu narekuje, kaj naj stori. Temu idealnemu človeku, ki ne biva nikjer, ki ni ne Francoz, ne Nemeč, ne Slovan, velja vse zakonodajstvo revolucije. Realnih ljudi niso hoteli poznati; ko bodo vsi svobodni, si bodo tudi vsi enaki, vsi dobri, vsi razumni. Prošlosti ni, zgodovina ni vredna, da bi dala kake nauke. Svoboda je tisti idol, ki bode preustrojil vse. To je bila vera naivnežev.

Poleg svobode igra ogromno vlogo pojem enakosti vseh državljanov. Misel enakosti vseh ljudi je menda cerkvenega izvira. „Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits.“ To je prvi člen človeških pravic. Jellinek<sup>6)</sup> je z velikim uspehom preiskoval nastanek deklaracije in spoznal, da ji niso prvi kumovali Francozi. Dokazoval je, kako se je razvila demokratska misel v angleški reformirani cerkvi in kako se je to začetkoma versko naziranje presadilo v ustave severnoameriških držav. Virginia je sklenila tako „bill of rights“ že leta 1776. Iz Amerike se je vrnila misel, kodificirati takozvane človeške pravice ustavnim putem, v Francijo, kjer je bila seve za revolucije živahno sprejeta. Ni dvoma, da so bile poleg verskih vplivov merodajne tudi idejne smeri francoske filozofije. Ako se mora sicer prvenstvo ustavne kodifikacije človeških pravic priznati Ameriki, vendar ni dvoma, da je dokaj francoskega filozofskega duha v njih.

Poleg glavnih načel svobode in enakosti je ljudska suverenost tretji važni činitelj, ki je mnogo prispeval k pojmu moderne države. Pojem suverenosti je eden izmed onih pojmov, s katerimi se ukvarja državna veda od svojih pričetkov. Zgodovina tega pojma je pravzaprav zgodovina vsega državnega razvoja. Predvsem jurističen pojem je, manj filozofski. Francoz Bodin mu je prvi dal znanstven izraz. Pa Rousseau se v „Contrat social“ temeljito bavi z njim. Suverenost pomenja najvišjo državno oblast. Ni tu primerno, da bi razlagali zgodovino teorije in podali juristični pojem v vsej njegovi točnosti. Suverenost imenuje Rousseau izvrševanje obče volje. Večina državljanov lahko določuje manjšini to občo voljo, ki je volja države. Strogo racionalistično in nikakor ne zgodovinsko si razlaga Rousseau nastanek države. Nikdar se ni država ustanovila na ta način, pa zdi se mu, da edinole tak način ustreza



razumu. Posamezniki so preslabi, da bi se sami obranili raznih nepravil izvendržavnega življenja. Združijo se in sklenejo pogodbo. Ker se vsakdo odreče svoji svobodi vsem na ljubo, ni hlapec nikogar. Kratko izraža Rousseau glavno misel „Socialne pogodbe“ tako-le: „Chacun de nous met en commun sa puissance et toute sa puissance sous la suprême direction de la volonté générale, et nous recevons en corps chaque membre comme partie indivisible du tout.“ Ta združitev se imenuje suverena vsekdar, kadar izvršuje kako funkcijo, in državljani je vsakdo, ki je deležen oblasti.

Osnove vsej ustavi in upravi so filozofske in Descartes jih je položil. Razum pomeni začetek in konec, razum je vse-mogoč ko Bog. Vse državno življenje mora ustrezati razumu. Razum zahteva, da se vsakdo brezuvetno pokori državni volji. Tiranstvo države, to je konec vseh prizadevanj revolucije. Taine zaključuje svojo uničujočo kritiko revolucionarne doktrine z vzklikom: „In vse to v imenu pogodbe, ki je obenem anarhična in despotična ter obstoji samo v domišljiji . . . Vse to zaradi tega, da se postavi mesto živega človeka, ki ga je ustvarila zgodovina, polagoma improviziran avtomat, ki sam razpade, ko ga ne bo več podpirala zunanja in mehanična sila, ki ga je napravila.“<sup>1)</sup> Ako je v Franciji na živega naravnega človeka pozabilo zakonodajstvo in so bili vsi zakoni namenjeni nekemu idealnemu človeku, ki je živel samo v domišljiji filozofov in pisateljev, se pač ni treba čuditi, da tudi Napoleon ni dajal zakonov Ilircem, ampak tistemu nerealnemu, neskončno dobremu, razumnemu in vseskozi svobodnemu človeku Rousseaujeve „Pogodbe“.

1) Jellinek, Allgemeine Staatslehre 57.

2) Grotius, de jure belli ac pacis.

3) Ducros, Les Encyclopédistes.

4) Ducros, Les Encyclopédistes.

5) Livre XII, chapitre II.

6) Jellinek, Erklärung der Menschen- u. Bürgerrechte.

7) Taine, Origines II.



### III. ZAKONODAJNA NAČELA REVOLUCIJE.

1. Ni razdobja, ki bi bilo za razvoj ustavnih načel tako važno kakor leto 1789. Preobrat v ustavnem naziranju je radikalen, obsegajoč vsa državljanska razmerja. Ideje so seve dozorevale polagoma, predno so bile vlite v člene ustavnih zakonov. Zanimivo dejstvo je pa, da se samo ustavna načela izpremenijo povsem in trajno, upravna načela so dosti manj izpremenljiva; prvi naskok revolucionarnega gibanja uniči sicer začasno njih veljavo, ali skoraj se zopet vzravna upravni sistem starega reda, prenovljen po ustavnih načelih.

Presegalo bi obseg tega spisa, ako bi hoteli podati ustavno zgodovino francoske revolucije; treba je samo očitati v velikih potezah ta vsled burnih političnih dogodkov pogosto pretrgani ustavni razvoj. Ni naša naloga, proučevati, kako se je stanovsko zastopstvo, *Etats généraux*, ki je začelo s svojimi zborovanji v Versaillesu dne 5. maja 1789, izpremenilo v parlament v modernem smislu besede. Običajno se misli, da se je to zgodilo, ko si je tretji stalež prisvojil pravo, sklepati v imenu vsega zastopstva, torej tudi v imenu plemenitašev in svečnikov. Poslani stanovi so bili tudi vezani na to, kar so jim volilci naročili v „*cahiers*“, ki so obsegali pritožbe in želje prebivalstva. Posvetovanja v zboru, kjer je bil vsak poslanec pravno vezan na želje svojih volilcev, so bila jako nerodna in dolgotrajna. Določilo naših modernih ustav, da poslanec ne sme sprejemati nikakih instrukcij od svojih volilcev, je v odločnem nasprotju z načeli stanovskega zastopstva. Treba bi bilo temeljitih primerjalnih in zgodovinsko-pravnih raziskovanj, ako bi hoteli dati strogo znanstven odgovor na vprašanje, kdaj se prelevi stanovsko zastopstvo v parlament. Ni zadosten argument, ki pripisuje glavni pomen odpravi stanovskih kurij, katere se posvetujejo vsaka zase. Saj še celo Jellinek <sup>1)</sup> predlaga narodne kurije, ki bi imele veto druga proti drugi. In končno stremi reforma modernega parlamenta vedno bolj za tem, da bi ustvarila iz neorganskega zastopstva francoske revolucije kurije raznih stanov, prilagodene sodobnim demokratskim mislim. Ni težko pojmiti, da ni mogoče, tako lahko opredeliti pojma „stanovski zbor“ in „parlament“.

Tri ustave so sklenili zakonodajni zbori revolucije. „Assemblée constituante“ je dala Francozom ustavo leta 1791, konvent ustavo leta 1793, tretja pa je ustava 5 fruktidora l. III. Najdosledneje je izveden demokratiški princip v ustavi l. 1793. Prva je še monarhična, tretja pa pomenja že skoraj prehod iz anarhije v red, ki ga je ustvaril Bonaparte. Najznačilnejša poteza vseh teh treh ustav je, da se vsaka pravzaprav deli v dva strogo ločena dela, v deklaracijo človeških pravic in v ustavo v pravem pomenu besede.

Noč četrtega avgusta pomenja temeljno preobrazbo francoskih javnih institucij. Zastopniki dotedanjih vladajočih stanov so se v velikodušnem vzplapolanju čustev odrekli vsem privilegijem. To je bila poslednja ura starega redu in fevdalnega ustroja. Enoglasen sklep je odpravil vse kmetско podložništvo in graščinsko jurisdikcijo. Izreklo se je načelo, da so vsi enaki pred zakonom in da ni stanu, ki bi bil prost davkov. Robote so odpravljene. Javne službe so vsem pristopne in niso več kupne. Pravica se deli odsle zastonj. Plemenitaši nimajo več izključne lovske pravice. Duhovniki iz lastnega nagiba žrtvujejo vse polno svoboščin. Poslanci raznih provincij in mest izjavljajo, da želijo odpravo privilegijev onih, ki jih zastopajo. Z mogočnim sunkom se izkuša osvoboditi novi red vseh zgodovinskih spon in vezi, ki bi ga vezale s preteklostjo. Enolična v svoji preprostosti, naj se dviga nova stavba, proč z vsemi srednjeveškimi okraski, ki bi kazili ta strogo logično zamišljeni novi dom! In v tem hrepenenju po preprosti enoličnosti in nekaki klasični harmoniji je francoski duh izpolnjeval svojo mogočno družabno vlogo. Vse je bilo prepojeno od klasičnega naziranja in zoprno je bilo revoluciji vse, kar spominja neenakosti in čudne nesoglasnosti srednjeveških javnih institucij.

Še istega meseca se je začela debata o človeških pravicah. Durand de Maillone je rekel v seji dne 1. avgusta: „Moj volilni okraj me je pooblastil, zahtevati deklaracijo človeških pravic.“ V svesti si je skupščina, da je poklicana, oživotvoriti misli velikih filozofov svobode. Govorniki se sklicujejo na Lockeja, Humea in Rousseaua, ki so razvili ista načela in katerih spisi so bili začetek novega gibanja. V svesti so si pa tudi, da je Amerika prehitela Francijo, in Rabaud de Saint-Etienne pravi: „Amerika je dala Franciji zgled. Pa zaradi tega ni treba, da mora biti naša deklaracija podobna ameriški.“ Razmere niso iste. Oni so se odtrgali od oddaljenega središča. To je bil nov narod, ki je vse uničil, da bi vse prenovil.“ Precej skeptično se izraža Malouet o takem katalogu državljanskih pravic: „Zakaj klicati ljudi na visoko goro in jim odtod kazati pravice, ki so se jim podelile, ko je treba, da se spustijo potem zopet v dolino, kjer se jim nakažejo meje in kjer se jim pri-

kaže realni svet pri vsakem koraku." Globokoumne so te besede, nekaka kritika v Tainovem duhu. V skupščini niso redki glasovi, ki jim je ta izjava s svojimi blestečimi izrazi manjšega pomena, nego ga ji pripisujejo njih navdušeni pristaši. Taka izjava ne more biti nikdar povsem dovršena; to je mnenje skeptikov. Pa možje konstituante so želeli globoko začrtati mejo med starim in novim redom. Zdelo se jim je, da ni mogoče, najti primernejšega sredstva nego je tak seznamek novih državljanskih pravic. Predlagali so se najrazličnejši predlogi, debate so bile dolge in med izvajanje so prevladale filozofske abstraktnosti in neplodne spekulacije državnovedne vsebine. Zanimive so besede Lally-Tollendala, ki je prav realistično presojal pomen deklaracije: „Ako nas, ki nas je komaj dvesto, stane toliko truda, da se zedinimo v razumevanju deklaracije, pač ne moremo zahtevati, da bi vseh štiriindvajset milijonov imelo isto misel o njej.“ Obča mesta te izjave so se že dozdevala opasna političnim činiteljem l. 1789. in Kovalevskij<sup>9)</sup> pravi, da je bila monarhija izgubljena v trenutku, ko je izjavo podpisal Ludovik XVI. Glavni in veliki pomen izjave je, da ustvarja posamezniku pravni krog, ki ga naj ščiti proti vsemogočnosti najvišje oblasti. Posamezniku so podeljene pravice, ki mu naj zagotavljajo zasebno svobodo. Veliki nedostatek francoske izjave je pa, da niso ustvarjene pravne garancije v dosego te svrhe. V svojem meglenem navdušenju je skupščina čisto pozabila, ustanoviti javnopravno sodišče, katerega naloga bi bila, ščititi vsako subjektivno pravo, prelomljeno vsled protizakonitega postopanja državne oblasti. Angleži in Američani so bili dosti doslednejši, niso samo dajali svobode, ampak jo tudi očuvali kršenja. Pa to se je zdelo nepotrebno konstituenti, ki se je bavila z metafizičnimi pojmi in ki je, kakor se je izrazil 19. avgusta zastopnik Guiot, „postavila umetna načela na mesto preprostih resnic narave“. 26. avgusta 1789 je skupščina zaključila debato in sprejela deklaracijo človeških pravic, nekak filozofski uvod v ustavo, ki je postala pravomočna šele 3. septembra 1791.

2. Važni načeli, ki ju je revolucija uveljavila v ustavnem življenju, je načelo suverenosti in delitve oblasti. Vsako izmed teh načel ima svojo dolgo zgodovino, pa prvič ju najdemo izraženi na kontinentu v ustavi l. 1791.

Omenili smo že, koliko je za srednjeveško razdrobljenostjo pripomogla državna suverenost, da so postale državne oblasti silne. Zmaga suverenosti je pomenjala zmago enotne monarhije nad fevdnimi gospodarji in staleži. Revolucija je le preobrazila ta stari pojem suverenosti; iz kraljevske absolutne suverenosti po Bodinovem vzorcu je nastala ljudska suverenost, izražena v ustavi. Prva francoska ustava pravi: „La souveraineté est une,

indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la nation, aucune section du peuple et aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice".<sup>4)</sup> Suverenost je enotna, nedeljiva, neodtujljiva in nezastarna. Pripada narodu, noben del naroda, noben posameznik je ne more izvrševati. Enotna je suverenost radi tega, ker se priznava v državi le ena volja kot najvišja, le ena suverenska volja, ki je volja celote državljanov. Duguít komentuje ta prvi znak suverenosti tako-le: „Na istem ozemlju ne more biti več suverenskih volj, ker ljudje, ki živijo na tem ozemlju, ne morejo biti podvrženi dvema ali večjemu številu suverenosti“. <sup>5)</sup> Drugič, suverenost je nedeljiva. Rousseau zaključuje, dokazujoč nedeljivost suverenosti, v drugem poglavju druge knjige „Socialne pogodbe“ tako-le: Kajti volja je obča ali pa ni, a pripada narodni osebnosti ali pa samo enemu delu. V prvem slučaju je ta izražena volja čin suverenosti in ustvarja zakone, v drugem slučaju je to posameznikova volja ali uradnikov čin, to je kvečjemu naredba. Načeloma se zdi Rousseauju nemogoče, deliti suverenost. Odločno se obrača proti politikom, ki izkušajo deliti predmet suverenosti. Naglašajoč nedeljivost suverenosti, ne priznava delitve oblasti, druga izključuje po njegovem mnenju drugo. Rezko in sarkastično zavrača one, ki zagovarjajo delitev oblasti: „Japonski coprniki razrežejo otroka na komade pred gledalci, potem vržejo vse njegove dele v zrak, in živ otrok pade med zbrane ljudi. Take so približno coprnije naših politikov. Socialno telo so raztrgali, kakor to delajo coprniki na sejmih, potem pa zberejo te delce na nekak čuden način.“ To je torej popolno zanikanje načela delitve oblasti. Vsem onim, ki jo zagovarjajo, očita Rousseau, da nimajo resne predstave o suverenosti, ker smatrajo to za razne dele oblasti, kar je pravzaprav izliv te ene nedeljive oblasti. Rousseau je na vsak način dosleden, ako misli, da se nerazdeljivost suverenosti ne ujema z delitvijo oblasti. Načelo, da je suverenost neodtujljiva, pomenja popoln prelom s preteklostjo. Nekdaj se je umevalo izvrševanje javne oblasti v zasebnopravnem smislu, javna oblast in službe so se prodajale in zastavljale. Odsle pripada javna oblast suverenemu narodu, ki je ne more odstopiti nikomur. Narodna osebnost in suverenost sta nerazdružljiva pojma, prva prestane, brž ko se suverenost ali njen del odda komu drugemu, knezu ali korporaciji. Četrtrič je narodna suverenost nezastarna. Moglo bi se reči, da narod nima več pravice do suverenosti, ker je bila najvišja oblast tako dolgo vrsto vekov v rokah absolutnih vladarjev. Pa kralji niso nikdar mogli posedovati suverenosti, ker je njena značilna lastnost, da se je nikdar ni mogel polastiti samovladar. Po tej definiciji suverenosti, ki poudarja neodtujljivost, bi bila edina logična ustavna



konstrukcija neposredna demokracija, po vzorcu antičnih republik. Zastopniški sistem, po katerem voli narod svoje poslance, ne odgovarja temu pojmovanju, kajti nedopustno je po Rousseaujevih načelih, da preide suverenost od naroda na zakonodajni zbor. Treba je, da narod sam sklepa o zakonih, da so vsi uradniki in sodniki izžrebani za kratko dobo. Taka dosledno izvedena suverenost je pa le mogoča v malih republikah in predpogoj je obenem, da med državljani ni mnogo razlike, kar se tiče izobrazbe in politične zrelosti, kakor je bilo to v grških državnih mestih.

Bodin smatra za prave znake suverenosti: pravico do zakonodajstva, pravico, napovedovati vojno in sklepati mir, pravico imenovanja najvišjih uradnikov, najvišjega pravosodstva, pravico do zvestobe in poslušnosti, pravico pomiloščenja, pravico, kovati denar, in pravico obdačevanja.<sup>8)</sup> Rousseau je upravičen, če zametava tako nesistematično naštevanje, ki raztrga enotno oblast v drobne kosce. Starejšim pisateljem javnega prava sta suverenost in državna oblast dva izraza za isti pojem. V novejšem času se začenja ločiti suverenost od državne oblasti. Nemec Gerber je menda prvi izrazil mnenje, da je suverenost le lastnost popolne državne oblasti.<sup>9)</sup> Jellinku pomenja suverenost vso lastnost državne oblasti, ki učini, da ima ta le zmožnost pravne samodoločbe in samoobveze (Selbstbestimmung und Selbstbindung).<sup>10)</sup> Nemci ne smatrajo suverenosti za neobhodno potreben znak države, države morejo biti po mnenju, ki prevladuje v Nemčiji, nesuverenske, pa lastna jim mora biti najvišja oblast. Francoskemu javnemu pravu revolucije je bila ta delitev tuja. Pravica, izvrševati javno oblast, se krije s pravico ukazovanja državljanom, ki se morajo pokoriti ukazom najvišje državne oblasti. Imperium rimskega izvira, to je, poveljevalna oblast, ki ima pravico, določevati vsa državljanska razmerja, in pa državna suverenost sta po francoskem naziranju neločljivo spojeni. Ako pravimo, da je narod ali parlament suverenski, je s tem povedano, da ni nikakega vzklica proti izvrševanju njegove volje in njegovega povelja.<sup>11)</sup> Najvišji oblasti mora biti vse brezpogojno pokorno.

Nauk o suverenosti nima z naukom o delitvi oblasti mnogo skupnosti; kljub temu ga je francoska revolucija porabila kot temeljni kamen ustavni stavbi. Ze v onem značilnem Rousseaujevem izreku, ki smo ga pravkar omenili, bije to načelno nasprotstvo v oči. Montesquieu se smatra za očeta tega nauka. Ze Locke je razlikoval zakonodajno, izvrševalno in federativno ali pogodbeno oblast. Poslednji dve sta Lockeu združeni v eni roki, pa ločeni po organih.<sup>12)</sup> Izvrševalna oblast naj izvršuje zakone in jim naj izkuša očuvati veljavo, pogodbeno pa naj določuje o vojni in miru, o diplomatskih zvezah

in državnih pogodbah. Zakonodajna oblast je pa najvišja v državi, njej sta podrejeni izvršujoča in pogodbeni.

Montesquieu začenja sloveče šesto poglavje XI. knjige: „V vsaki državi je troje oblasti: zakonodajna oblast, izvrševalna oblast za one stvari, ki so odvisne od meddržavnega prava, in izvrševalna oblast za one, ki so odvisne od civilnega prava.“ Druga oblast je jako podobna pogodbeni oblasti Lockeovi. Montesquieu ni nikdar oznanjal delitve oblasti v tem smislu, da bi bila vsaka oblast od druge čisto neodvisna, in izraz „separation“ se je pojavil šele pozneje. Misli, da morata vzajemno vplivati druga oblast na drugo, uprav sodelovati.<sup>13)</sup> Zakaj razlikuje Montesquieu razne oblasti? Zdi se mu to važno zaradi tega, ker taka delitev zagotavlja svobodo. „Svobode ni, ako ni ločena sodna oblast od zakonodajne in izvrševalne.“ To je treba preprečiti, da bi izvrševali isti ljudje ali ista oblastva vse oblasti. V imenu svobode zahteva, da isti državni činitelj ne sme soditi in dajati zakonov. O upravni oblasti še nima Montesquieu jasne predstave, nikjer ne govori o upravi kot posebnem oddelku javne oblasti. Vsa uprava mu pomenja izvrševanje zakonov.<sup>14)</sup> Montesquieu graja italijanske ljudovlade, kjer se nahajajo vse tri oblasti v istih rokah. V Benetkah tvorijo razne oblasti uradniki in predstavniki istega zbora; zaradi tega je to samo ena oblast, kar ni hvalevredno. Montesquieu, predhodnik političnega naprednjaštva, meni, da sodne oblasti ne sme izvrševati stalno starejšinstvo, ampak sodniki iz naroda. „Kakor se mora v svobodni državi vsak človek, ki se smatra po duši svobodnim, obvladati sam sebe, je treba, da ima narod v celoti zakonodajno oblast.“<sup>15)</sup> Zakonodajna oblast naj nikdar ne sodi, zlasti pa ne tedaj, ako predstavlja udeleženo stranko, narod. Po Montesquieujevem nauku naj ne bodo nikdar razne oblasti, naj ne bodo nikdar več javnih služeb v istih rokah. Nikakor pa ne zahteva Montesquieu popolne ločitve, ki bi utegnili razbiti enotno državo. Problema delitve oblasti ne spaja s problemom državne oblasti vobče ali suverenosti. Ker nikjer ne govori o poslednji, se tudi ne more zavedati, da bi bila kaka nasprotstva med obema načeloma. Njegov nauk o ločitvi oblasti se ne dotika vprašanja suverenske države z združeno enotno, nerazdružljivo oblastjo. Njegova ločitev ni absolutna, ni radikalna, ne smemo si predstavljati treh povsem ločenih oblasti, ampak to so tri strani enega in istega predmeta, pa izvrševanje treh raznih vrst v jedru iste oblasti je odkazano trem raznim oblastvom. To se mora zgoditi, da morejo državljani uživati politično svobodo.

Dočim se Montesquieuju ne more očitati nikaka nedoslednost, je treba mnogo strože gledati na ustavno delo revolucije. Razpravljali smo že o lastnostih suverenosti, kakor jo

razumevajo zakonodajci revolucije. Pa poleg tega odločnega naglašanja suverenosti se najde v ustavi teorija o delitvi oblasti, ki razbija enotnost, kakoršno zahteva enotna suverenska oblast. Ustava, ki proglašča nerazdeljivo suverenost, razlikuje tri popolnoma ločene oblasti. Revolucija razlikuje zakonodajno, izvrševalno in sodno oblast. Ta doktrinarna ločitev gre tako daleč, da ministri kot izvrševalni organi ne smejo biti člani skupščine, med njimi in skupščino ne sme biti nikakih stikov. Misel o popolni ločitvi je izrazil Robespierre, rekoč: „Oblasti je treba razlikovati od funkcij . . .“, oblasti so „les diverses parties essentielles et constitutives de la souveraineté“. Oblasti torej niso samo funkcije ene iste suverenosti, ampak bistveni deli. To naziranje dovaja brezuvetno do tega, da je vsakdo, ki izvršuje kako oblast, deležen dela suverenosti v svojem delokrogu, da sme parlament samo dajati zakone, kralj jih izvrševati in sodniki soditi, da mora vsakdo izmed teh organov ostati neodvisen v svojem delokrogu, kjer zastopa narodno voljo, ne da bi imel kak vpliv na druge organe.<sup>14</sup>) Načelo delitve je na tak absoluten način neizvedljivo in ni združno z državno suverenostjo. Pa niti konstituenta se ni držala tega nauka, kajti upravitelji n. pr. so bili tudi upravni sodniki, a ni se odkazalo upravno pravosodstvo sodnikom. Še celo po ustavi Združenih držav, ki je starejša nego francoska in kjer ni doktrinarna misel popolne delitve oblasti nič manj odločno izražena, je senat pravzaprav zakonodajen zbor, obenem rešuje tudi upravne stvari in sodi v državnih procesih. Ameriški sodniki izvršujejo nekako zakonodajno oblast s tem, da lahko pretresajo vsak zakon, je li odgovarja ustavi. Znano je, kako malo so se Angleži ravnali po Lockeovih načelih glede delitve oblasti. Angleški parlament je najvišje sodišče v vseh zadevah in obenem najvišji državni upravitelj, parlament kot krona vse politične stavbe izvršuje vse funkcije. Do danes še Anglija ne pozna delitve nižjega pravosodstva od krajevne uprave v grofijah. In dasi je Montesquieuju lebdela pred očmi Anglija osemnajstega veka, ko je pisal tisto sloveče poglavje, se smatra vendar prvim, ki je kazal na važnost razlikovanja oblasti. Pa Francozi sami, začetkom skrajnji doktrinarni, so se pozneje za konventa prav malo brigali za načelo delitve oblasti; saj si je prilastil konvent vso upravo, izvršujoč jo po voljenih odsekih. Tudi v modernem državnem življenju se ni uveljavilo načelo stroge delitve. Marsikateri čin novodobnih parlamentov je obenem upravnega značaja. Najbolje se pa kaže nemožnost odločne delitve zakonodajstva in izvrševalne oblasti v tem, da bodo meje med zakonom in naredbo, ki jo izdaja upravna oblast, ostale vedno netočne in negotove. Delitev oblasti, kakor si jo je predstavljala vsaj po svoji doktrini



francoska revolucija, je nedopustna in si nikdar ni pridobila tal. Ne smemo govoriti o raznih oblastih, ampak o ločenih funkcijah iste suverenosti.

3. Ustava l. 1791. se začenja z besedami: „Odpravljeno je plemstvo, perija, podedovane predpravice, stanovske predpravice, fevdalni red, patrimonialno sodstvo . . . in vsaka druga prednost, izvzemši ono, ki jo ima javni uradnik pri izvrševanju svojih funkcij.“ Obče izenačenje pomenjajo te dalekosežne besede. Ves državni aparat je postal preprost in nezamotan. Državna oblast, ki se je nahajala prej v mnogoštevilnih rokah, se je okrepila, ker je bil novi stroj enostavnejši od starega. Upravitelj in sodnik sta odsle izključno državna uradnika, in ljudska suverenost jima je podelila oblast.

Prva ustava je navidezno monarhična, pa kralju so vzete najvažnejše funkcije. Kraljeva oseba je posvečena in nedotakljiva; ta določba je prešla pozneje v razne monarhične ustave. Prvi uradnik je in se imenuje zastopnik (reprezentant) naroda. Vso zakonodajno oblast je izvrševala skupščina skupno s kraljem. V slučaju konflikta s skupščino je lahko uporabljal suspenzivni veto, to je, dvakrat se je mogel kralj ustavljati kakemu zakonu, ki ga je sklenila skupščina. Ako je pa bil predlog tretjikrat sprejet v skupščini, je moral kralj zakon sankcionirati proti lastni volji. V ustavi so bili določeni slučajji, v katerih kralj ni imel pravice, razpustiti skupščino, ki je imela torej sama sklicevalno pravico. Kralj je imenoval le jako omejeno število uradnikov in častnikov, ki so bili skoraj vsi voljeni. Imenoval je pa ministre, ki niso imeli nikakih stikov s skupščino. Vojno skleniti je mogla edinole skupščina, pa predložiti ji je moral kralj formalen predlog. Na zunaj je zastopal kralj državo v polnem obsegu. Zunanje zadeve so ostale edini kralju povsem prepuščeni delokrog.

Obče in enake volilne pravice ni poznala ustava l. 1791. Razlikovala je med aktivnimi in pasivnimi državljani. Polnovredni državljani so bili samo prvi, predpisana je bila starost 25 let, enoletno bivanje v kantonu in pa davčni prispevek v vrednosti treh delavnikov. Od volilne pravice so bili izključeni služabniki in dnrnarji, določba, ki se najde tudi v volilnem redu za frankfurtsko skupščino. Volitve v skupščino so bile posredne po volilnih možeh.

Mnogo demokratičnejša je ustava l. 1793., ki jo je sklenil konvent. Kraljestvo se je izpremenilo v republiko. Uvedla se je obča volilna pravica. Zakonodajna oblast je pripadala skupščini, ki je zborovala nepretrgoma. Izvrševalno oblast je pa izvrševal conseil exécutif, ki ga je volila skupščina. Upravljal torej ni posameznik, ampak odsek štiriindvajsetorice.

Tretja ustava je pa bila ustava III. leta. Bila je to popravljena ustava l. 1791., ki se je izpremenila iz monarhične v repu-

blikansko.<sup>15)</sup> Volilno pravico je imel le tisti, ki je plačeval davek. Volilo se je posredno. Zakonodajni zbor, „Corps législatif“, je bil sestavljen iz „Sveta petih sto“ in iz „Sveta starih“. Zopet sta se torej uvedla dva zbora, dočim sta poznali obe prejšnji ustavi le en zbor. Izvrševalna oblast je bila v rokah direktorija, sestojčega iz petih oseb. „Zbor petih sto“ je predlagal seznamek desetih kandidatov, izmed katerih je imel izbrati „Svet starih“ enega člana direktorija. Direktorij je bil kolegij, v katerem je odločevala večina. Minister je imenoval direktorij. Ministri po vseh treh ustavah niso smeli biti člani zakonodajnega zbora. Največje nezaupanje je vladalo napram onim, ki stoje na čelu uprave. To je bil sistem, naravnost nasproten parlamentarnemu redu. Ministri niso bili odgovorni zbornici.

Kdor lista po temeljnih državnih zakonih modernih ustav, najde določbe o občih državljanskih pravicah, ki so vzete skoraj dobesedno iz onih prvih treh francoskih ustav. Filozofsko gradivo je našlo v francoski zakonodajni obliki svoj vstop v ustavno pravo vseh evropskih držav. Francoska revolucija je mogočno prispevala k teoriji o individualnih in subjektivnih javnih pravicah. Individualna in ne socialna je v svojem stremljenju, odkazati poedincu individualne pravice, ki ga pa v gospodarskem oziru ne ščitijo pred izkoriščanjem. Najjasneje se je ta strogo individualna smer, ki prešinja vse zakonodajstvo one dobe, kazala v zakonu Chapelier, ki prepoveduje vsako ujedinjenje v gospodarske svrhe, poudarjajoč, da je podlaga francoske ustave uničenje vseh korporacij. Zabranjena je bila torej vsaka oblika združenstva, organizacije delavcev in podjetnikov, vsaka stavka. Nikjer se ne prikaže strogo individualni značaj vseh ustavnih pravic francoske revolucije v tako jasnem svetlu kakor v zakonu, ki je v tem oziru značilen kakor noben drug.

Popolna svoboda v vsem, česar se loti človek, to je nekaka temeljna misel vseh onih zakonov, ki jim je svrha, opredeliti pravo posameznikovo. Vsem pristop v javne službe, vsi enaki pred zakonom, pred upraviteljem in sodnikom! Pravo, se zbirati v svrhu presojanja javnih zadev, je podeljeno vsem državljanom. Deklaracija proklamuje svobodo misli in mnenja, „Vsakdo sme govoriti, pisati in objavljati potem tiska svoje misli, ne da bi bili ti spisi podvrženi kakim cenzuri ali nadzorstvu pred objavo. Svoboden je vsakdo, „d'aller, de rester, de partir.“ Nikogar ni mogoče zapreti, ako se ne čuva določba ustavnega zakona. Vsakdo se lahko posveti poklicu, ki si ga izbere. Svoboda poučevanja je zagotovljena. Osebna lastnina je nedotakljiva. Vse vere in veroizpovedanja so si enake, verska strpljivost je priznana po zakonu. S kratkimi besedami označujoč pomen deklaracije in na kratko ponavljajoč nje vse-

bino, prepisujemo — se zdi — skoraj besedilo državljskih pravic katerekoli ustave.

4. Politični značaj dobe ni prijazen mirnemu organskemu razvoju državnih in predvsem upravnih institucij. Buren in mrzlično nagel je ta razvitek, posebno na polju upravne organizacije. S stranko pade običajno tudi upravni načrt in nove uredbe so odpravljene, še predno so se mogle vživeti. Vedno si nasprotujejo sistemi, ki pridejo drug za drugim, pretrgan in nedosleden je ta pokret, pa kljub temu se ne smejo zanemarjati nekateri trenutki, katerih važnost se pa bode odkrila šele pod cesarstvom.

Ko je zmagala revolucija, je bila stara intendantska uprava, kakor se je razvila pod kraljestvom, skoraj uničena. Provincialni zbori (assemblées provinciales), ki jih je sklical Ludovik XVI. l. 1787., so odločno nasprotovali intendantom ter so njih upravo zvali tiransko in nesposobno. Skoraj ves upravni delokrog se je vzel intendantu in se izročil voljenemu odseku „commission intermédiaire“. Intendantov vpliv je skoraj izginil. S kraljevim sijajem je bila v zvezi njegova moč; ko se je podirala stara stavba na vseh koncih, je padala tudi njegova sila. Ta avtonomistična decentralizacija v dvanajsti uri je zanimiv prispevek k zgodovini reform, ki so prišle prepozno, da bi mogle biti uspešne. Pa ne v vseh provincijah, ampak samo v takozvanih „pays d' élections“ je prišlo do te organizacije in pa vsled tega do rezkega spopada med intendantom in odsekom (pri tem spopadu je podlegel intendant). V drugih provincijah si je ohranil sicer intendant še svoj delokrog. Popolna neenotnost in neenakost, to je bil značaj dotle strogo centralizovane uprave v onih dneh, ko je bilo konec starega reda.

Gibanje, ki je hotelo pospeševati avtonomijo provincij, je bilo v trenutku pozabljeno, ko je zmagala revolucija. Dočim so se pred l. 1789. vsi življi, hrepeneči po državni reformi, živo zanimali za svobodni razvitek zgodovinskih celkov, kakor so bile provincije, in za njih avtonomijo, je prišlo naenkrat vsled racionalnega družabnega naziranja do skrajnjega preziranja vsega, kar je ustvarila zgodovina. Zaničevanje zgodovine in prošlosti, to je bilo eno izmed priljubljenih naziranj revolucije. Pa poleg te obče smeri, ki je ustvarila čisto nove upravne celote, kakor so bili departementi in arrondissements, stopa v ospredje še druga, in to je odločen odpor proti kraljevi centralizaciji. Decentralizacija, to je bilo začetkoma načelo, pa ne stara zgodovinska, ampak nova, rekli bi skoraj, racionalistična decentralizacija, ki ji odkazujejo meje ne stare zgodovinske enote, ampak reke in gore. Pa ta decentralizacija ni bila samo upravna, to je, ni se omejila na delokrog krajevni zadev, ampak bila je politična, ker so ji bili podvrženi tudi vsi občji državni interesi.<sup>16)</sup>

Francoska narodnostna enota je bila glavna velika svrha, ki je lebdela ustvariteljem nove uprave pred očmi. Razdelitev v departemente je imela ta ogromni pomen, da je bilo z njo uničeno vsako provincialno življenje in je bila narodna enota, centralizovana v Parizu, nepremagljiva ovira proti vsakemu še tako skromnemu poizkusu francoskih provincialnih elementov, priti do veljave. Že za revolucije se kaže jasno to nivelizujoče stremljenje, ki doseže pod Napoleonom svoj vrhunec. Dekret, ki je oživotvoril departemente, je izšel 22. decembra 1789. Bile so to tvorbe, ki niso imele nič skupnega s starimi, zgodovinskimi provincijami; razdelitev teritorija je bila strogo geografska, brez vsakega ozira na dosedanje lokalne vezi, ki so ustvarile središča družabnega in gospodarskega žitja. Jasno svrhu je imelo to nasilno trganje vseh dosedaj prebivalstvu dragih vezi; to naj napravi iz njih še bolj enoten narod brez vseh razlik. Beseda „departement“ je bila sicer vzeta iz starega oficijelnega jezika, kajti departement se je že zval teritorij intendantske uprave<sup>1)</sup>, pa sedaj se temu staremu pojmu da čisto nov pomen. Departement ni imel nikake pravne osebnosti, bil je razdeljen v arrondissemente. Tudi ta upravna enota je ustvarjena čisto na novo, nič skupnega nima s preteklostjo. Nekaj Sieyèsjevega racionalnega duha je v tej geometrični razdelitvi Francije, saj je rekel Thiers: „Sieyès je oče vse upravne razdelitve Francije.“

Dva v jedru si nasprotna upravna sistema si sledita po padu kraljevstva. Organizacija l. 1790. se temeljno razlikuje od organizacije s 5. fruktidora III. leta.

Dasi je stal kralj na čelu uprave, mu je bilo vzeto imenovanje uradnikov. Ves sistem je slonel na načelu strogo izvedene ljudske suverenosti. Ljudstvo naj samo voli svoje uradnike. Vsi aktivni državljani so imeli volilno pravico ter so posredno volili „departementski svet“, ki je imenoval direktorij, v čigar rokah je bila uprava departementa. Ta upravna enota se je delila v distrikte, ki je imela svoj direktorij, sestojč iz štirih članov, svoj voljeni svet. Pa distrikt pozna samo prva upravna razdelitev, pozneje pomenja distrikt arrondissement, ki se je ohranil do današnjega dne. Ti kolegialni uradi so bili voljeni samo za eno leto, kar je pač povzročilo, da je imel ta opasni poizkus politične decentralizacije še mnogo škodljivejše posledice, ustvarjajoč pravo anarhijo. Volilni zbor departementa je volil generalnega prokurorja, čigar kompetenca je bila prav negotova. Menda ravno zaradi tega so si priborili v upravi ob občih zmešnjavi generalni prokurorji precej vpliva in so bili pravzaprav na čelu upravi. Obenem so pa imeli nekak značaj državnega pravdnika. Ti novo ustvarjeni celki, ki so imeli v svojih rokah vso upravno in obenem politično moč, so bili drugače precej prikrajšani. Davke je določeval zakonodajni zbor in departementski sveti

niso imeli nikake budžetne pravice, niti niso mogli dolgov najemati, ne da bi jih v to pooblastila pariška skupščina.

Za konventa se ta upravni mehanizem zopet izpremeni. Odpravljeni so bili sveti in prokuratorji, ostali so pa izvrševalni direktoriji. Pa povrh je poslala osrednja vlada v departemente posebne „agents nationaux“, narodne uradnike, katerih naloga naj bo, potovati po odkazanem teritoriju in nadzorovati, ali se zakoni izpolnjujejo. V obče pa karakterizuje to dobo občja zmedenost, kar se tiče kompetence upravnih uredob, in je to na vsak način nevhvaležen predmet razprave.

Ena najtežjih nalog pravne terminologije je gotovo, točno označiti mejo, ki loči javno pravo od zasebnega prava. Niso redki avtorji, ki sploh zanikujejo tako mejo in ki trdijo, da je ta razlika povsem šablonska. Šolski nauk, da štiti javno pravo skupne, zasebno pravo pa zasebnikove interese, pač nima znanstvene podlage. Ni mogoče, kratkomalo odbiti misel, da je treba dati temu spornemu poglavju novo vsebino. Pa dokler se še išče nova metoda, ni neumestno, ako se nekateri deli zasebnega prava, kakor je n. pr. rodbinsko pravo, vsaj z ozirom na obče pojme, razpravljajo tudi v spisu, posvečenem javnemu pravu. Organizacija pravosodstva, seve tudi civilnega, se je pa itak vedno smatrala delom javnega prava.

Revolucija je tako korenito preobrazila rodbinsko pravo, da bi bilo naravnost neodpustno, ako bi se ne bavili s to globoko izpremembo, ki je do temelja preustrojila vse rodbinske odnošaje. Konstituanta je postavila načelo, da je zakonito smatrati zakon (ženitev) za privatno pogodbo. Ne več cerkev, ampak država je poklicana, sklepati zakone. Državni uradnik ima nalogo, zabeleževati vsa važna rodbinsko-pravna dejstva, kakor rojstvo, poroko, smrt, v civilnih registrih. Ker država ni več smatrala zakona za zakrament, ampak za običajno civilno pogodbo, je bil s tem dan konec katoliškemu načelu neločljivosti. Razporoka se je dovolila v najširšem obsegu. Kakor se more vsaka pogodba razveljaviti, tako se more pač tudi raztrgati zakonska vez. Ne sodnik, ampak upravni uradnik je izvrševal razporoko.

Posebno je štivila nova postava nezakonske otroke. Dala jim je dedno pravico kakor zakonskim. Nezakonski otroci so postali enakopravni zakonskim. Pa vendar je to pojmovanje bilo omejeno na roditelje, katerih nobeden ni bil poročen in ki bi mogli vstopiti v zakon.

Poleg zakonskega prava so še ogromnega javnopravnega pomena tiste določbe, ki se tičejo lastnine in dednega prava. Da je lastnina nedotakljiva in da je treba za razlastitev posebnih zakonitih predpogojev, to je tudi eno ustavnih načel revolucije. V smislu vsega zakonodajstva je seve bilo, da se je odpravila vsa razlika med pokretno in nepokretno posestjo in



da so izginile tudi vse ovire, ki so prej onemogočale delitev in prodajo zemljišč. Z načelom neomejene deljivosti je moralo biti spojeno še drugo, ki se tiče dednega prava. Možnost oporokovanja je trebalo omejiti. Oporočnik ni smel imeti popolne svobodne volje, ker drugače bi mu bilo omogočeno, da krši enakost deležev. Sicer je pa dedno pravo točno izvedeno šele v onih slovečih poglavjih „Code Napoleona“, ki so imela tudi za ilirske dežele usodno važnost.

Vso sodno organizacijo karakterizuje neka obča izenačenost, ki manjka sodstvu starega reda. Zakon 16. avgusta 1790 postavlja načelo: „Les juges sont élus par les justiciables.“ Vsi sodniki so torej voljeni in jih ne imenuje kralj. To je dosledno izvedena ljudska suverenost. V vsakem kantonu je bil mirovni sodnik, ki ga je volila skupščina kantona. Distrikt je bil tudi celota za pravosodstvo. Nad distriktnim sodom je bil takoj kasacijski dvor, katerega člane je volil volilni zbor vsakega departementa. Za kazensko pravosodstvo so bila kot prva instanca ustanovljena posebna korekcionalna sodišča, od katerih je bil priziv na kasacijski dvor. Uvedla so se porotna sodišča, pa samo za kazenske zadeve, ne pa za civilne, in zakon l. 1791. je bil precej sličen angleški proceduri. Pa le kratko časa se je ohranila dvojna porotna klop, in sicer klop obtožbe in sodbe po angleškem vzorcu. V vsakem departementu je bilo porotno sodišče. Predsednika porotnega sodišča je volil volilni zbor vsakega departementa, drugi porotniki so pa bili voljeni sodniki distriktnih sodišč. To je sodna organizacija revolucije, ki je dokaj nedostatna in nepopolna. Napoleona je čakala naloga, da ustvari enotno, klasično preprosto sodno organizacijo in pa zakonik, ki so ga primerjali njegovi vrstniki rimskim zakonom.

Ni lahko, na kratko prikazati glavne črte zakonodajstva francoske revolucije. Še težje je pa, dati primeren izraz temeljnim glavnim idejam, ki so bile jedro ustavnega preobrata. Istina je, da je revolucija razbila družbo v nebroj atomov, uničujoč in prepovedujoč vsako družabno in gospodarsko skupino; poedinec naj stoji sam proti državi. Odtujivši ga pa njegovemu razredu, stanu in korporaciji, mu je dala celo vrsto individualnih javnih pravic, kakoršnih vsaj po slovu zakona državljan ni imel nikdar prej. Revolucija je zdemokratizovala vse ustavno življenje in položila demokratske temelje moderni državi. Vse to, kar nam je dala revolucija, se nam zdi tako silno, naravno, da se niti ne spominjamo iztočnika. Kritika Hipolita Tainea je v svojih ekstremnih nazorih zaradi tega skrajno zgrešena, ker, popisujoč okrutnosti in mnogoštevilne nesmiselnosti revolucije, pozablja na vlogo, ki jo igrajo temeljni državoslovni nauki revolucije v orjaškem procesu razvitka moderne države. Poudarjajoč izključno le senčne strani, ne navaja Taine vsega tega,

kar si je priborilo veljavo tekom preteklega veka v ustavni zgodovini kontinentalnih držav. Nedvomno je čas prehitel marsikatero onih blestečih maksim, nedvomno mora resna socialna kritika izkušati prenavljati ali zamenjati te stare oblike, nedvomno je velika ustavna poteza naše dobe, da se izpreminja individualno pravo v socialno pravo. Pa kljub temu pomenja revolucija mogočen korak na potu k dovršeni pravni državi, kjer menda ne bo tiste shematične enolične svobode francoskega vzorca, tiste obče narodnostne in gospodarske neorganizovanosti, kakor v oni današnji takozvani pravni državi, ki je vsa nasičena z idejnim zakladom revolucije. Ako se bode organizovana narodnost vedno bolj smatrala za važen predmet javnega prava, ni pač odveč, vprašati po izviru narodnostnega načela. Ali je revolucija ustvarila narodnost? Gumpłowicz piše<sup>1)</sup>: „Teorija revolucije ni imela smisla za narodnost.“ Pa vendar je dala revolucija, po Kantovem vzorcu proklamirajoč avtonomijo individua, posredno tudi povod k snovanju narodnih enot, ki bi bile samostojne in avtonomne v vseh svojih odločbah. Francoz Auerbach<sup>10)</sup> polaga revoluciji na jezik sledeče besede, ki veljajo od Francozov podjarmljenim narodom: „Francoz moraš biti, ako hočeš biti svoboden.“ Gotovo se po francoskem pojmovanju narodnostna enakopravnost ni krila s politično svobodo. Revolucija, uničujoč vse povprek družabne zgradbe preteklosti, vse privilegije in razredne razlike, je prva krčila nehote pot narodnosti in njenemu pravu.

<sup>1)</sup> Jellinek, *Recht der Minoritäten*.

<sup>2)</sup> *Archives parlementaires*, avgust 1789.

<sup>3)</sup> *Proizhozdenie sovremenoj demokracij*.

<sup>4)</sup> *Constitution 1791*, t. III, pr. act. 1.

<sup>5)</sup> Duguit, *Droit constitutionnel* 127.

<sup>6)</sup> Citiral Jellinek, *Allg. Staatslehre* 448.

<sup>7)</sup> Jellinek, *Allg. Staatslehre* 459.

<sup>8)</sup> Jellinek, l. c. 467.

<sup>9)</sup> Duguit, l. c. 114.

<sup>10)</sup> Jellinek, *Gesetz und Verordnung* 64.

<sup>11)</sup> Duguit, *Droit constitutionnel* 319.

<sup>12)</sup> Jellinek, *Allg. Staatslehre* 588.

<sup>13)</sup> *Esprit des lois*, Knjiga XI, poglavje VI.

<sup>14)</sup> Duguit, *Droit constitutionnel* 324.

<sup>15)</sup> Esmein, *Histoire du droit français*.

<sup>16)</sup> Esmein, *Histoire du droit français*.

<sup>17)</sup> Esmein, *Precis* 82.

<sup>18)</sup> *Recht der Nationalitäten u. Sprachen in Österreich-Ungarn*.

<sup>19)</sup> Auerbach „*Les races et les nationalités en Autriche-Hongrie*“.



#### IV. USTAVNA NAČELA KONZULATA.

1. Z ustavno zgodovino cesarstva je najože spojena ustava onega leta VIII., ko je Bonaparte s krepko roko polagal temelje novemu redu. Istina je, da ta ustava pravzaprav ne spada k ustavnemu delu francoskega prvega cesarstva, pa vendar ni mogoče razumeti ustavnega ustrojstva cesarstva, ako ne razpravljamo prej o ustavnih začetkih l. VIII. Priznati je sicer treba, da se je večina državnih institutov konzulata ohranila tudi za cesarstva, pa vendar so se dogajale precejšnje izpremembe, ki so nekaterim institucijam povsem jemale prvotni značaj. Sieyèsov duh, ki prešinja vso ustavo l. VIII., ne preneha biti merodajen niti v dneh cesarstva. Ta znanimivi ustavni pojav, ki pa dobiva šele pozneje njemu po svojem bistvu lastne pravne poteze, odkriva v polni meri smer državnega, družabnega in ustavnega mišljenja one dobe.

Predstavljam si najprej zunanji položaj! Pod direktorijem je zavladal v francoskem državnem življenju splošen nered; mrzlična negotovost je pretresala vse uredbe in vse sloje, strogo ustavnost so kršili možje, ki so bili na krmilu; bil je to pravi političen kaos. Treba je bilo krepke roke, da napravi konec obči politični zmešnjavi. Prišel je mož, ki je namah prekinil dobo revolucije. Pa samo nasilen čin je mogel napraviti konec občemu neredu. Vojščaki podkralja Murata so razgnali 18. brumêrja „zbor peterih sto“ v St. Cloudu. Dosle še nikdar ni bila igra, ki jo je igral Bonaparte, tako silno smela; postavil je vse na kocko. Tudi njegove duševne sile so že omagale, ko se je boril v „zboru peterih sto“ za odpravo direktorija. Rešilo ga je samo dejstvo, da je predsedoval njegov brat. Opozicionalni elementi so bili izgnani iz „zboru peterih sto“, ki je postal uslužno orodje v Napoleonovih rokah. Zakon s sledečega dne določuje, da ni več direktorija in da je izključena iz zakonodajnega zbora cela vrsta mož, nasprotnih samodržcu; nadalje ustvarja ta zakon izvrševalno komisijo, sestoječo iz treh oseb, ki se imenujejo konzuli francoske republike. Tej komisiji se izroča vsa državna oblast direktorija in njej se poverja naloga, ustvariti zopet red v vseh panogah javne uprave. Sieyès, Roger-Ducos in Bonaparte, to so trije na novo imenovani konzuli.



Treba je ustvariti na novo vse oblike javnega življenja. Sieyès stopa sedaj v ospredje. Temu okretnemu, sofističnemu, dasi ne globokemu duhu je usojeno, da ustvari novo ustavo. Konzulat pomenja prehodno dobo in Napoleon je imel pač prav, ko je rekel, da je stari sistem pri kraju in novi še ni strnjen, „pas encore fait“. Treba je bilo, najti primerno ustavno obliko za to prehodno dobo. Za tako delo, kjer naj nejasne metafizične predstave zamenjajo javnopravne uredbe s pozitivnim političnim pomenom, je bil Sieyès kakor ustvarjen.

Ni bil to prvi ustavni poizkus, s katerim se je bavil Sieyès. V konventu je bila njegova beseda mnogokrat tehtna, njegovi načrti zakonov so se mnogokrat uvaževali. Še bolj ko druge može revolucije je Sieyèsa prešinjal racionalistični duh. Descartesova filozofija mu je povsem omračila pogled na realnost političnega in ustavnega življenja. Za Sieyèsa ni političnih dejstev, ni socialnega bitja v vsej svoji pestrosti; socialno žitje mu je le predmet vsem njegovim apriorističnim konstrukcijam in kombinacijam. Razum mu je edino zveličavni idol, ki mu mora biti vse podvrženo. Francoski publicist Benoist pravi nekje o Sieyèsu, da pomenja Sieyèsov način znanstvenega mišljenja delirij razumstvujočega razuma. Razum vsepovsodi, pozitivno dejstvo pa ne pomenja nič, te je edino merilo stvaritelju ustave l. VIII. Globoko je bil prepričan, da je njegov sistem edino zveličavni; vzklikal je, da je to francoski in obenem edini naravni sistem. Proč z vso empiriko v ustavnih in socialnih zadevah, razum, to je edini gospodar, ki se mu morajo vsi pokoravati! Navidezno je bila demokracija podlaga njegovemu sistemu; kjer sta se spajali načeli svobode in avtoritete. Tudi centralizacija in z njo združena delitev oblasti je izvedena v Sieyèsovem načrtu s precejšnjo točnostjo.<sup>4)</sup>

Boulay, da la Meurthe nam razlaga temeljne misli Sieyèsove ustavne teorije: Demokracija je podlaga reprezentativnega sistema in javnih naprav. Vlada, zasnovana na taki podlagi, je reprezentativna. Najbolj goreči zagovorniki demokracije jo želijo samo v področju zakonodajstva, nikakor pa ne pri izvrševanju in v upravi. Glavne svoje misli je izrazil Sieyès tako-le: Nikdo ne sme izvrševati javne funkcije, ako ne uživa zaupanja onih, ki jim ukazuje. Nikdo ne sme biti imenovan od onih, katerim je poklican zapovedati. To sta oni dve načeli, ki sta precej dosledno izvedeni v ustavi l. VIII. To zaupanje Sieyèsovo je bil seve čisto metafizičen pojem, ki je le zakrival pravo razmerje med vladajočimi in ovladanimi. Ves način, kako so se imenovali zakonodajni zbori, je slonel na tem tako zapeljivem, tako blagoglasnem zaupanju, in vendar je bil ta pojem prevara, ki je dovoljevala, da se je samodržec polaščal oblasti. Sieyès je za prekucije toplo in prepričevalno

zagovarjal ljudsko suverenost, a se je pozneje izneveril tej temeljni ideji, pač pa jo je prikrojil po svoje in jo je v tej meri prelevil na premeten način, da je v predrugačeni, krotkejši obliki bila lahko podlaga prvemu avtokratičnemu sistemu. Ta preokret nam pač dokazuje, da se metafizični ustavni pojmi prilagajo vsakemu političnemu položaju in da se po njih nikdar ne more sklepati na pozitivne pravne in politične razmere. Sieyèsova ustava l. VIII. je mojstersko delo metafizično navdahnjenega duha, v svoji strogi logičnosti in zaokroženosti je občudovanja vredna. Kot vseobsegajoč poizkus, postaviti vse ustavno življenje na racionalno podlago, je ena izmed najznačilnejših javnopравnih dokumentov občega političnega razvoja. In vendar je bil ta poizkus povsem brezuspešen; kajti življenje se ni dalo vkovati v te racionalne okove. Ta ustava je bila mrtev organizem in v svoji okorelosti se ni mogla prilagoditi vsem peštrim, raznoterim, vedno na novo se pojavljajočim socialnim silam. V svoji aprioristični okostenelosti je bila ta ustava najradikalnejša negacija vsake ustavne empirike.

Brez dvoma ima ustava l. VIII. mnogo skupnega z ustavami revolucije. Iste misli, ista smer se ponavlja tudi tu; racionalistični duh prejšnjih ustav pa najde sedaj samo še popolnejši vsestranski izraz. V marsikaterem oziru je Napoleon nadaljeval ustavno delo revolucije, pa znal je preurediti nekdanje uredbe na ta način, da so odsle odgovarjale njegovemu smotru, mogočni centralizaciji enotne državne oblasti, kjer bode avtoriteta zavzemala mesto svobode.

Dasi je imel Sieyès pri določevanju besedila nove ustave skoraj odločilen vpliv, se je vendar že Bonaparte polastil vodilne vloge. Poleg izvrševalne komisije sta bila pa še dva druga odbora, voljena od obeh zakonodajnih zastopstev. Pogajanja so se vršila precej neobvezno in neoficialno v palači Luxembourg, kamor jih je Bonaparte povabil v svoje zasebno stanovanje. Pod Napoleovim pritiskom so se končno vdali in podpisali novo ustavo l. VIII.

2. Značilno se začenja nova ustava, člen prvi pravi: „Francoska republika je edina in nerazdružljiva.“ Dočim se je v vseh prejšnjih ustavah trdilo, da so ljudski suverenosti lastne take posebnosti, pristojajo sedaj te značilne črte ne narodu, ampak ozemlju. Ljudska suverenost v krotki, neopasni obliki ostaja sicer še nekaka formalna podlaga državnemu ustrojstvu, kakor bo še pozneje prilika kazati, pa se je vendar temeljno izpremenil položaj. Nikjer v vsej ustavi ni več omenjena zloglasna ljudska suverenost. Dočim je bil prej v zakonskem besedilu vsake ustave katalog človeških pravic nekak predgovor, manjka v ustavi l. VIII. povsem tak seznamek. Ni več govora o svobodi vesti,

niti o svobodi veroizpovedanja, niti o časnikarski svobodi.<sup>3)</sup> Priznati je pa treba, da obsega ustava marsikatero določbo, ki ji je svrha, določiti nedotakljiv krog osebne svobode. Ustava določa hišno pravico. „Hiša vsakega prebivalca francoskega teritorija je nedotakljivo zavetišče.“ Značilno za Napoleonovo samovlado je, da prepušča posamezniku krog individualnih svoboščin, in v tem oziru stoji neprimerno više nego vlade prosvetljenega absolutizma ali pa monarhije predmarčnega mrtvila. Po noči nima nikdo vstopa v hišo, izvzemši, ako je požar, povodenj ali ako je kdo priklican v notranjščino. Po dnevi je pa vstop v tujo hišo dovoljen le, ako to določuje zakon ali ako je izdala javna oblast ukaz v to smer.<sup>4)</sup> Pa ne samo hišne pravice je varoval zakon, manjkale tudi niso določbe glede varstva osebne svobode. Nikogar ni zapreti, ako ni označen povod in pa zakon, ki prihaja v poštev; uradnik mora izdati povelje in to mora biti naznanjeno osebi, proti kateri je naperjeno sodno zatvorno povelje.<sup>5)</sup> Te precej svobodoumne določbe, nanašajoče se na osebno svobodo posameznikovo, nam kažejo, da izkuša zakon ščititi osebno svobodo. Napoleonovim samovoljnim načrtom je bila ta zakonska določba precej nasprotna in v poznejši dobi cesarstva so se zopet pojavljale zloglasne „lettres de cachet“, ki jih je izdajalo kraljestvo v svrhu zasledovanja političnih nasprotnikov in proti katerim se je obračal ves srd revolucionarnih skupščin. V ustavi je bila sicer zagotovljena osebna svoboda, pa v dejanskem življenju je cesarska oblast neredko pograbila orožje kabinetne justice.

Ves Sieyèsov ustavni sistem je slonel na sledečem glavnem načelu: „Oblast prihaja od zgoraj, zaupanje od spodaj, to je, iz naroda.“ Oblast in zaupanje, to sta ona dva pojma, s katerima se igra Sieyès, kombinujoč ju, spajajoč ju in izigravajoč drugega proti drugemu. Brez dvojbe je treba priznati, da je ta zamotani sistem prav ingeniozen, neznansko mnogo duha je brez koristi zapravljenega, izpuhteva v zrak. V tej smeli konstrukciji, spajati ljudsko suverenost s samovoljnimi načrti samodržčevimi, je ta izredni Sieyèsov duh žrtvoval za prazen fantom vse to, kar je bilo najboljšega v njem. Pa od genialnosti do take vulgarnosti navadnega sofizma je tudi v tej skoraj edinstveni konstrukciji le kratek korak.

Zakonodajno oblast je izvrševala vlada, ki ji je stal ob strani državni svet, skupno s tribunatom in zakonodajnim zborom pod nadzorstvom senata.<sup>6)</sup> Silno umetno se v tem ustrojstvu giblje vse kolesje. S svojim načrtom je Sieyès stopil že pred konvent, pa takrat brez uspeha. Ni mislil, da naj se izvršuje zakonodajna oblast kakor v Angliji, kjer sodelujejo kralj in obe zbornici pri zakonodajstvu. Treba je enotnost združiti z delitvijo. V zadevah, tikajočih se vladanja, v obče pa v za-

devah politične ustave, pomenja enotnost za se despotizem, delitev sama za se anarhijo: delitev skupaj z enotnostjo daje socialno jamstvo, brez katerega je vsaka svoboda samo začasna.<sup>9)</sup> Političnega ravnovesja naj ne ustvarja parlament z dvema zbornicama, ker je to skoraj nemogoče. Obe zbornici sta podobni konjema, ki vlečeta vsak na svojo stran; v takem slučaju je treba kraljevega kočijaža, da vpreže oba konja na isti strani voza. Da se ustvari harmonija v zakonodajstvu, je treba ubrati drugo pot; treba je najti tako medsebojno razmerje zakonodajnih zastopstev, da je vsak konflikt kolikor toliko izključen. In tej svrhi naj bi služil Sieyèsov sistem. Predno pa bomo razpravljali o kompetenci vseh treh zakonodajnih zastopov, senata, tribunata in zakonodajnega zbora, moramo omenjati načine, kako so se sestavljali ti zbori. Ni bila to neposredna volitev, volitev je marveč slonela na onem načelu zaupanja in oblasti, ki daje vsemu Sieyèsovemu sistemu značilno potezo. Podlaga tega izbiranja, ne volitve v pravem smislu besede, je bila navidezno povsem demokratska.

Izvedena je bila nekaka občja volilna pravica. Vsak Francoz, ki je imel tekom enega leta stalno bivališče v kraju, kjer je naseljen, in je dosegel enaindvajseto leto, je imel volilno pravico. Izvrševanje volilne pravice je bilo čisto neodvisno od davčnega bremena. Vsak polnopraven državljan je bil ob enem volilec; predpogoj volilne pravice je bilo torej državljanstvo. Zakon je seve navajal slučaje, v katerih je nehalo polnopravno državljanstvo in z njim tudi volilna pravica. Izvrševanje je pa moglo biti tudi začasno prikrajšano v slučaju konkurza ali pa če je kdo neposredno podedoval ali pa sprejel kak dar iz zapuščine konkurznega dolžnika. Vsi posli (služinčad) so bili izključeni od volilne pravice, zanimiva določba, ki je prešla tudi v frankfurtski volilni red l. 1848. (Po tem redu se je volilo prvič tudi v naših deželah.)

Volilni okraji za prvo stopnjo so bili arrondissementi, ki so pa bili razdeljeni po občinah v ožja volilna okrožja. Ti prvotni volilni okraji so izvolili one, ki so se zdeli najsposobnejši za opravljanje javnih poslov. Zaupni imenik ali pa imenik občinskih prvakov je obsegal deseti del imen vseh, ki so imeli v občini volilno pravico. To pravzaprav ni volitev, ampak tisti, ki so upravičeni za ta javni čin, imenujejo iz svoje srede deseti del vseh polnopravnih članov arrondissementa. Ta občinski imenik je imel dvojno nalogo. Iz tega imenika so se jemali vsi občinski funkcionarji. Povrh je pa bil ta prvi imenik nekaka podlaga za ves nadaljnji zakonodajni proces. Thiers je izražal mnenje, da so občinski imeniki cele Francije obsegali pet- do šeststo tisoč oseb, ker je bilo vsega skupaj pet do šest milijonov polnopravnih državljanov. Sestavljanje občinskih imenikov

pomenja prvo odbiranje; samo iz pol milijona ljudi je odsle izbirati zakonodajce in upravitelje.

Vsi oni, ki so na občinskih imenikih, so volilni možje druge stopnje. Sedaj voli ves departement, to je, vsi, ki so zaznamovani na raznih imenikih vseh arrondissementov. Volitve se pa še do sedaj vršijo v vsakem arrondissementu. Vsi, ki so na občinskem imeniku, odberejo zopet deseti del. Vsa ta na novo odbrana imena so departementski imenik, ki obsega v celi Franciji petdeset do šestdeset tisoč imen. Tudi temu imeniku je odkazana dvojna naloga. Vsi departementski uradniki se morajo jemati iz tega imenika. Tretja stopnja pa pomenja vrhunec te umetne stavbe. Še enkrat je treba stresati skozi sito, predno je zakonodajna snov dovolj izčiščena. Vsi oni, ki so na departementski listini, imenujejo še enkrat potem relativne večine iz svoje srede deseti del in ti izvoljeni tvorijo narodni imenik, „la liste nationale“. Izmed pol milijona polno-pravnih državljanov je na ta način izbranih kakih pet tisoč. In izmed teh izbira senat člane zakonodajne skupščine. Državljeni, ki so na narodnem imeniku, so poklicani, da izvršujejo „les fonctions nationales“, to je, narodne funkcije.

3. Pri snovanju senata so pač lebdele Sieyèsu in Napoleonu nekake antične predstave pred očmi. Senat je štel osemdeset članov. Člani so neodstavnii in doživljenski. Zamišljena je bila uredba gotovo po rimskem vzorcu; vsi najvišji državni uradniki in najspretnější upravitelji naj se vračajo po svojem življenskem delu v ta zakonodajni zbor.<sup>7)</sup> Konzuli, ki so dokončali svojo službo, naj bodo člani te skupščine, nekdanji državni poglavarji naj bodo tudi po odstopu še državi koristni s svojim svetom. Prvi konzul je pravno zavezan, po odstopu prevzeti funkcije senatorske, oba druga moreta vstopiti, pa nista k temu prisiljena. Senat se sam dopolnjuje, ima pravico, kooptirati nove člane. Pa pri tem činu je vezan na kandidate, ki mu jih predlagajo zakonodajni zbor, tribunat in pa prvi konzul. Zamotanost povsodi in vedno, to je menda pravična sodba o vseh Sieyès-ovih javnopравnih konstrukcijah. Na skrajno nenaraven način se prepletajo in zapletajo razne funkcije. Člani zakonodajnega zbora in tribunata imenujejo kandidate za svobodna mesta v senatu, senat pa imenuje člane obeh zborov in je pri tem imenovanju vezan na tista imena, ki se nahajajo na narodnem imeniku. Prvi rimski senat je bil sestavljen iz rodbinskih očetov rimskih patricijskih rodov. V Franciji prvega cesarstva je bilo treba čisto na novo ustvariti najvišji zbor, ki naj bi se pozneje prenavljal sam. Zakon je pooblaščal državljane Sieyèsu in Roger-Ducosa, skupno s prvim in drugim konzulom imenovati polovico članov senata, drugo polovico pa naj imenuje senat sam. Pri imenovanju senatorjev, ki jim je bil odkazan tako silno važen



delokrog, je imel Siyeès prvo besedo; izvršilo se je v največji naglici. Senator je moral biti francoski državljan in štirideset let star. Ni pa bilo treba druge kvalifikacije, da, ni bilo niti treba, da bi bilo kandidatovo ime na narodnem imeniku.

Senatu je bila v državnem kolesju odrejena važna vloga: Volil je člane zakonodajnega zbora, tribune, konzule, kasacijske sodnike in računске komisarje. Vsa oblast, kolikor se je ni polastil Napoleon, je bila osredotočena v tej skupščini, ki so ji pripadali najvišji državni dostojanstveniki. Vsak član senata je izgubil pasivno volilno pravico za vsako drugo državno funkcijo, kakor je to določala ustava l. VIII. Člen 21. se je glasil: „Senat smatra za veljavne ali razveljavlja vse čine, ki mu jih javlja tribunal ali pa vlada kot protiustavne; med te upravne čine spada tudi sestavljanje imenikov onih, ki imajo pravico volilnosti.“ Na ta način je bila poverjena senatu pravica, da se bavi s konstitucionalnostjo vsakega javnega čina. Ta določba je bila pač pred vsem naperjena proti vsakemu sklepu edinega, še količkaj neodvisnega javnega zastopstva, zakonodajne skupščine. Važna prerogativa je bila izročena senatu, ki je smel vsak čas razveljavljati njegovemu političnemu naziranju nasprotno zakone ali upravne čine; v tem oziru je bil torej senat nekaka kasacijska oblast. Sestava senata je jamčila, da ni bil nikak vladni čin podvržen kritiki tega najvišjega zbora. Senat ni bil nikdar opozicionalno navdahnjen.

Pa po besedilu zakona je bil vendar senat pravi izvor vseh državnih sil in oblasti, vse avtoritete in vpliva. Kar se tiče kasacijske pravice, ustavnih in upravnih činov, določuje to snov ustava v 37. členu s sledečimi besedami: Vsak dekret (torej sklep) zakonodajne skupščine promolguje prvi konzul po preteku desetih dni, ako ni senat sklenil vzklica radi neustavnosti.<sup>\*)</sup> To je torej v ustavi uzakonjena kasacijska pravica tega najvišjega zbora.

Značilna uredba javnega prava francoske revolucije je takozvani *pouvoir constituant*, ustavodajna oblast. Glavna misel je sledeča: Kakemu zboru je dana naloga in pravica, ustvariti novo ustavo. Tako novo ustavno pravo ustvarjajoča polnomoč je bila dana ustavodajnemu zboru francoske revolucije. Na tem mestu nam ni razpravljati o globljem smislu in historičnem razvoju tega novega ustavnega pripomočka. Ustava l. VIII. ni imela nikake določbe, po kateri bi bilo urejeno vprašanje ustavodajne oblasti in pa vprašanje ustavne revizije. Ko se je Napoleon prepričal, da je senat izborni, njemu verno, zanesljivo orožje v njegove svrhe, se ni obotavljal, ampak je poveril vladi in pa senatu ustavodajno oblast. Napoleon si je kratkomalo lastil oblast, določiti sam, kaj je zakon in kako ga je treba izpolniti, ako se kje najde kaka pravna vrzel. Se-



natus-konsult z dne 16. termidorja desetega leta je končno poveril vladi in senatu ustavodajno pravico v obliki, ki navidezno ni preveč ranila ustavnega čuvstvovanja.

Zakonodajni zbor, ki je štel tristo članov — vsi imenovani od senata izmed imen narodnega imenika — je imel še manj pomembno kompetenco nego tribunat. Najznačilnejše je, da je bila vsaka debata izključena. Bil je to zbor mutcev, ki niso smeli ničesar govoriti. Govorniki tribunata so zastopali „le voeu“ pred zakonodajnim zborom, in potem se je prešlo takoj na glasovanje. Ta mutasta skupščina je bila precej neopasna. Ustava je zakonodajnemu zboru sicer prepustila pravico, sodelovati skupno z vlado in tribunatom pri zakonodajstvu. To sodelovanje se je nanašalo na precej širok krog državnih zadev, pa vendar je bilo vsled čudne vloge, ki se ji je odkazala, ta skupščina brez vsakega pravega pomena. Zakonodajni zbor je glasoval v vseh vprašanih zunanje politike, sodeloval je pri vseh zakonih, izročeno mu je bilo budžetno pravo, v vprašanih upravne in sodne organizacije mu je bilo sodelovanje ustavno zajamčeno. Ustava pravi: „Le corps législatif fait la loi“ (zakonodajni zbor ustvarja zakon). Odtegnjeno mu je sicer pravo nadzorstva nad upravo, ki je izročeno, dasi v skromni meri, tribunatu, pa zaradi tega mu je prepuščena zakonodajna funkcija, kakoršne nima tribunat. To menjavanje, dajanje in odtegotvanje pristojnosti je ena izmed značilnih potez Sieyèsovega ustavnega sistema. Zakonodajni zbor je predlagal vsakikrat, kadar je šlo za imenovanje senatorja, po enega kandidata. Ako še enkrat na kratko osvetlimo pristojnost zakonodajnega zbora, je treba omeniti: Ni imel pravice, razpravljati o predloženih zakonih, moral je zakonski načrt sprejeti ali zavreči, ne da bi imel pravico, ga izpremeniti. Odtegnjeno mu je bilo vsako nadzorstvo nad državno upravo. Prav nič opasen ni bil ta zakonodajalni organ, corps législatif.

3. Senat je imenoval člane tribunata in zakonodajnega zbora, in sicer je moral jemati člane izmed onih imen, ki so bila na narodnem imeniku. Niti tribunat niti zakonodajni zbor nista imela pravice iniciative, marveč je vse zakone predlagala vlada. Težišče zakonodajnega dela je bil tribunat; štel je sto članov. Tribunat je bil permanentna skupščina; bil je poklican, razpravljati o zakonih. Seje so bile javne, izvzemši one, v katerih so razpravljali o vojni in miru. Uvedli so precej strogo disciplino sej in debat, ki naj onemogoči vsako razgrajanje; tribunat je imel svojo častno stražo in nje poveljnik je moral biti poslušen parlamentarnemu predsedniku. Sploh je imel tribunat dovolj obsežno in precej dovršeno parlamentarno pravo, radi katerega bi mu mogel zavidati marsikateri moderen parlament. Kompetenca tribunata je bila dovolj obsežna. Parlamentarna

debata je bila mogoča edinole v tem zastopstvu. Budžetno pravo je izvrševal tribunat ter razpravljal in sklepal o vsakoletnem budžetu. Tribuni so predlagali vladi za vsako senatorsko mesto dva kandidata. Sklepal je tribunat o vprašanih zunanjih politike, o mirovnihi pogodbah, vojni in miru ter o diplomatskih zvezah. Ako je nameravala vlada prekiniti za nekaj časa veljavnost ustave, je mogel tribunat sklepati o tem.

Važna predpravica tribunata je bila, izbirati tri člane, ki so zastopali sklepe te skupščine pred zakonodajnim zborom. Sklepi tribunata pa niso imeli značaja zakonskega načrta, ki se mu mora pridružiti le še druga volja, da postane zakon, ampak ti sklepi so bili nekaki „voeux“, želje, ki se morajo predložiti zakonodajnemu zboru.<sup>9)</sup> Pravemu značaju parlamentarnega zbora odgovarja tudi izvrševanje nadzorne oblasti nad vlado. Tako nadzorno oblast je imel tribunat v polni meri. Dočim zakonodajni zbor ni bil upravičen nadzorovati vladnih činov, je tribunat mogel to storiti v polni meri. Baš radi tega, ker se je v tribunatu, v luči javnosti, kritikovala uprava, je bila ta institucija tako malo všeč Napoleonu, da je izkušal, se je odkrižati prej ko slej. Člen 29. ustave pravi: „Tribunat izraža svojo željo, „voeu“, o zakonih, ki so že sprejeti in ki naj se sprejmejo, o vseh zlorabah, ki naj se odpravijo, o „izboljšavah“ (améliorations), ki naj se uvedejo v vseh panogah uprave, nikdar pa ne o civilnih in kazenskih zadevah, ki so pred sodiščem.“ Precej široka in dalekosežna je torej nadzorna oblast tribunata. Pa to ni bilo v Napoleonovem duhu, da bi tribunat svobodno sklepal in ostro presojal čine njegove uprave. Tribunat je smel samo izražati svoj „voeu“, nikdar pa ni smel završiti svojih posvetovanj s polnopravnim sklepom. Omenjeni člen nadaljuje: „Za željami, ki jih tribunat izraža z ozirom na ta člen, ni treba, da pride uradno dejanje, in one želje ne silijo nobene obstoječe oblasti, da stori kak tozadeven sklep.“ Parlamentarna kontrola je bila sicer dopuščena, pa z rezkim izrazom je zakon sam izrazil, da za eksekutivo ni obvezno, se ravnati po sklepih, ki jih izreka tribunat. To je bil torej polovičarski korak institucije, ki je bila vsled tega obsojena na smrt. To parlamentarno zastopstvo seve ni imelo parlamentarnega značaja v pravem smislu besede, kajti vlada je mogla nastopati proti zborovi volji. To polovičarstvo je ubilo tribunat in ko je ustvaril Napoleon cesarstvo, je bil tribunat prva žrtva, ki je padla v izpremenjenih razmerah.

4. Prva leta devetnajstega veka značijo za francosko ustavno zgodovino nemiren, raznovrsten pokret. Tekom enega desetletja se vrsti ustava za ustavo, vse temeljne institucije se povsem izpreminjajo, pa neko glavno črto je opazati: vsa revolucija se dosledno bliža enemu smotru, k združitvi vse

oblasti v cesarstvu. Konzulat in doživljenski konzulat sta le prehodni točki k poslednji, glavni svrhi. Pa država je kljub vsemu temu po besedilu ustave ostala republika in cesar je bil predstojnik republiki, kar je le potrjevalo teoretsko činjenico, da med monarhijo in republiko ni točnih, določenih mej.

Ustava l. VIII. ni poverila konzulom izvrševalne oblasti, ampak vlado. Značilno je to; kajti po osemnajstem bruméreu niso bili konzuli edinole izvrševalna avtoriteta, kakor je bil direktorij, ampak odsle jim je v celem obsegu tega izraza bila poverjena vlada republike.<sup>10)</sup> Prav dobro označuje francoski zgodovinar-diplomat Vandal pomen odstopa direktorija in nastopa konzulata: „Vsled teh osmih besed (après quoi la décision du premier consul suffit), je bila usoda Francije zagotovljena. Enotnost sklepanja je zavladala po desetih letih obče zmešanosti. Pa rešili so zunanji ugled, maskirali so realnost in žrtvovali so se radi same forme eni izmed onih krivih idej revolucije, ki je zahtevala, da mora imeti republika več državnih šefov. Ker se sprejemajo vladne naredbe v seji konzulov in ker nosijo trojen podpis, se zdi, da so delo kolektivnosti, dočim jim je izvir volja enega moža.“<sup>11)</sup> Dasi je bil senat upolnomočen, voliti konzule, je vendar 39. član ustave imenoval za prvokrat tri konzule. Glavna vloga je izročena prvemu konzulu, ki ima posebne funkcije in poseben delokrog, a v tem delokrogu ga po potrebi zastopa eden njegovih tovarišev. Ustavne ideje kolegija, kakoršen je bil direktorij, so bile povsem opuščene; izmed konzulov je imel samo prvi odločilno besedo, oba druga sta bila brez vpliva. Prvi konzul je promulgoval zakone, imenoval in odpuščal po svoji volji člane državnega sveta, ministre, poslanike in druge glavne diplomatske uradnike, častnike armade in mornarnice, člane občinskih uprav in vladne komisarje pri sodiščih. Tudi vse kazenske in civilne sodnike, mirovne sodnike in sodnike kasacijskega dvora imenuje prvi konzul, a ti so neodstavní. Pri vseh drugih vladnih činih imata oba druga konzula, ta slamnjaka, posvetovalen glas, „après quoi la décision du premier consul suffit“ (na to pa zadošča sklep prvega konzula). S temi poslednjimi pesedami je izraženo jedro novega vladnega sistema: prvi konzul je vladar. Vsa oblast je sedaj po ustavi osredotočena v vladi, ki skrbi za notranji red in za državno obrambo; vlada vodi vso zunanjo politiko in sklepa vse meddržavne pogodbe. Pa kljub vsemu temu pomenja sledeča pogodba mogočno koncesijo demokraciji. Člen 50. pravi: „Vse vojne izjave, mirovne pogodbe, zavezne in trgovinske pogodbe se predlagajo, o njih se razpravlja, one se dekretujejo in razglašajo kakor vsi drugi zakoni.“ Vse te meddržavne pogodbe so morale torej biti sprejete v zakonodajnem zboru. Vladi je bilo edinole dopuščeno, zahtevati, da se tribunat posvetuje in zakonodajni zbor

sklepa o teh meddržavnih činih ne v javni seji, ampak v tajnem komiteju. Z Napoleonovo dobo se začena slava in sijaj državnega sveta. Pod vodstvom konzulov je odsle vsakokrat poklican kak državni svetnik, da ureja prve načrte zakonov in naredb javne uprave (*règlements d'administration publique*). Člani državnega sveta so govorniki in zastopniki vlade pred zakonodajnim zborom.

Konzuli niso rabili druge kvalifikacije nego to, da so bili zapisani na narodnem imeniku. Nikdar pa ni mogel senat imenovati enega izmed svojih članov konzulom; kajti senatorji niso bili voljivi za nobeno drugo državno funkcijo. To je bila ena izmed tistih neštevilnih Sieyésovih ustavnih zank, tiste večne zapletenosti pristojnosti in pomanjkanja pravice, vpliva, tistega medsebojnega zmanjševanja sile in vpliva, to je bilo pravo politično žonglerstvo, kakoršnega še ni izumil noben človeški um dosle. Konzuli so bili povsem neodgovorni. Samo čini, ki so jih storili izven izvrševanja svojih uradnih dolžnosti, so bili sodnijsko kaznivi. Zanimivo je, kako hodi ta ustava srednji pot; določuje sicer njih neodgovornost, kakor neodgovornost vladarjev in članov zakonodajnih zastopov, pa ni dosledna in ne daje konzulom one popolne nekaznivosti, ki je značilna za pravni položaj vladarjev.

Kar se tiče pristojnosti, ki jo je dala ustava konzulom, je treba predvsem omeniti, da je ta jako podobna pristojnosti konstitucionalnih vladarjev. Kar se tiče zakonodajne oblasti, so imeli konzuli izreden, velik ustavni vpliv. Zakonodajni zbor in tribunat nista imela pravice zakonodajne iniciative. Vse zakone je predlagala vlada in tudi ko so bili načrti že predlagani in se je o njih razpravljalo, je imela vlada še vedno pravico, da jih umakne ali jih pa izpremeni. Konzuli so mogli sklicevati zakonodajni zbor na izredno zasedanje, pa po ustavi je bilo določeno, da se začne redno zasedanje 1. frimairja vsakega leta. Izredna prerogativa je bila v rokah vlade. Vladi je bila dana možnost, da v slučaju kake oborožene vstaje ali pa kadar nemiri grozijo državni varnosti, lahko začasno in za izrečno določene kraje razveljavi ustavo. Budžetno pravo je bilo lastno vladi v celem svojem obsegu. Edinole vlada je imela iniciativo budžetnega zakona, tribunat ni mogel zahtevati nobene nove postojanke in ni bilo mogoče dostavljati nobene izpremembe. Budžetno pravo, ta zibel vsega parlamentarizma, je vedno značilno za razvoj parlamentarnih pravic. Ta popolna brezpravnost ljudskih zastopstev v budžetnih zadevah je ena izmed poglobitnejših črt te čudne ustave, sloneče na navidezni ljudski suverenosti. Zakonodajni zbor je imel samo pravico, da v celoti sprejme proračun ali ne.

Vlada je izdajala naredbe, in pri tem je bil državni svet od ustave poklican svetovalec, njej je bilo poverjeno najvišje

nadzorstvo nad občinami in drugimi samoupravnimi celki. Odsle so bili vsi ti poslednji povsem podrejeni centralni vladi; centralizen postaja vedno bolj očit. Člen 59. se je glasil: „Krajevne uprave, bodisi vsakega občinskega arrondissementa, bodisi kakega večjega okoliša, so podrejene ministrom.“ Značilno je, da v kompetenčnih sporih med pravosodstvom in upravo odločuje vlada, ki ji stoji ob strani državni svet.

Stari kraljevski državni svet, ki je zavzemal v ustrojstvu starega reda važno mesto, se je zopet pojavil v čisto prenovljeni obliki. Novi Napoleonov državni svet je postal glavno sredstvo upravnih reform cesarstva. Poseben *arrêté*<sup>17)</sup> in pa določba ustave I. VIII., sta ustvarila na novo državni svet, ki ga je tvorilo trideset do štirideset članov. Ti člani so se delili v svetnike redne in izredne službe. Vsak državni svetnik je moral biti zapisan na narodnem imeniku. Vse je imenoval prvi konzul, pa niso bili neodstavni, ampak tisti, ki jih je imenoval, jih je mogel tudi odstaviti vsak čas. Kakor konzuli in ljudski zastopniki so državni svetniki uživali imuniteto; bili so za svoje čine neodgovorni. To pač kaže, da ni bil državni svet kak uradniški kolegij, temveč mu je bila odkazana druga, višja naloga. Kakor vsak zakonodajni zbor, je tudi državni svet po lastni volji izročal sodom svoje obtožene člane.

Pristojnost državnega sveta je bila prav različna in jako obsežna. Vsi zakoni so se pripravljali v državnem svetu. Ker zakonodajna zbor nista imela prave iniciative, je morala vlada skrbeti za zakonske načrte, in ta važna naloga, sestavljati zakonske načrte, se je odkazala državnemu svetu. Državni svet je bil najvišje upravno sodišče v vseh upravno-spornih zadevah. Ustava je vladi izrečno prepustila pravico, izdajati naredbe; to je važen korak v zgodovini naredeb. Državni svet je sklepal o naredbah javne uprave, ki so se izdajale z opazko: „intendu notre conseil d'Etat.“ Omenili smo že pravico izročanja lastnih članov, ki je bila dana državnemu svetu; člen 75. pa je ustvaril še celo nekako imuniteto za vse državne uradnike, izvemši ministre, ki so bili odgovorni za vse svoje čine. Vladne uradnike, izvemši ministre, je mogoče zasledovati zaradi činov, učinjenih pri izvrševanju javnih funkcij, šele, ako dovoli v to državni svet. Do l. 1870. se je ohranila ta določba, ustvarjajoča poseben položaj za državne uradnike. Konzulat je pa ustvaril ta veliki privilegij zastopnikov državne oblasti. Nazori državnega sveta so postali edino merilo vsej upravni praksi; vsa upravna organizacija Francije in anektiranih dežel je njegovo delo. Oton Mayer pravi o njem: „Tako se je izkazal državni svet kot izborna sredstvo izvrševanja oblasti v Napoleonovih rokah; bil je „le confident de la pensée impériale“; njega mora Francija zahvaliti za pravno organizacijo



in častni naziv „la glorie civile de l' empire“ ni bil nezaslužen“. 18) Ustava pravi, da je državni svet poklican, rešiti vse upravne potežkoče, ta najvišji svet določa smer uprave, od njega je odvisen ves razvoj komaj ustvarjene, nove upravne organizacije. Predsednik mu je prvi konzul. V tem kolegiju svobodno razvija samozvanec svoje nazore o vsakem javnem in zakonodajnem vprašanju; tu nastaja „Code civile“ in vsi drugi novi zakoniki, na katere je bil Napoleon ponosnejši nego na svoje bitke. Po besedah Thibaudeaua je bil državni svet „prva narodna avtoriteta in obenem svet, dom in rodbina prvega konzula“. 14)

Državni svet deluje lahko v dvojnem oziru. Mogoče je prvič, da določuje ustava, da sme vladar ukreniti kak vladni čin šele, ko je vprašal državni svet za njegovo mnenje. V tem slučaju se glasi stalna formula začetkom dekreta „notre conseil d' Etat entendu été en conseil d' état.“ To so takozvane naredbe javne uprave. Pri posameznih upravnih činih je formula nekoliko izpremenjena in se glasi: „dans la forme d' un règlement d' administration publique“. V teh slučajih je sodelovanje državnega sveta predpogoj za veljavo dotične naredbe. Drugič je pa dana možnost, da je državni svet poklican, preiskati kako stvar ali se posvetovati o njej. V tem slučaju nima državni svet svoje volje, ampak edinole svoje mnenje. Vladar ima poslednjo besedo in je povsem svoboden; mnenje državnega sveta je le „avis et proposition“, nikakor pa ni to obvezen sklep, ampak le svet, ki ima za vladarja neko moralno avtoriteto. To so „décisions“ ali „arrêts du conseil d' Etat“ in ti nasveti so označeni z izrazom: „le conseil d' Etat statue“ ali „connait“<sup>15)</sup>, (državni svet postavlja ali spoznava za načelo). Nadalje je poverjena državnemu svetu še važna naloga avtentične interpretacije zakonov.

5. Pri presojanju ustavnega značaja institucij cesarstva ne smemo opustiti razmotrivanja o polaganem izpreminjanju konzularne (termidorske) ustave. Za razumevanje duha, ki preveva vso ustavo in upravo cesarstva, nudi ravno ta prehodna doba jako mnogo gradiva. 14. termidorja l. X., to je, po starem koledarju 2. avgusta 1802, je izšel senatus-konzult, s katerim imenuje francoski narod in proglašča senat Napoleona doživljenskim konzulom. Dva dni pozneje je objavljena takozvana termidorska ustava, ki se v marsičem razlikuje od ustave l. VIII., ki ji je bilo usojeno kratko življenje dveh let. Plebiscit, ki se je z njim služil Napoleon, je neznanski dvignil samozvančev politični ugled. Pri tej priliki se je zopet kazalo, da je navidez skrajno demokratska in radikalna uredba plebiscita v svojem jedru precej konservativna. Tri in pol milijonov glasov se je izreklo za doživljenski konzulat Napoleonov; proti je bilo oddano povsem neznatno število glasov.



Ustava termidorska določuje, da so konzuli člani senata in njega predsedniki. Drugega in tretjega konzula imenuje senat na predlog prvega. Sploh more prvi konzul prodreti s svojim kandidatom; kajti ako prvi in drugi kandidat ni všeč senatu in ju ta-le odbije, je pa senat prisiljen, imenovati tretjega predlaganca. Še celo za slučaj smrti si prvi konzul lahko izbere naslednika. Predlaga ga senatu, ki ga more imenovati na že omenjeni način. V tem slučaju mora od prvega konzula in senata v nasledstvo poklicani državljani položiti prisego v roke prvemu konzulu. Ta prisega vsebuje obljubo, da ne bode kršil ustave, da bo spoštoval svobodo vesti, se protivil obnovi fevdalnih naprav in da se bode vojeval samo za obrambo in slavo republike. Tak designiran naslednik prvega konzula je obenem sprejet v senat. Pa še na drug način more določiti prvi konzul svojega naslednika, na način, ki je nekoliko kopiran, po obliki takozvanega sodnega testamenta. Prvi konzul je upolnomočen, ravnaje se po nekaterih formalnostih, dati v shrambo vladnega arhiva svojo željo glede imenovanja svojega naslednika. Ako bi pa v tem „voeu“ določeni kandidat ne hotel sprejeti kandidature, pripade pravo, predlagati prvega konzula, senatu, drugemu in tretjemu konzulu, ki lahko predlagajo vsak svojega kandidata senatu. Da pa ne pride do dolgotrajnih pogajanj, ki bi morebiti povzročila kako meščansko vojno, je ustava določila, da mora biti novi prvi konzul imenovan tekom štiriindvajsetih ur po smrti prvega državnega dostojanstvenika. Nič manj ko trinajst členov ustave (od člena 39.—52.) se bavi z imenovanjem konzula, kar dokazuje, kako veliko važnost je dajal Napoleon temu poglavju ustave. Ta prestolonasledstveni red — naj se tako izrazimo — ima že skoraj povsem monarhičen značaj. Doživljenski konzulat je že v svojem jedru monarhija, ki se skriva še za navidezno demokratično krinko. Zanimivo je pa na vsak način, kako se od ustave do ustave dosledno stopnjuje ta monarhični vpliv; to je dolga metamorfoza, ki mora končati slednjič s cesarstvom.

Konzularna oblast je postala vsled zadnjih izprememb le še silnejša. Sedaj imajo konzuli pravico, sklicati senat in zakonodajni zbor. Konzuli so predsedniki senata in imajo pravico, imenovati predsednika zakonodajnega zbora. Prepuščena jim je pravica, razpustiti tribonat in zakonodajni zbor z dovoljenjem senatovim. Prvi konzul imenuje mirovne sodnike, ki so bili dosle voljeni. Minister pravosodja je dobil naslov velikega sodnika in njemu se je poverilo nadzorstvo nad vsemi sodniki. Vpliv centralne oblasti je silno naraščal. Kar se tiče zunanjih zadev, se je tudi širil oblastveni krog prvega konzula. Odsle zakonodajni zbor ni imel pravice, sklepati

o meddržavnih pogodbah, ampak je ves ta delokrog prešel v roke prvega konzula. Kar se tiče pravice pomiloščevanja, jo izvršuje prvi konzul, pa treba je, da se prej posvetuje s svojim tajnim svetom, v katerem sede veliki sodnik, dva ministra, dva senatorja, dva državna svetnika in dva sodnika kasacijskega zbora. Veliki sodnik je član senata in državnega sveta in more začasno predsedovati kasacijskemu in najvišjemu vzklicnemu sodišču. Prvi konzul predseduje državnemu svetu in senatu, pravosodni minister kasacijskemu dvoru, povsod ista kumulacija funkcij, isto strinjanje oblasti v malem številu oseb.

Sieyèsova iznajdba, dati vsej ustavi podlago, ki spominja nekake navidezno ljudske suverenosti, se ni ohranila v svoji prvotni obliki. Pravo čudo je bilo, da je absolutistično navdahnjeni Bonaparte povečal vpliv volilcev; zakaj volilci so bili vplivnejši pod termidorsko ustavo nego pod ustavo I. VIII., ki ji je dal smer konstitucionalno-metafizični duh Sieyèsov. Prav obsežna so določila ustave glede volilnih zborov. Vsi državljeni enega kantona, ki so vpisani na imeniku arrondissementa, tvorijo kantonski zbor. To je bila občja volilna pravica. Kantonski zbor ima svojega predsednika, ki ga imenuje sam prvi konzul; imenovan je za pet let. Ob strani stojijo predsedniku štirje skrutorji; dva izmed njih sta najstarejša volilca, dva pa največja davkoplachevalca, ki imata volilno pravico v kantonu. Kantonski volilni zbor se deli v sekcije; tem predsedujejo predsedniki, ki jih imenuje predsednik kantonskega zbora. Kantonski zbor določi dva državljana, izmed katerih imenuje potem prvi konzul mirovnega sodnika dotičnemu kantonu na deset let. Kantonski zbor, zasnovan na načelu občje volilne pravice, ne predlaga samo mirovnega sodnika, ampak tudi dva kandidata za vsako mesto občinskega svetovalca. Tu se pojavlja plutokratska, omejujoča črta; kantonski zbor sme jemati ta dva kandidata izmed sto najvišjih obdačencev, ki so na imeniku. Volitve kantonskega zbora so bile tajne in odločevala je pri prvi volitvi absolutna večina. Vsak kantonski zbor je volil v volilni zbor departementa toliko članov, kolikor je odgovarjalo številu prebivalstva, in sicer je spadal en član na petsto prebivalcev. Vsak departement je imel svoj departementski volilni zbor. V ta volilni zbor so smeli kantonski zbori voliti le take volilne može, ki so bili na departementskem imeniku, šeststo najviše obdačenih državljanov. Občja volilna pravica dobiva torej že nekaj plutokratski značaj. Prvi konzul je upravičen, volilnemu kolegiju arrondissementa pridružiti deset oseb, ki so člani častne legije ali pa ki so zaslužni za državo. Pa tudi departementskemu zboru more dodati dvajset državljanov, vzetih izmed vrst najviše obdačenih, izmed članov častne legije ali za državo zaslužnih mož. Volilni zbori depar-

tementa predlagajo po dva državljana in ti sestavljajo imenik onih, ki morejo biti imenovani za senatorje. Volilni zbori departementa in arrondissementa pa predlagajo izmed državljanov, bivajočih v okolišju departementa, vsak po dve osebi za zakonodajni zbor. Pravico, sklicati volilne zборе, ima edino vlada; razpustiti jih sme, ako prekoračijo svoj delokrog. Noben volilni zbor ne sme stopiti v zvezo ali dopisovanje z drugim. Volilni zbori arrondissementa so imeli dvojno pravico predlaganja. Prezentirali so po dva državljana za vsako mesto članstva arrondissementskega sveta in po dva člana za izpolnitev tribuna. Vsi člani volilnih zborov so bili dosmrtni. Po tem sistemu volilnih mož — bila je to pravzaprav indirektna volitev s končno prezentacijo — so vplivali volilci v mnogo višji, dasi še vedno skromni meri na končno imenovanje. Niso brez zanimivosti besede, ki jih je izpregovoril Napoleon o tem svojem volilnem sistemu v državnem svetu: „Volilni zbori združujejo vlado z narodom in obratno. To so zbori, ki vežejo oblast in ljudstvo, to je nekaka klasifikacija državljanov, organizacija ljudstva. V tej klasifikaciji je treba kombinovati nasprotni si interese posestnikov in proletarcev, onemogočiti vsake skrajnosti, ki niso pri teh nič manj obsojanja vredne nego pri onih. Treba je bilo, da smo poklicali v zbor tudi lastnike, kajti lastnina je podlaga vsakega združenja. Treba je bilo, da smo se ozirali tudi na neposestnike, da ne bi karijere zaprli talentu in geniju.“<sup>46)</sup> Znamenito je, da so morali volilni zbori jemati enega izmed kandidatov izven departementa; s tem je hotel Napoleon onemogočiti vsako ozkosrčno politiko, ki noče poznati vsega tega, kar je za vaškim plotom. Državni svet je sprejemal volilne obtožbe in jih sodil. Senat je pa preiskoval, ali so bili pri kandidatih dani zakoniti preduveti.

6. Senat je bil odsle sestavljen tako-le:<sup>47)</sup> 1.) Bili so člani, ki so po značaju svojih javnih funkcij pripadali obenem senatu. To so bili konzuli, državljani, ki naj nasleduje prvega konzula, in člani velikega sveta častne legije; 2.) osemdeset članov je pa volil senat izmed oseb, ki mu jih je predlagal prvi konzul — svoboda je bila torej precej omejena; — 3.) prvi konzul je imel pravico, imenovati člane po lastni volji, a njih število ni smelo presežati stodvajset. Vsled te poslednje pravice je bil res senat povsem v rokah prvega konzula. Dasi je imel senat po ustavi zajamčeno pravico, da si sam kooptuje nove člane, je visel nad to skupino vendar vedno Damoklejev meč Napoleonovega samovoljstva. Napoleon se izraža prav jasno: „Ako bi mi bilo kdaj treba, se bati senata, bi bilo pač dovolj, da pošljem v njega petdeset mladih državnih svetnikov.“

Po ustavi l. VIII. sta tribunat in zakonodajni zbor predlagala senatu kandidata; odsle je pa prešla ta pravica povsem

na prvega konzula. Sicer je pa moral jemati prvi konzul svoje kandidate izmed onih, ki so bili na državljanskem imeniku, sestavljenem od volilnih zborov, vendar je imel tako veliko izbiro, da mu ni bilo težko, najti osebe, ki so mu bile všeč.

Odsle ima senat izrečno po ustavi zagotovljeno takozvano ustavodajno pravo, „pouvoir constituant.“ Člen 54. pravi: „Senat urejuje na podlagi organičnega senatus-konsulta vse, česar ni predvidela ustava in kar je potrebno, da se razvija.“ S tem je bila zamašena vrzel dosedanjih ustav. Ako bi torej bilo termidorski ustavi usojeno, se dalje razvijati, bi bil senat merodajni in odločujoči činitelj. Pa še drugo važno pravo je podelila ustava senatu, namreč pravo avtentične interpretacije ustavnih zakonov. V tem oziru je bil oškodovan državni svet, ki se je prej bavil z interpretacijo zakonov. Vzela se je ta pristojnost državnemu svetu in izročila senatu. To je bilo za Napoleona jako ugodno, kajti senat mu je bil slepo vdan in potem senata je mogel samozvanec dati ustavi in njenemu razvoju pravec, kakoršnega si je želel sam. Potem senatus-konzultov je izvrševal senat razne funkcije. Senat je po ustavi mogel v departementih, kjer je tako postopanje bilo potrebno, odpraviti za pet let porotna sodišča. Mogel je proglasiti, da je za tak departement ustava suspendirana. Pa tudi v pravosodnih zadevah je pogosto odločeval senat. Še celó kasacijska instanca je; zakaj razveljavlja rzsodbe, ki so škodljive državni varnosti. Kar se tiče strogo ustavnih načel, je omenjati, da ima senat odsle pravico, razpustiti zakonodajni zbor in tribunat. Senat voli konzule, člane zakonodajnega zbora, tribune in člane kasacijskega zbora. Odkar so pa imeli volilci raznih volilnih zborov nekaj več vpliva, ni bilo več težišče vse volitve v senatu. Indirektna volitev je deloma zamenila Sieyèsov sistem. Odsle je sicer narastla pristojnost senata, pa kar se tiče obsega volilne pravice, mu je vzel Napoleon precej ugleda.

Konzuli so imeli pravico, otvoriti zasedanje senata in določiti dan in uro razprave; senat ni poznal zasedanja v tem smislu besede kakor zakonodajni zbor. Senat je bil permanenten. Notranje ustrojstvo senata je Napoleon temeljito preuredil. Ker je neredko do podrobnosti uredil način, po katerem naj izvršuje senat svojo pristojnost, je izgubil ta v precejšnji meri pravico, si ustvariti svoj poslovnik.<sup>19)</sup> Na ta način, določujoč notranje ustrojstvo tega zastopstva, torej potem poslovnega reda takorekoč, je spravil Napoleon senat le še bolj pod svojo oblast. Prvi konzul je imel tako odločujoč vpliv na razvoj poslednjih določeb zlasti radi tega, ker je bil predsednik.

Prav v prid vsemu Napoleonovemu stremljenju je bilo, da se senat ni držal prestroge oblike posvetovanja in sklepanja. Napoleon piše Garnieru, predsedniku senata: „Kar se tiče ob-

novljenja mest pretorskih, kancelarskih in blagajniških, se more rešiti vprašanje na dvojen način. Navada naj služi za pravilo. To, kar stori senat v tem slučaju, bo služilo kot navada . . . . Predvsem sem pristaš interpretacije zakonov potem običajnega prava.<sup>419)</sup> Dobro pa vemo, kaj pomenja pod Napoleonovo vlado običajno pravo; to je neprikrita, gola samovoljnost.

Zanimiv je bil zasebni položaj senatorjev. To je nekako novo ustvarjeno fevdalstvo, neki strašen, neverjeten anahronizem. Kakor je imel stari fevdni gospodar svoje fevdnike, ki jim je dajal kruha in zemlje, da so mu za to zastavili svoje življenje in svojo pokornost, tako je imel Napoleon svoje senatorje. Vsak senator je imel svojo senatorijo, ki mu je dajala dohodkov, in sicer petindvajset tisoč frankov, dvajseti del dohodkov prvega konzula. Izredno značilna in zanimiva je bila Napoleonova instrukcija za senatorje, ki jo je izdal vladar 7. germinala l. XIII. in ki se glasi: „Njegovo Veličanstvo želi, da se podaste v svojo senatorijo pred 1. prerialom, da tam bivate tri mesece nepretrgoma in da prepotujete vse departemente, ki tvorijo ta vaš okoliš. Očividni predmet vašega potovanja in vašega bivanja bodi, spoznavati položaj, značaj, stanje in vrednost posestev, ki dajajo dohodke vaši senatoriji. Preiskovali bodeate tudi, kako je razporeženje med državljani raznih razredov 1.) nasproti vladi, 2.) nasproti verstvu, 3.) nasproti konskripciji, koliko se dogaja zločinov in kakega značaja so. Študirali bodeate stanje poljedelstva, trgovine in tvornic.“ Tej Napoleonovi koncepciji ni mogoče odrekati neke mogočne zasnove. Vsebina te instrukcije opominja začetkoma povsem na kak ukaz Karla Velikega. Zdi se, da smo premeščeni v daljni srednji vek, da vidimo frankovske „missi dominici“, kako odhajajo v svoj okoliš, da tam upravljajo, sodijo in preiskujejo vse državne posle. Neka strogo fevdalna poteza je v tej ustanovitvi senatorij, a Napoleon si je vendar laskal, da ni bilo hujšega, večjega nasprotnika fevdalizma, nego je bil on, da ni bilo vladarske osebnosti, ki bi bila zasekla ostankom fevdalnega ustrojstva tako skelečih, neozdravljivih ran kakor on. In kljub vsemu temu vidimo, kako pošilja svoje moderne „missi dominici“, gospodarjeve odposlance — to še je patrimonialna misel, saj niso vladarjevi odposlanci, ampak gospodarjevi — po deželi, da zastopajo povsodi vladarjevo veličanstvo. S temi fevdalnimi „ježami“ pa je zvezana čisto novodobna svrha. Na licu mesta naj preiskujejo razmere, naj uprizarjajo nekake ankete o vseh strokah javnega in gospodarskega življenja. Nobena stroka uprave ni pozabljena, o verstvu nima nič manj poročati nego o prvih začetkih francoske industrije. Nad prefekta je postavljen še senator, ki mu naj ne bode tuj noben socialni pojav v okolišu, ki mu je bil poverjen.



Člani senata so uživali imuniteto. Senat je moral dovoliti, da se senator izroči pristojnim sodiščem v svrhu kazenskega postopanja. Uživali so popolno neodgovornost za vse svoje čine pri izvrševanju svojih po zakonu določenih funkcij. Kadar pa prvi konzul sam ni predsedoval, je določil za predsednika enega izmed dveh konzulov. Pri volitvah je pa mogel imenovati tudi kakega senatorja. Pa taka določitev začasnega predsednika je mogla biti veljavna samo za eno sejo. Zanimivo je, da si je prilastil prvi konzul pravico, imenovati važno upravno komisijo, ki se je bavila z notranjimi upravnimi zadevami senata. Načelo je bilo Napoleonu, da mora biti senat povsem pokoren njegovim željam in zahtevam. Pozneje so še ustvarili velik upravni svet, ki mu je predsedoval prvi konzul. Ta svet se je bavil z denarnimi zadevami in določal plače, ki so jih dobivali dostojanstveniki in člani senata.

Važna oblika sklepov senata so bili senatus-konzulti. Tajni svet je sestavljal načrte za organične senatus-konzulte in za običajne senatus-konzulte, ki jim je bil predmet določen po členih 54., 55. in 57. ustave I. X. Med obema vrstama senatus-konzulta je bila podobna razlika, kakoršna je danes med državnim temeljnim zakonom in pa običajnim zakonom. Da je bil organični senatus-konzult pravomočno sklenjen in sprejet, je bilo treba, da sta dve tretjini navzočih glasovali za predlog, pri običajnih senatus-konzultih je pa zadoščala navadna večina. Značilno je pa, da je imela zakonsko iniciativo vlada, ne pa senat, ki se torej ni mogel baviti s svojimi lastnimi zakonskimi načrti. Organizacija kolonij spada tudi med one stvari, ki jih mora skleniti senat v obliki organičnega senatus-konzulta. V tem je velika razlika med drugimi anektiranimi deželami in Ilirijo. Dočim je skoraj o vseh drugih anektiranih deželah sklepal senat in določeval organizacijo v obliki strogo ustavnost izražajočega organičnega senatus-konzulta, so bile ilirske ustave in upravne zadeve urejene potem običajnega dekreta. Vzrok temu je treba morebiti iskati v dejstvu, da je bil v onih letih, ko je izšel osnovni dekret za Ilirijo, senatus-konzult že preokorno orodje in je Napoleonu mnogo bolj prijala preprosta oblika naredbe. Sicer so pa morebiti bile v Napoleonu precej žive patrimonialne misli in Ilirijo je smatral, zaveden po nekih atavističnih čuvstvih, bolj za svojo last, ki ji ni treba senatovega zakonodajstva. Ona doba, ko je bilo cesarstvo na vrhuncu, ni več poznala točno opredeljenih državnopravnih razmerij.

Poleg senatus-konzulta pa pozna termidorska ustava še dva druga formalna pojma. Vsako imenovanje članom zakonodajnega zbora in tribunata se nazivlje „arrêté (sicer pa ima ta beseda še poseben upravni pojem). Vse določbe, ki so se tikale poslovnega reda, so imele poseben naziv, namreč „délibérations“. Senat je imel svojo strogo urejeno „police“.



Termidorski senatus-konzult daja senatorjem pravico, ki jim je bila dosle vzeta. Tudi senatorji so mogli postati konzuli. Prvi konzul je mogel jemati svoje ministre iz vrst senata. Ministri imajo v senatu posvetovalno pravico, glas pa le tedaj, ako so tudi njega člani.

7. Nova je uredba o zakonodajnem zboru, da so poslanci razdeljeni med departemente, sorazmerno po številu prebivalstva. Senat izbira deputacijo vsakega departementa izmed kandidatov, oziroma volilnih mož departementskih in arrondissementovskih volilnih zborov. Pravico, razpuščati zakonodajni zbor, je imel, kakor znano, senat, ki je pa mogel to storiti le na predlog vlade, ker sam ni imel nikake iniciative ne pri zakonih, ne pri drugih sklepih.

Dasi so bili člani zakonodajnega zbora sedaj predlagani senatu na način, ki je bil bolj demokratski, je vendar izgubljal zakonodajni zbor veljavo. Pristojnost senata je ostala mnogo večja in je potisnila zakonodajni zbor, ki je bil sicer navidez nekoliko demokratizovan, čisto v ozadje. Precejšnji del važne pristojnosti je prešel na senat. Zakonodajni zbor tudi ni imel več sklepati o meddržavnih pogodbah in jim pritrčiti, ampak to pravico je imel sedaj prvi konzul sam. Tudi pri zakonodajnem zboru je, kakor pri senatu, opazovati, da je prvi konzul izkušal, potem poslovnega reda skupščino podvreči še bolj svojemu vplivu.

Preostaja nam še, da razpravljamo o položaju tribunata pred doživljenskim konzulatom. Vpliv tribunata pada vedno bolj in bolj. Člen 73. pravi: „Od 1. XIII. dalje bode štel tribunat samo petdeset članov. Polovica petdesetih članov izstopa vsako tretje leto. Do časa, ko bo število v tej meri znižano, se bodo izstopajoči člani namestili z novimi.“ Tribunat, zbor, ki ima nalogo, razpravljati o vseh zakonskih osnutkih, je bil Napoleonu preopasen, njegova vloga je bila doigrana. Senat je tudi imel pravico, razpustiti tribunat; vidimo torej tu prav redek pojav, da namreč zbor razpusti drugega, dočim je vendar skoraj v vseh ustavah določeno, da ima pravico razpusta samo vladar ali predsednik ljudovlade. Kar se tiče zakonodajstva, je postal tribunat preprosta legislativna komisija s svrho, pripravljati zakone.<sup>29)</sup> Povrh je bilo število članov znižano na petdeset, in v obče je bila vsa institucija posvečena smrti. Tribunat in zakonodajni zbor nista imela več pravice, predlagati članov senatu, ampak odsle je volil senat sam svoje člane po prezentaciji prvega konzula.

To je torej v velikih potezah zamotana, tu pa tam v svoji raznovrstnosti dosadna ustava konzulata. Bavili smo se zaradi tega precej časa z njo, ker je pravna podlaga ustavnemu razvoju cesarstva. Konzulatska ustava, torej ustava prave

ljudovlade, je sestavljena tako ingeniozno, da izvrstno služi tudi cesarstvu. Sieyèsovo delo dovaja povsem dosledno k imperializmu.

8. Thiers je primerjal prvega konzula z dožem, ker je voljen, dosmrten in vsegamogočen kakor ta. Senat ga imenuje, in on sam si izbira ministre. V vsem tem ustrojstvu Francije, izmzgane vsled meščanske vojne, je res precej potez, ki spominjajo beneške republike. Prvi konzul sklicuje vse zakonodajne zastope in je glavni del tega čudnega, umno zamišljenega kolesja. Ministri, ki jih imenuje, so to, kar so bili v starih časih — njegovi sluge, ki so pokorni vsakemu povelju; nimajo svoje volje, dasi so odgovorni, ampak se morajo v vsem pokoravati ukazom prvega konzula. Veliki državni dostojanstveniki niso bili nikdar imenovani za najvišje upravitelje, ampak večinoma le zanesljivi in sposobni ljudje, ki so bili Napoleonu brezuslovno vdani in so kakor slepo orodje izvrševali vsak njegov ukrep.

Prav čudna je ustavna praksa, da je zakonodajni zbor določal, koliko časa sme uporabljati tribunat za debato kakega zakona. Povsod to medsebojno omejevanje brez konca in kraja!

In vendar pomenja ustava in uprava konzulata mogočen napredek v primeri z dobo direktorija. 18. brumêre pomenja vsestransko reformo. Odpravljena je kolegialnost najvišje izvrševalne oblasti; prenehajo upravne komisije, ki so učinile toliko zla. Mir in red se uveljavlja tam, kjer je vladal prej največji kaos in gorostasna upravna zmešnjava. Prebivalstvo, vsa dežela hrepeni po miru, in novi, dasi avtoritativni režim pomenja osvobojenje izpod revolucionarne more. Napoleon je rešitelj. Treba je razumeti ta psihološki moment, in potem se nam ni treba čuditi, da je bila nova, svobodo tako omejujoča ustava sprejeta z obćim apatičnim soglasjem. Vse pozdravlja prvega konzula, ki združuje v sebi vse sile kakor kak antičen diktator. In temu diktatorju je lahko uvesti centralizacijo; v tej dobi predstavlja prefekt krepko združeno enotno državno oblast.

Pa generacija francoske revolucije je še mnogo preveč razburljiva, ni še izumrl čut za ustavno svobodo v dobi obće nezadovoljnosti, ko država ni nudila miru svojim državljanom. Tej dobi je dal Sieyès globoko in premeteno iztuhtano ustavo; morebiti se ni niti zavedal, da je s svojo ostro izmišljeno ustavno metafiziko grobokop prave svobode. V svesti si je bil, da je treba zakonodajnemu in upravnemu stroju temeljite izpremembe, da bo deželi po teh strašnih trzavicah vendar zajamčen prepotrebni mir. Še vedno je bilo živo čuvstvo svobode in treba je bilo najti ustavno obliko, ki oslabi vse prekucijske elemente in ki je kljub temu videti jako svobodoumna. To nalogo je

rešil Sieyès izborno. Istina je, da mu je družba one dobe sama prišla na pomoč. O tej družbi pravi Thiers: „Želela je biti organizovana in silila je, da to izvrši on (Napoleon), ker je imela v njega brezmejno zaupanje.“ Konzulatska ustava ni Sieyèsovo poslednje, ni njegovo manj važno delo, ampak je sijajen dokaz finega, ostroumnega, povsem logično in metafizično šolanega duha, ki je ves tuj pozitivnim socialnim pojavom in empiričnemu razumevanju državnega življenja.

- 1) Beauverger, Les institutions civiles de la France.
- 2) Poulet, Institutions françaises, 455.
- 3) Člen 76.
- 4) Člen 77.
- 5) Poulet, Institutions françaises 59.
- 6) Moniteur, 7 vendémiaire an IV.
- 7) Člen 34.
- 8) Pelet de la Losière. Opinions de Napoléon.
- 9) Poulet, Institutions françaises, 988.
- 10) Poulet, Institutions françaises, 500 in sl.
- 11) Vandal, L' avènement de Bonaparte I., 514.
- 12) 5 nivôse I. VIII.
- 13) Otto Mayer, Theorie des französischen Verwaltungsrechts, 78.
- 14) Memoires sur le Consulat, I., 308.
- 15) Otto Mayer, Theorie, 75 in sl.
- 16) Thiébaudeau, Memoires sur le Consulat, 290.
- 17) Poulet, Institutions françaises 561.
- 18) Poulet, Institutions françaises 563 in sl.
- 19) Schönbrunn, 23. avgusta 1809.
- 20) Poulet, Institutions françaises 560.



## V. USTAVNA IN UPRAVNA NAČELA CESARSTVA.

1. Prehod dosmrtnega konzulata v cesarstvo je čisto naraven, lahko izvedljiv korak. Konzulatska ustava si je v tem oziru stekla največ zaslug. Prvi konzul je bil že cesar, manjkal mu je samo še naslov in krona. Zaradi tega je konzulatska ustava res občudovanja vredna stvar, ker se za republikanskimi oblikami zakriva njen pravi monarhistični značaj. Samo tanka stena je je še bila med republiko in monarhijo. Dasi je prvi konzul mogel označiti svojega naslednika, vendar ni bila njegova vlada dedna. Napoleonu je glavni pomen in značaj monarhije v dednosti. Sam je nekoč rekel: „Našim očetom je veljal kot združujoč klic: Kralj je mrtev, živel kralj! Te kratke besede obsegajo glavne prednosti monarhije.“<sup>1)</sup> In Combacéres omenja v svojem govoru na dan, ko je izšel organični senatus-konzult, določujoč novo državnopravno razmerje, novo ustavno načelo: „Francoski narod je užival tekom stoletij ugodnosti, ki jih nudi dedna oblast.“<sup>2)</sup> Po besedilu ustave ostaja republika, kajti prvi člen senatus-konzulta z dne 18. maja 1804 pravi: „Vlada republike je poverjena cesarju, ki mu bodi naslov cesar Francozov.“

Kakor pri vseh ustavnih preobratih, tako je igral tudi pri tem novem ustavnem činu Fouché važno vlogo. Fouché je vse pripravil in njega je zahvaliti, da se je ta preobrat izvršil tako gladko. Mnogo lažje je bilo, dobro inscenirati ta dogodek kakor pa 18. brumêre, ki je bil tudi v precejšnji meri Fouchéjevo delo. V seji 3. maja 1804 je predlagal poročevalec komisije tribunatu „voeu“, željo, ki je bila namenjena senatu: 1.) da bodi Napoleon Bonaparte imenovan cesarjem in kot cesarju mu bodi poverjena vlada francoske republike; 2.) da bodi cesarski naslov in cesarska oblast dedna v rodbini v moškem pokolenju po načelu prvorojenstva; 3.) da se izvršijo izpremembe državnih oblasti, ki jih zahteva ustanovitev dedne oblasti; svoboda in pravice francoskega naroda pa naj ostanejo ohranjene v svoji celoti.<sup>3)</sup> Senat je o tem sklepal in deputacija, obstoječa iz bureauja in članov komisije, ki je pripravljala predlog, je šla k prvemu konzulu in mu izročila poročništvo in spomenico, v kateri so bile izražene misli o novi organizaciji

francoske države. Meseca maja je izšel senatus-konzult, ki je bil podlaga novemu redu.

Prestolni red cesarstva se ravna po načelih, ki jih je izražala komisija tribunata. Dedno pravo do prestola imajo neposredni, naravni in legitimni nasledniki Napoleona Bonaparta; uzakonjeno je načelo primogeniture, izključene od prestolonasledstva so žene in njih nasledniki. Posinovitev je dopuščena Napoleonu, prepovedana pa njegovim naslednikom. Napoleon more posinoviti otroke ali vnuke svojih bratov, ako so dovršili osemnajsto leto. Pravica posinovljenčeva se mora umakniti pravici pozneje rojenega lastnega sinu. Ako manjkajo naravni in legitimni dediči, preide cesarsko dostojanstvo na Josipa in Ludvika Bonaparta. Ako pa oba ne bi imela polnopravnih naslednikov, se imenuje cesar na poseben način. Veliki dostojanstveniki cesarstva predlagajo senatu novega cesarja. Senat sklepa o tem predlogu in njegov sklep pride pred ljudski referendum. Cesarska oblast se je zopet vrnila ljudstvu. Ljudska suverenost je priznana, četudi v skromni meri. Prestolonasledstveni red je nekako naperjen proti cesarski rodbini, kajti le dva člana te rodbine Josip in Ludvik prihajata v poštev. V času medvladja do dne, ko je izvoljen novi cesar, vladajo ministri, ki tvorijo poseben vladni svet, kolegij, v katerem odloča absolutna večina.

Tretji odstavek organičnega senatus-konzulta razpravlja o cesarski rodbini. Napoleon si ustvarja svoje dinastično pravo, prav po vzorcu starih dinastij. To je glavna poteza vsega njegovega počenjanja, bližati se, kar se tiče rodbinsko-dinastičnih odnošajev, čim najbolj starim kontinentalnim dinastijam in z ustavnimi določbami prikrivati svoje dinastično parvenijstvo. Člani cesarske rodbine so francoski princ, najstarejši sin cesarjev je cesarski princ. Ustavnim potem, po senatus-konzultu, se določa vzgoja francoskih princev. Vsi so člani senata in državnega sveta, brž ko dosežejo osemnajsto leto. Cesarska rodbina je podvržena cesarjevi disciplinarni očetovski oblasti. Stroge so določbe glede mesalianse. Francoski princ, ki se poroči brez cesarjevega dovoljenja, izgubi vse dedne pravice. Cesarska rodbina je izvzeta od sodnega reda, tujih člane sodi poseben sodni dvor, ki mu predseduje veliki kancelar. Napoleon ustvarja poseben rodbinski statut, ki določa pravice in dolžnosti članov cesarske hiše.

Obširne so določbe glede vladarstva. Cesar je mladoleten do osemnajstega leta. Za mladoletnosti vlada poseben, po ustavi določen vladar. Ženske ne morejo biti vladarji. Ako cesar ni določil vladarja izmed cesarskih princev (ali pa ako teh ni, izmed najvišjih dostojanstvenikov), preide vladarstvo ipso iure na najbližjega francoskega princa, ki je dovršil



petindvajseto leto. Ako pa takih ni, voli senat vladarja izmed državnih dostojanstvenikov. Napoleonove dedne določbe so vedno nekoliko zamotane in gostobesedne. Med vladarstvom se ne smejo izpremeniti temeljni zakoni, in v tem medvladju ne sme biti izdan noben organičen senatus-konzult. Vladar ne sme imenovati nobenega visokega državnega dostojanstvenika niti senatorjev, ne sme preklicati imenovanja velikega sodnika in državnega tajnika. Organičen senatus-konzult 1. XII. je prepo-vedal, da bi bile ženske vladarji, 1. 1813. je pa izšel senatus-konzult, ki je cesarici podelil pravico vladarstva. Avstrijska Lujiza je bila vladarica, ko se je mudil Napoleon v Rusiji. Cesarica-vladarica je izvrševala cesarsko oblast v polnem obsegu, dá, še celo imenovala je državne dostojanstvenike. Vladarju stoji ob strani poseben vladarski svet, čigar člani so državni velmožje. Cesarici-vladarici je bilo še celo poverjeno predsedstvo senata, državnega sveta, sveta ministrov in tajnega sveta; seve to predsedstvo je imelo zgolj formalen, včasih naravnost komičen značaj. Nikakor pa ne more cesarica-vladarica dati sankcije kakemu zakonu.

Cesar je moral tekom dveh let po svojem nastopu ali po dovršenem osemnajstem letu položiti cesarsko prisego, v kateri obeta, ohraniti nedotaknjeno ozemlje republike, skrbeti, da se ne krši konkordat in svoboda veroizpovedanj, enakost pred zakoni, politična svoboda, nepreklicljivost prodaje narodnih posestev in da se ne terjajo nobeni davki, ki ne bi odgovarjali zakonu.

Hierarhične dvorne službe, njih število in stopnjevanje živo spominjajo na bizantinski dvor. Imena nekaterih dvornih služb so pa vzeta naravnost iz dobe frankovskega kraljestva. Mlademu cesarstvu je treba dati starinsko ozadje, polno tradicij. Člen 32. organičnega senatus-konzulta določa: „Velika dostojanstva cesarstva so: veliki volilec, — veliki kancelar cesarstva, — veliki kancelar države, — veliki blagajnik, — connetable, — veliki admiral.“ Komur je izročeno tako dostojanstvo, temu ga ni mogoče vzeti. Vsi veliki dostojanstveniki so člani senata in državni svetniki ter člani tajnega sveta. Ta hierarhija se naravnost smešno dojmlje v moderni francoski državi, ki ji je podlaga popolno zanikanje fevdalizma. Nočemo se spuščati v dolgovezno naštevanje pristojnosti vseh teh velmož, kakoršno nam podaja organični senatus-konzult. Ta novi fevdalizem povsem mlade družbe, ki je premagala vse tradicionalne družabne oblike, je pojav, ki mu moramo priznati značaj — gorostasnega anahronizma.

2. Omenili smo že, da je bil prehod od dosmrtnega konzulata k cesarstvu jako lahek in naraven. Cesar nima skoraj nič več vladarske oblasti, nego je je imel konzul.



Organični senatus-konzult nima nobene določbe glede cesarskih prav; zdi se, da se je avtorjem tega ustavnega dokumenta zdelo povsem nepotrebno, točneje označevati cesarske prerogative. Vse funkcije, ki jih je izvrševal Napoleon kot konzul, so mu bile lastne tudi kot cesarju. Poverjena mu je bila vsa zakonodajna in izvrševalna oblast. Predsedoval je senatu. Imenoval je predsednika tribunatu, ministre, državne svetnike, diplomatične zastopnike, vse upravne uradnike, sodnike, predsednike kasacijskega dvora, apelacijskega dvora in kazenskega dvora je imenoval on. Konkordat je poveril Napoleonu naposled še imenovanja nadškofov, škofov in drugih cerkvenih dostojanstvenikov. Napoleon je torej sedaj spajal in združeval vso državno oblast, bil je središče vsega državnega mehanizma, desetkrat silnejši, nego je bil kdaj francoski kralj starega reda, tako silno je bila sedaj koncentrovana vsa državna oblast v isti roki.

Cesarjevo slepo orodje so bili ministri. Ministri prvega cesarstva so bili odgovorni za vse svoje čine. Člen 110. organičnega senatus-konzulta I. XII. pravi: „Ministre ali državne svetnike, ki jim je poverjena kaka javna uprava, more ovaditi zakonodajni zbor, ako so dajali ukaze, nasprotne ustavam in zakonom cesarstva.“ Točno so urejene oblike obtoževanju. Zakonodajni zbor sklepa o obtožbi, ki je predana po velikem kancelarju visokemu cesarskemu dvoru, in ta izvede sodno postopanje.

Državni svet je ostal važna postojanka za razvoj francoskega javnega prava. Ustvarjena je bila nižja hierarhična stopnja, „*maîtres de requêtes*“. Institucija prislušnikov državnega sveta, „*auditeurs du conseil d' état*“, je bila izpopolnjena po dekretu z dne 26. decembra 1809. Mladi prislušniki državnega sveta so bili glavni upravitelji ilirskih dežel. Državni svet je bila velika šola za vse one sposobne mlade moške, ki jim je bilo usojeno, presaditi načela francoskega javnega prava na ilirska tla. Državni svet se je delil v več sekcij in ustvarili sta se dve komisiji, „*commission du contentieux*“ in „*commission de la haute police administrative*“; prva se je bavila s spornimi, druga z upravnimi zadevami. Ko je bil Napoleon v Rusiji, je predsedovala cesarica Lujiza državnemu svetu. Kancelar Pasquier piše o tem: „Vsa ta predsedstva so bila sama prazna reprezentacija, vsaj če sodimo po predsedstvu državnega sveta. Kadar se je prikazala in je sedla na cesarjevo mesto — zadi je pa bila njena častna dama — zaigral je vsakemu izmed nas smehljaj na ustnicah. Resnoba, s katero se je veliki kancelar obračal navidezno za svet in sprejemal njena povelja o vsem, ni zmanjšala tega dojma.“<sup>4)</sup> Odkar se je vse zakonodajstvo vršilo skoraj izključno le v obliki senatus-konzultov, je stopal

državni svet nekoliko v ozadje, kajti prvo posvetovanje o senatus-konzultih se je vršilo ne v državnem, ampak v tajnem svetu. Če dalje bolj je postajal državni svet najvišje upravno sodišče, ki se ni več mnogo bavilo s strogo upravnimi zadevami.<sup>3)</sup> Pač pa je bil odsle najvišja državna oblast za vse uradništvo, izvzemši ministre.

Napoleon je sedaj edini zakonodajec. Senat in zakonodajni zbor sicer še obstajata, pa njuna vloga je skromna in ponižna, tribunat je bil l. 1807. odpravljen.

Zakonodajni zbor, ta molčeči zbor, ki je smel samo sklepati in ne razpravljati, je bil pod cesarstvom mnogoštevilnejši nego prej.<sup>4)</sup> Toskanci, Rimljani, Holandci in Hanzeati so imeli svoje poslance v zakonodajnem zboru. Nikdar pa ni Napoleonu prišla misel, da bi poklical v njega tudi kakega Ilirca. Potežkoče, ki bi se bile v ilirskih deželah stavile volitvam v zakonodajni zbor, slonečim pravzaprav na načelu obče volilne pravice, bi bile seve dovolj velike.

Sestava volilnih zborov departementskih in arrondissementskih se je nekoliko izpremenila vsled nove smeri francoskega javnega prava. Vsi „grands officiers de l' Empire“, torej najvišji vojaški dostojanstveniki, komandanti in oficirji častne legije, so imeli volilno pravico v volilnih zborih, so bili ipso iure volilni možje. Vojaški značaj cesarstva se kaže tu v jasni luči. Politično življenje je v mrtvilu; zaradi tega je povsem neopasno, ako podeli cesar politične pravice visokim častnikom.

Odkar je bil tribunat odpravljen, se je zakonodajni zbor bavil s pripravljanjem zakonskih načrtov. Osnovali so se odseki, in sicer je potem senatus-konzulta zakonodajni zbor zadobil pravo, tvoriti tri odseke: zakonodajni, upravni in finančni odsek; v njih so razpravljali o zakonskih načrtih. Predsednike teh odsekov je imenoval cesar sam. Velika izprememba se je vršila z zakonodajnim zborom. Napoleon ni posebno cenil zakonodajnega zbora, kakoršnega je ustvaril Sieyès; ti gluhonemi so se mu zdeli smešni. Senatus-konzult l. XII. je določil najprej, da naj pripravlja zakonske načrte zakonodajni zbor, zbran kot obči odsek (comité général). Pozneje je prešla ta pravica na že omenjene tri odseke. Zakonodajni zbor, ki je bil prej prava marioneta, je zadobil hipoma več vpliva, kajti odsek je imel sedaj reševati važne odločilne naloge, težišče zakonodajnega dela je ležalo v odsekih in v polnem zboru. Ustavna določba, da sklepa zakonodajni zbor o vojaškem kontingentu in o davkih, je bila premnogokrat kršena; novačenje se je vršilo posebno v zadnjih letih cesarstva brez vsake ustavne podlage.

Kar se tiče senata, so se zgodile v njegovi sestavi precejšnje izpremembe. Člani velikega sveta častne legije, fran-

coski princi, ki so dosegli osemnajsto leto, in veliki dostojanstveniki cesarstva so bili obenem člani senata. Druge člane je pa predlagal cesar izmed onih, katerih imena so tvorila departmentski imenik. Tudi v senatu si priborijo odseki večjo veljavo, nego so jo imeli prej. Pa dva odseka sta imela naziv, ki je bil nadahnjena nekoliko ironično. Senatorska komisija osebne svobode in komisija časninarske svobode pač nista imeli ozbiljne svrhe; s takimi blagoglasnimi besedami je izkušal Napoleon prikrivati očitni absolutizem in cesarizem. Napoleon sam ni bil posebno naklonjen sistemu, ki si ga je izmislil Sieyès. Mnogo simpatičnejši mu je bil angleški sistem dveh zbornic, kolikor je imel ta radikalni avtokrat sploh smisla za ustavne uredbe. Zakonodajni zbor naj bi odgovarjal prvi, senat pa drugi zbornici. Vsak senator je imel naslov grofa.

Napoleon je ustvaril posebno cesarsko plemstvo. Bilo je to uradniško in vojaško plemstvo v pravem smislu besede. Vsakdo, ki se je izkazal v državi, je bil povišan v plemiški stan. Popolna enakost, demokracija absolutizma, je naravnost pospeševala porajanje plemstva te vrste, ki se je temeljno ločilo od plemstva starega kraljestva. Dekret z dne 1. marca 1808 je natančno določil stopnje te nove plemiške hierarhije, prince, visokosti, kneze, grofe, barone in viteze. Odsle je pa vsak nositelj kaknega plemiškega naslova moral dokazati, da ima potrebno svoto kapitala ali dohodkov. To je bilo prav umno zamišljeno; kajti plemstvo, obubožano in brez sredstev, je le v zasmeh in je državi le škodljivo. Aristokrat, ki je obubožal, je takoj izgubil svoj naslov.

Največji nasprotnik fevdalizma je ustvaril celo vrsto fevdov. Po cesarskem statu z dne 30. marca 1806 so bili ustanovljeni v okrožju bodoče Ilirije trije veliki fevdi, in sicer dalmatinski, istrski in furlanski. „Pridržujemo si, koga investirati s temi fevdi, ki bodo dedni“ — to je povsem jezik fevdalnega srednjega veka. „Določujemo, da naj bode petnajsti del dohodkov, ki jih sprejema in bode sprejemalo italijansko kraljestvo iz teh dežel, združen s temi fevdi, posestjo onih, ki jih bo investirala naša oblast, povrh si pridržujemo še trideset milijonov narodnih posestev v teh deželah za te svrhe.“ Napoleon izkuša, obnoviti staro fevdno razmerje, pa to je največja blodnja, ki je v najočitnejšem nasprotju z vsemi njegovimi reformami. To so mrtve oblike, ki jim niti Napoleonov genij ne more vlivati oživljajoče nove snovi. Ta anahronizem je bil velika zmeta.

3. Ni ga činovnika, ki bi dajal upravnemu sistemu cesarstva tako značilen, svojeobrazen značaj, kakor francoski prefekt. Kulturna in narodnostna enota Francozov, izražena v istem jeziku, istih šegah, istih življenskih pogojih, je iskala svoj jasni izraz v centralizovani državi. Nositelj francoskega centra-

lizma, kakoršnega je ustvaril Napoleon, je pa bil prefekt. Razpravljali smo že o prefektovem predhodniku, o intendantu, o onem prezanimivem pravnozgodovinskem razvoju, ki pripravlja tla prefektu cesarstva. Iz kaosa revolucije se je brzo razvila vzorna, točna in brzo delujoča uprava, in to je pred vsem prefektova zasluga.

Organični zakon z dne 28. pluvioza l. VIII. polaga temelj upravi prefektov. Še današnja moderna Francija živi v onih okvirih, ki jih je ustvaril ta sloveči usodni zakon 28. pluvioza. Napoleon je zidal današnji Franciji upravni dom, ki je ostal tekem sto let neizpremenjen, pa postal je pretesen, ozračje v njem dušljivo, nezdravo in napojeno s škodljivim tradicionalizmom. „Le préfet seul sera chargé de l'administration“, „Edinole prefektu bode poverjena uprava.“ Tako se glasi oni sloveči kratki stavek, ki pomenja izkratka Napoleonov upravni program. Zakon 28. pluvioza ne izgublja besed z določitvijo pristojnosti, ki je lastna prefektu. Prefekt je podrejen ministru, izvršuje njegova povelja, v svojem departementu odloča samo on kot edini zastopnik centralne oblasti. Kolegialnemu načelu je odklenkalo za vselej; ne kolegij, ampak eden naj odločuje v vseh zadevah. Prefekte je imenoval cesar, in sicer ni bilo treba za to važno mesto nobene posebne kvalifikacije, ni bilo treba, da je prefekt pravnik, zadoščalo je cesarjevo zaupanje.

Svoje prefekte je Napoleon cenil silno visoko; bili so njegov posebni ponos. Ko je pisal v prognanstvu svoj mémoiral, je s sledečimi besedami označil važnost in pomen prefektov. „Ni bilo drugega sredstva nego to (namreč prefekti), da smo premagali strašne potežkoče, ki so nas obdajale, in da se je izvršilo vse to čudo, ki smo ga dovršili; organizacija prefektur, njih delo, njih uspehi so bili občudovanja vredni in čudoviti. Ista impulzivna sila je učinkovala skoraj na štirideset milijonov ljudi; in s pomočjo teh centrov krajevne dejavnosti je bilo gibanje na skrajnih koncih države nič manj živo nego v središču. Tujci, prišedši k nam, znajoči opazovati in soditi, se niso mogli dosti načuditi. In tej enoti dejavnosti na tako ogromnem ozemlju so pripisovali predvsem te čudovite in ogromne uspehe, o katerih so priznavali, da jih dosle niso razumeli. Prefekti z vso svojo avtoriteto in z vplivom na krajevne razmere, ki so ga imeli, so bili pravi mali cesarji — „empereurs au petit pied.“ Ker je prihajala vsa njih moč od občega vira vse sile, ki so ji bili organi, ker je ves njihov vpliv odvisen od uporabe trenutka, ker niso imeli nobene osebne in neodvisne sile, ker nikakor niso bili vkoreninjeni v zemlji, ki so jo vladali, so imeli vse prednosti starih velikih činovnikov absolutizma, ne da bi imeli le enega njih nedostatkov.“<sup>1)</sup> V tem citatu, kjer je slog nena- vadno poln in krepek, priznava Napoleon sam, da so prefekti

v vsem pravi dediči intendantov. Analogija med intendantom kraljestva in prefektom cesarstva je tako popolna, bije tako v oči, da je odveč vsako nadaljnje razmotrivanje. Zanimivo je Napoleonovo naziranje, da ne smejo prefekta vezati nikake vezi na pokrajino, ki jo upravlja. Tujec mora biti, ki nikdar ne pozablja, da je slepo orodje centralne oblasti. Tudi v anektiranih pokrajinah ni cesar nikdar nastavljal domačinov, ampak vedno le Francoze ali tujce. Po izrečni želji in volji Napoleonovi ni bil noben belgijski prefekt rojen Belgijec ali pa v deželi od časa zavojevanja, bili so sami tujci, sami novinci. \*)

Ohranjene so nam debate tribunata o zakonu l. VIII. Dasi ni bilo v tribunatu nobene resne opozicije proti reformi, ki se je pripravljala, so te debate vendar važen zgodovinski dokument in ob enem dragocen komentar k postanku novega upravnega reda. Tribunat je razpravljal o pristojnosti in delokrogu prefektov. Dieudonné pravi 24. pluvioza l. VIII. o tribunatu, da ne gre, ustvariti med prefektom in ministerstvom osrednjo upravno stopnjo. Ako bi upravljal kak glavni prefekt po več departementov, bi se vršilo upravno delo mnogo počasneje. Prefekt kot predstojnik departementa je edini Franciji primerni uradnik, in departement je taka upravna enota, na katero se je že navadilo prebivalstvo. Ako se ustvari nad prefekturo še druga instanca, bi vsled tega le narastla birokratska zamotanost in počasnost. Govornik se boji velikih upravnih celkov, ki bi bili „izvir zlorabljanja in sitnob“. Naglaša, da podprefekt pravzaprav ne izvršuje avtoritete v tem pomenu kakor prefekt, ampak le olajšuje izvrševanje višji oblasti; njegova naloga je, poročati in javljati vse, kar opaža nenavadnega. Podprefekt ni nikakor tako važno kolo v administrativnem mehanizmu kakor prefekt; manjka mu prava samostojnost in hierarhična neodvisnost, nekaka vez je med vlado in podaniki. Prefekt nasleduje v oblasti kolegialne administracije in departementske komisarje, državne organe, ki so jako neugodno vplivali na državni red. Tribun Chauvelin pravi v isti seji: „Sedanja uprava je vsa v razvalinah; vse vezi socialnega reda so razpuščene.“ Odločen, rezek upravni sistem je za tako dobo edina rešitev. Prefekt je pomenjal spas. V debati tribunata se pa pojavljajo tudi glasovi, zahtevajoči, da ne bi bil prefekt nič drugega ko cesarski intendant. V seji 20. pluvioza l. VIII. izraža Berenger bojazen, da se bodo ponavljale vse zlorabe, vsi nedostatki uprave sploh, vsa zanikarnost, ki je napravila intendantovo ime tako osovraženo. „Ali se nam ni bati, da bode ta uprava, opirajoč se samo na avtoriteto in na silo, izpostavljena ljubosumnosti in drugim strastem, ki jih vedno pri svobodnem narodu povzroča pretirana avtoriteta, izzvala opasen odpor...?“ In govornik predlaga, da bi bila pridejana prefektu dva nad-



zornika (surveillants), ki bi imela posvetovalen glas. Centralizem in njegov najznačilnejši zastopnik, prefekt, je imel tedaj tudi sredi tribunata svoje nasprotnike. Pa tudi možje, ki niso bili za preveliko polnomoč prefektov, so zahtevali krepko in silno upravo. Vedno se pojavlja med debato neki strah, in to je strah pred intendantom. „Bojazen je razširjena — tako pravi 23 ventosa Desmousseaux v seji tribunata — da bode edini upravitelj v vsakem departementu podoben onim malim kraljevskim despotom, ki so se imenovali intendanti; te bojazni se je lahko iznebiti. Kadar bi se kak prefekt osmelil, postati tiran, mu stoji ob strani mnogobrojen svet, ki deli davek, jemlje njegove račune na znanje, ki ga nadzoruje . . . Saj je prefektov svet (conseil de préfecture), ki mu izroča ustava razsodbo v vseh vprašanjih, kjer prihajajo v poštev osebni interesi.“ To je sicer nekoliko naivna trditev, kajti „le conseil de préfecture“ je bil povsem v prefektovih rokah. Brez vsakega vpliva je bil ta svet in še danes je brezpomembno prefektovo orodje.

V zakonodajnem zboru razklada 27. pluvioza 1. VIII. Boulay de la Meurthe, zakaj pluviozni zakon ne navaja natančno prefekte pristojnosti. „Nismo navajali funkcije prefekta, 1. ker smo se bali, da bi pozabili na katero, kajti razpršene so po vseh zakonih; 2. postal bi zakon mnogo preobširen; 3. nič ni prijetneje za kakega uradnika nego, če ga uvajajo prav v središču njegovih funkcij; 4. ker je naredbena pot mnogo primernejša in laže razumljiva. „To so torej razlogi, da je zakon 28. pluvioza tako silno redkobeseden.“

Poročevalec tribunata pravi 28. pluvioza v zakonodajnem zboru, s točnimi besedami označujoč značaj pričujočega zakona: „Dva glavna in paralelna temelja upravnega sistema sta: dati vladni dejavnosti enako moč in hitrost, vpoštevaje voljo ene edinstvene gibne sile v vsakem departementu, jamčiti za zmago individualnih interesov, kadar prihajajo v nasprotstvo s svojevoljnimi in prenagljenimi sklepi, na ta način, da je preiskava in razsodba podvržena resni in polagani razsodbi večjega števila ljudi.“ Tako je označil Delpierre, govornik tribunata, notranje jedro novega, odsle tako silno hvaljenega upravnega sistema. Pa tudi temu zastopniku tribunata ni prikrito, da je ta upravni sistem ustvarjen samo za neko prehodno dobo. Kadar napoči mir, bo treba krajevnim oblastim dati več neodvisnosti od središča, treba bode ljudstvu prepustiti svobodo, da si voli svoje občinske predstojnike. Največja hiba dosedanjih upravnih sistemov revolucije je bila, da so nezmožni lajiki od pluga proč ali pa iz delavnic bili poklicani v odgovorne državne službe. Bila je to hiba skrajne demokracije, ki je zahtevala, da mora biti voljen vsak javni funkcionar, vsak sodnik in upravitelj. Chaptal, govornik vlade, je z enakimi besedami na-



posled podal jedro novega sistema: „Prefekt pozna le ministra, minister pa samo prefekta. Težko je pojmiti kak načrt, ki bi nudil več enote, več hitrosti, več garancije za izvrševanje. Ako ta sistem ni najpopolnejši, je vsaj najpopolnejši izmed vseh, kar jih poznamo.“ Tak je bil slivospev, s katerim si je izkušala vlada pridobiti glasove članov zakonodajnega zbora. Zakonodajni zbor ni delal težav in zakonu z dne 28. pluvioza I. VIII. je bilo usojeno, da daje francoski upravi in posredno tudi vsemu francoskemu življenju značilno potezo.

Zakon 28. pluvioza izraža z enim stavkom pristojnost prefektovo. Pa po njegovih motivih lahko sklepamo na prefektov delokrog. Upravni sistem zakonskega načrta je jako priprost; lastna so mu načela, že zdavnaj znana vsem razboritim ljudem. V krajevni upravi razlikujemo troje služb: 1. upravo v ožjem smislu besede; 2. službene razsodbe v davčnih zadevah, ki obstojajo v različnem razdeljevanju celotne svote med posameznike; 3. sporne zadeve v vseh panogah uprave. Zakonski načrt razlikuje te tri funkcije. Prvo izročča edinstvenemu uradniku na vsaki stopnji upravne oblasti, to je, prefektu, podprefektu in mēru. Drugo izročča departementskim svetom, arondissementskim svetom in občinskim „repartiteurs“. Tretjo pa izročča svetu prefektore. Te določbe počivajo na dveh načelih, „qu'administrer doit être le fait d'un seul homme et juger le fait de plusieurs“, da je upravljanje posel enega človeka, posvetovanje pa posel skupine ljudi. Te dve poslednji načeli izražata glavno vodilno misel novega sistema. To je ločitev dejavnosti od posvetovanja. Le eden izvršuje; predno se pa loti izvrševanja, se mora posvetovati z drugimi. Samo prefekt je izvrševalni organ, nikdar ne sklepa skupina, kolegij, o kakem upravnem činu, ampak prefekt sam in on edini odločuje, jeli se ima izvršiti kak upravni čin ali ne. „Conseil de préfecture“ nima pravice, da bi sklenil za prefekta obvezne sklepe. V zakonskih motivih, ki jih je državni svetnik Roederer zastopal pred zakonodajnim zborom, stopa glavna misel jasno pred oči. Francoska centralizacija neobhodno potrebuje edinstvenega, edino odločujočega organa, kakoršen je prefekt.

Prefekt se je pečal odsle z vsemi onimi zadevami, ki jih je zakon z dne 22. decembra 1789 poveril departementskim upravam, in te zadeve so se tikale financ, javne dobrotelčnosti, šolstva, pospeševanja poljedelstva in industrije, narodnih posestev, gozdov, potokov, cest in javnih del. Povrh so se še bavili z zdravstvom, varnostjo, javnim redom, izvrševanjem zakonov o naboru in narodni gardi.<sup>9)</sup>

S strogo pravnega stališča moramo zasledovati dvojno pristojnost<sup>10)</sup> prefektovo, in sicer njegovo lastno in ono, ki mu je pripuščena po ministrstvu od slučaja do slučaja. „Le préfet

sera chargé seul de l' administration.\* Ves državni in upravni delokrog, ki ne pripada po zakonu ali naredbi ne ministrstvu, ne vladarju, je torišče prefektovega delovanja. V stvarnem oziru pa ima prefekt z ministri neko skupno polje delovanja; naravno je, da pri konfliktnih odločuje edinole nadrejena oblast, minister nad prefektom.

Ministri so seve izkušali, vrzel, ki jo je zapustil zakon 28. pluvioza, popolniti na ta način, da so potem službenih odredb točneje določili prefektov delokrog. Lastna pristojnost prefektova je nadalje še imenovanje nekaterih uradnikov, združena s pravico, jih odstaviti, zastopanje države pred sodom v sporu o javni lastnini in oddajanje javnih del.

Poleg tega kroga lastne pristojnosti je pa še drug, ki ni povsem stalen, ampak mu ga nakazuje ministrstvo. Sem spada izvrševanje odredb ministrstev. Ministrstvo more delegirati prefekta v stvareh, ki bi jih moglo izvrševati samo. To se tiče posebno poslov, ki spadajo v smislu zakona ali naredbe v delokrog ministrstva. V najnujnih zadevah lahko izvršuje prefekt začasne upravne čine, ki jih je poklicana izvrševati pravzaprav samo nadrejena oblast.

Prefekt ima pravico, izdajati naredbe. Naredbe prefektove v policijskih stvareh slonijo na besedilu zakona z dne 22. decembra 1799, ki pooblašča departementske uprave, skrbeti za javno lastnino in vzdrževanje javnega mira in varnosti. Ko zakon nalaga prefektu, skrbeti za kako panogo uprave, ki po svoji naravi zahteva izdajanje odredb, misli praksa, da je prefekt poklican, izvrševati naredbeno oblast.

Dasi je prefekt tipični zastopnik centralizacije, je vendar značilno, da se je v nekaterih panogah naravnost zmanjšal delokrog tega najznačilnejšega predstavitelja centralne oblasti.<sup>11)</sup> Tako se je na primer v finančnih poslih prefektu vzelo precej oblasti in je bil njegov delokrog manjši nego delokrog uradov v začetku revolucije. Tudi kar se tiče šolstva, ima sedaj prefekt manj oblasti, nego je je imel njegov prednik v upravi.

Prefektova desna roka je glavni tajnik, „le secrétaire général“. Vlada ga imenuje. Vse pisarniško osebje je njemu podrejeno. Glavni tajnik imenuje pisarniško osebje in razpolago s svoto za pisarniške svrhe.

Prefektu ob strani stoji „le conseil de préfecture“, prefektov svet. Zakon l. VIII. ustvarja ta svet, ki ga stari režim ni poznal. Prvi konzul, pozneje cesar, je imenoval člane tega sveta. Najvažnejša funkcija je bila funkcija upravnega sodišča, prve instance. Namen ustvaritve te nove institucije je bil, kakor so poudarjali motivi k zakonu, da se razbremeni prefekt. Sodba v upravnih zadevah naj ne bode odvisna od posameznika, ampak od kolegija, ki pač bolje jamči za pravično izvrševanje

upravnosodne oblasti. Upravnosodna pristojnost je v zakonu 28. pluvioza I. VIII. označena tako-le: Prefektov svet naj sodi v davčnih poslih, kadar se poedinec pritožuje nad odkazano mu davčno svoto, v vseh slučajih, kjer se pojavljajo potežkoče med podjetniki javnih del in upravo; nadalje v stvareh pollašanja zemljišč pri gradbi cest, kanalov in drugih javnih del, o potežkočah v cestnih vprašanjih in v spornih zadevah, tičočih se narodnih posestev.

V gotovih slučajih je prefekt prisiljen, da se obrača na ta kolegij za svet, a ni vezan nanj. Prefekt odločuje „en conseil de préfecture“ ali „le conseil de préfecture entendu“, seveda po lastni volji in preudarku.

Prefekt je predsedoval svetu, kadar je bil prisoten. V slučaju enakosti glasov odločuje njegov glas. Prefektov svet je permanenten kolegij.

Prefekt cesarstva odgovarja intendantu kraljestva, podprefekt pa subdelegatu starega režima. Podprefekt je tovariš prefektov. Nima svojega povsem lastnega delokroga, ni niti reden član uradniške hierarhije. Zakon I. VIII. pravi: V vsakem arrondissementu uraduje podprefekt in arrondissementski svet. Podprefekt je naslednik občinskih administracij in kantonskih komisarjev. Ne pristaja mu nikaka naredbena oblast. Zavzema nekako mesto med prefektom in županom. Pa nikakor ni mërov predstojnik, ampak mër stoji neposredno pod prefektom. Prefekt ukazuje podprefektu, mu daje navodila, zahteva od njega poročanja.

Ena najznačilnejših potez francoske uprave je, da je župan pravzaprav uradnik in ne edinole zastopnik samouprave. Župan ima svoje točno označeno mesto v francoski uradniški hierarhiji. Oton Mayer pravi o njem: „Župan je zastopnik javne korporacije in nositelj javnega naročila kakor prefekt.“<sup>12)</sup>

Župan je podrejen prefektu, sprejema od njega ukaze in jih izvršuje kakor vsak uradnik. In kljub temu je župan obenem tudi zastopnik samouprave. Njegova služba je častna služba in povrh prostovoljna. Župan je bil v Franciji od nekdaj nekaj kraljevski uradnik, ki je bil poslušen kraljevim oblastim. Novo upravno ustrojstvo je dalo tej podrejenosti še jasnejši izraz. Župan je odsle kakor prefekt in podprefekt podrejen ministru. Še bolj ko sistem prefektov ustvarja to podržavljenje občine in občinskega predstojnika strogo enotnost.

Značilno je, da nima župan popolne upravne delegacije, kakoršno ima prefekt za ves departement, temveč zakon je določil samo poedina službena naročila, ki jih mora izvrševati župan.

Županu je poverjena policijska oblast v občini kakor tudi skrb za vse občinske ceste in poti. Dočim je pod revolucijsko vlado bila policija povsem decentralizirana, je (pač povsem

v duhu nove upravne dobe, v duhu zakona I. VIII.) postala policija zopet stroka državne uprave. Policija odsle ni več občinska, ampak je zopet državna zadeva.

Nekako dvojen značaj ima župan: cesarski uradnik je in obenem zastopnik samoupravnega celka. Kadar nastopa župan sam, je cesarski uradnik; kadar mu je pa pridejan občinski svet, je činitelj samouprave. V slučajih, v katerih je župan povsem neodvisen od občinskega sveta, je državni uradnik in podrejen prefektu. K takim poslom se prištevajo tudi policijski; vsled tega nastopa župan, izvršujoč policijsko oblast, kot državni uradnik in ne kot predstojnik samoupravnega celka.

Županu je pridejan eden ali več pristavov, in sicer se ravna njih število po številu prebivalstva. S posebnim arrêtéjem se je določilo razmerje med županom in pristavi. Kakor prefekt v *départementu*, tako je župan v svoji občini edinstveni upravitelj: „*Le maire sera seul chargé de l'administration.*“ Pristavi imajo samo posvetovalno pravico; kadar se zdi županu potrebno, mu je dovoljeno, delegirati del svoje oblasti pristavu. Vsi upravni čini gredo na županov rovaš, za vse čine je sam odgovoren. Županovi pristavi se glede razmerja do samouprave v nobenem oziru ne razlikujejo od župana. Isto dvojno razmerje, isti dualizem državnega in samoupravnega delokroga. Naloga pristavov je trojna: 1.) Zastopanje župana v slučaju nemožnosti izvrševanja; 2.) župan mu more odstopiti nekatere posle svoje lastne pristojnosti, nikdar pa ne celote; 3.) pristav ima v davčnih stvarih poleg župana lastno pristojnost po zakonitem povelju.<sup>19)</sup>

Minister, prefekt in župan, to so tri glavne stopnje francoske upravne hierarhije, ki vedejo od vrhunca v nižave upravnega življenja. To je enotnost in preprostost upravne stavbe, ki je občudovanja vredna.

4. Samouprava je bila od nekdanj pastorka francoskega javnega prava. V prvem divjem vzplapolanju čuvstva svobode so možje revolucije raztrgali Francijo na nešteto malih upravnih celkov, na katere naj bi prešla suverena oblast. Ko je revolucija izdivjala, se je vrgla Francija iz enega ekstrema v drugega. Geslo je bilo, uničiti vse samoupravno življenje, vse to, kar se razvija v zatišju krajevne uprave; državna uprava je potisnila samoupravo čisto v ozadje. Občina je bila podrejena državnemu organizmu in pod njegovim nadzorstvom in zaščito ji je bila usojena mnogo skromnejša vloga nego v kaki drugi državi. Taine je tožil v svojem glavnem delu, da je država ubila francosko samoupravo, francoske občine, in na ta način uničila vse one mnogo obetajoče klice, ki bi jih probudila in oživila samoupravna svoboda. Občini in vsakemu drugemu višjemu samoupravnemu celku je treba neke organske kontinuitete; tam, kjer siloviti izbruhi javnega življenja onemogočujejo ta organski

razvoj, tam je tudi izključeno, da bi bil občinam zagotovljen miren, uspešen razvoj. Ni večjega kontrasta nego je kontrast med ustavnim in upravnim razvojem Francije in Anglije. V tej-le državi stoletno izpopolnjevanje starih socialnih oblik občine in grofije; povsodi, kamor gledamo, vstaja novi čas povsem naravno iz socialnih snovi preteklosti, staro častljivo kamenje tvori navidez novo stavbo, ki pa kljub temu ni nič manj udobna. Francoski razvoj gre skokoma, ni mu znana tista dosledna smotrenost, ki ne pozna nobenega skoka nazaj ali na stran, ampak gre svojo pot, odkazano od narave. Kazali smo sicer na nepretrgano notranjo zvezo, ki spaja marsikatero francosko upravno institucijo starega režima z institucijami cesarstva, v upravnih uredbah je na vsak način opazati to kontinuiteto. Kar se pa tiče ustavnega in samoupravnega življenja, znači francoski razvoj čudno razbitost, raztrganost in nesoglasje. Posebno občini in višjim samoupravnim celkom manjka ona enotnost, ono odločno zasledovanje iste politične misli. Kolikokrat so po l. 1789. v kratkih letih na novo snovali občino, ji dajali nove oblike in nove pravice! Končni izid je bil le neugoden za samoupravno življenje. Državni centralizem je vzel francoski samoupravi vso notranjo silo.

Francoska samouprava razlikuje tri stopnje: conseil général, conseil d'arrondissement in pa občino. Izmed vseh treh ima brez dvombe poslednja največji, najobsežnejši pomen, druga stopnja pa, arrondissementski svet, igra prav skromno, ponižno vlogo. Najprej se nam je baviti z najvišjo stopnjo samouprave, in to je „conseil général“.

Po zakonu z dne 28. pluvioza l. VIII. je imel vsak departement svoj generalni svet, ki je imel šestnajst, dvajset ali štiri in dvajset članov. Vsak departement je imel torej svojega prefekta in svoj generalni svet. Po termidorskem senatus-konzultu l. X. so predlagali departementski zbori prvemu konzulu po dva državljana, ki sta bivala v okolišju departementa, za vsako mesto, ki je bilo izpraznjeno v generalnem svetu. Po enega izmed teh dveh članov je bilo treba vzeti izven volilnega kolegija, to je, dotičnik je moral biti član drugega volilnega zbora. Za cesarstva je imel cesar pravico, da je v dobi, ko volilni zbori niso bili sklicani, sam neposredno dopolnil člane generalnega sveta. Do l. 1833. je vlada imenovala vse člane tega sveta; šele tega leta se je dala generalnim svetom nekoliko večja svoboda.

Generalni svet je imel vsako leto svoje zasedanje, ki ga je določila vlada in ki ni trajalo delj nego dva tedna. Predsednika in tajnika si je volil sam.

Naloga generalnega sveta kakor arrondissementa in občine je, svetovati izvršujoči državni oblasti v obliki „mnenja“ (avis) ali pa „želje“ (voeu); njih najvažnejša naloga je pa, skrbeti



za razdeljevanje neposrednih državnih davkov.<sup>19)</sup> Generalni svet se posvetuje o vprašanih, ki so važna za ves departement, baviti se mu je z gradbo in vzdrževanjem cest. Oton Mayer vidi v finančnih funkcijah generalnega sveta pooblastilo, ki ima značaj „einer Machtübertragung des Gesetzes“, kajti ti zastopi delujejo tako, kakor more delovati edinole zakon. Ako pa poklicani svet ne izvrši davčnega razdeljevanja, stori to prefekt mesto njega.

Zakon l. VIII. je tako-le določil točneje delokrog generalnih svetov: Ne samo razdeljevanje davkov je njih naloga, ampak odločujejo naj pri vseh pritožbah arrondissementskih svetov in mest glede davčne razdelitve. Določajo tudi departementske doklade in izražajo svoje mnenje o stanju in potrebah departementa, ki ga je treba predložiti notranjemu ministru. Upravne funkcije so bile prav skromne. Generalni sveti niso imeli nikakih organov samouprave, ki bi izvrševali njih sklepe in opravljali upravne funkcije. Kar se tiče budžeta, je pristojnost generalnih svetov precej omejena. Prefekt predlaga generalnemu svetu načrt departementskega proračuna. Vlada more po lastnem ukrepu postavljati v proračun kako postojanko, ne da bi se mogel temu protiviti generalni svet. Le v omejenem smislu ima departementski svet nadzor nad občinami, kajti ta nadzor spada skoraj popolnoma v prefektovo pristojnost.

Departement je stvor revolucije. Razbite provincije so izginile s površja; treba je bilo naravne namišljene razdelitve ozemlja brez ozira na zgodovinske in ljudske posebnosti. Pogorah in rekah se imenujejo novi departementi, ki so raztrgali vse stare stoletne vezi. Že l. 1790., torej skoro po usodnem preobratu, je izšel zakon o razdelitvi Francije na departemente. Departement nima takoj značaja javnopravne osebe, ampak postaja javnopraven polagoma. Z dekretom z dne 9. aprila 1811 je postal departement sposoben posedovanja.<sup>19)</sup> Polagoma postaja departement nositelj samouprave. Prefekt ni samo državni uradnik, ampak obenem predstojnik departementa kot samoupravnega celka.

Departement se deli v arrondissemente. Vsak arrondissement ima svojega podprefekta in svoj arrondissementki svet. Arrondissement, to je distrikt, kakor ga je ustvarila ustavodajna skupščina. V arrondissementu, ki je bil glavno mesto departementa, seve ni bilo podprefekta, marveč je tam njegove funkcije izvrševal prefekt sam.

Prvi konzul, pozneje cesar, je imenoval člane arrondissementkega sveta; jemati jih je moral le izmed onih, ki so bili na arrondissementkem imeniku. Senatus-konzult l. X. je določeval, da traja funkcijska doba petnajst let. Odsle so imeli volilni zbori arrondissementov tudi pravico, da predlagajo



cesarju po dva kandidata za vsako izpraznjeno mesto. Pa eden izmed teh dveh ni smel biti član volilnega zbora, ki ga voli. Arrondissementski svet je zasedal vsako leto, sam si je volil predsednika in tajnika. Podprefekt nima nikakih samoupravnih funkcij, ni zastopnik arrondissementa. V tem oziru je stališče prefektovo povsem drugo. Dočim je prefekt pravi zastopnik samouprave departementske, je podprefekt brez vpliva na arrondissementski svet.

Delokrog arrondissementskega sveta je precej neznaten. V prvi vrsti se bavi z razdeljevanjem direktnih davkov med občine. Ako zahtevajo občine kako znižanje davkov, odločuje o tem arrondissementski svet. Končno je podprefektova naloga, vsako leto poročati, kako so se porabile doklade za troške arrondissementa. Pa to poslednje poročilo je gola formalnost in pač ne daje povoda debati o arrondissementskem gospodarstvu. Arrondissementskemu svetu je sicer naloga, zastopati krajevne interese, pa arrondissement ni korporacija, nima javno-pravne osebnosti, izkratka ni korporacija kakor departement in občina, ampak le upravni okraj, ki je postal pozneje volilni okraj za volitve v zbornico poslancev.

Tretji, najvažnejši in najstarejši upravni celek je občina. Francoski občini je bilo usojeno, da je pretrpela marsikatero izpremembo in metamorfoze, predno je bila organizirana na način, ki je bil všeč cesarstvu. Starofrancoska občina je bila župnijska občina in ni imela v „pays d' élection“ svojega zastopstva; župnijske skupine so se zbirale samo na zboru, kjer so bili zbrani prebivalci občine.<sup>14)</sup> To je bila seve jako primitivna samouprava. Dve leti pred izbruhom revolucije, l. 1787., je bil izdan edikt o provincialnih zborih in ta edikt se je bavil tudi z občinskim ustrojstvom. Nazori revolucijskih zborov o občini in njenih nalogah so se brzo menjavali. Pretirana decentralizacija izroča občinam skoraj suverensko oblast. Francija je raztrgana skoraj na štirideset tisoč delcev. Ustava leta III. jemlje malim občinam njih dosedanjo veljavo. Vse občine, ki so šteje manj ko pet tisoč prebivalcev, so izgubile svojo avtonomijo. Kanton je bil novi upravni celek. Pa tudi to ustrojstvo ne velja dolgo. L. VIII. se zopet vrača k malim občinam, ki jim je bila ob začetku revolucije izročena samouprava.

Uprava je v rokah mēra, ki so mu prideljeni pristavi, in pa občinskega sveta. V občinah, ki so šteje 2500 duš in manj, je imel župan samo enega pristava, v občinah z 2500—5000 dušami dva, v občinah od pet do deset tisoč pa povrh še policijskega komisarja. V vseh občinah, katerih prebivalstvo je presegalo 10.000 prebivalcev, je bil za vsakih nadaljnjih 20.000 prebivalcev pristav, za vsakih 10.000 pa policijski komisar. Župane je imenoval vladar v vseh občinah, broječih več

ko pet tisoč duš, za druge občine je pa imenoval prefekt občinske predstojnike. Vrhunec centralizma in skrajno poniževanje občinske avtonomije je pa bilo to, da je prefekt imenoval vse občinske svetnike. Vsegamogočnost prefektova v vseh vprašanih občinskega življenja postaja na ta način povsem očitna. Vladar je mogel začasno odstaviti vse župane in pristave, v občinah s pod pet tisoč prebivalci je pa imel to pravico prefekt. Senatus-konzult l. X. je določal, da so občinski svetniki imenovani za dobo dvajsetih let. Vsled stroge podrejenosti občine prefektu in osrednji vladi je avtonomija občin pod cesarstvom skoraj manjša ko pod starim režimom. Prava in edinstvena gonilna sila vsega občinskega življenja je bil prefekt, vsa usoda občine je bila v njegovih rokah.

Občinski red določuje organizacijo občine, njene pravice in dolžnosti. Vsi državljani, ki imajo na občinskem ozemlju svoje bivališče, so občani.<sup>11)</sup> Volilne pravice pa nimajo vsi občani, ampak le takozvani „citoyens actifs“, ki so občinski domačini. Vsak domačin mora biti moškega spola, polnoleten, polnopraven državljan in mora že najmanj pol leta bivati v občini. Francosko upravno pravo ustvarja torej isto nasprotje med občani in občinskimi domačini, kakor moderno avstrijsko upravno pravo. Francosko občinsko pravo cesarstva ne pozna nikakega cenzu, nikakih volilnih razredov, saj so vsi občinski dostojanstveniki imenovani. Imenovan je lahko vsakdo, ki je polnoleten in uživa vse državljanske pravice. V tem oziru je javno pravo cesarstva precej demokratsko.

Vladar ima pravico, razpustiti občinski svet, prefekt pa more začasno ustaviti njegovo delovanje. Kar se tiče ločitve in združitve občin, je prefekt pooblaščen, da jo izreče, ako sta obe občini zadovoljni s tem činom. Ako pa vlada v tem oziru nasprotstvo med obema občinama, ki prihajata v poštev, je treba privolitve generalnega sveta in v državnem svetu mora biti izdan dekret. Tudi vsaka izprava med občinami se določuje z dekretom, sklenjenim v državnem svetu.

Zakon z dne 10. vend. l. IV. določuje, da je občina odgovorna za vsako poškodbo oseb in pokvaritev imetja, ki se izvrši na njenem ozemlju vsled puntarskega skupljanja. Vsi poedini člani občine jamčijo za tako škodo, povzročeno vsled javnega nasilstva. Občina mora dokazati, da storilci niso člani občine in da so domačini storili vse, kar so mogli, da se odvrne javno nasilstvo. To je prav značilen slučaj občinske solidarnosti.

Kar se tiče občinskega proračuna, je občinska avtonomija tudi precej omejena. Župan predlaga načrt proračuna občinskemu svetu, ki sklepa o njem. Pa vsak občinski proračun je neveljaven, dokler ga ne potrdi prefekt. Razlikovati je med potrebnimi in prostovoljnimi izdatki. Poslednji so dopustni le tedaj, ako so prvi že pokriti. Ako se pa občinski svet pri sestavi pro-

računa ni oziral na potrebne izdatke, more prefekt izvršiti takozvano „inscription d' office“ tozadevnih potrebnih izdatkov.

Cele vrste občinskih uradnikov ne imenuje občina, ampak država, tako n. p. policijske komisarje, učitelje, užitninske uradnike, občinske davkarje. Njih razmerje je državnega značaja in je sklenjeno med njimi in državo, ne občino.<sup>1)</sup> V francoskem uradnem jeziku so „fonctionnaires“. Od njih se razlikujejo tisti občinski uradniki, „employés“, ki jih imenuje župan. To je civilnopravno razmerje. Taki uradniki so občinski pisarji, knjižničarji, občinski stavbeni mojstri, občinski sluge i. t. d.

5. Poglavitno potezo Napoleonovega ustavnega in upravnega sistema odkrivajo vsekakor sledeče Napoleonove besede, ki jih je izrazil v državnem svetu, v debati o novi ustavi: „Danes je vsak departement enak drugemu, vsak Francoz enak drugemu. Ta obča izenačenost, to je ustavna karakteristika te dobe.“ Istina, da si ustvarja Napoleon svoje plemstvo, pa vstop v njegove vrste je mogoč vsakomur, ki si je pridobil zasluge za državo. V obče ta fevdalni anahronizem novega cesarskega plemstva in fevdalnih dvornih činov ne more izpremeniti v svojem jedru demokratskega državnega ustrojstva.

Vsa sila je osredotočena v vladarju, ki imenuje vse prefekte, župane in občinske svetnike večjih občin. Pollaščajoč se imenovanja vseh najvažnejših državnih organov, predvsem županov, si je cesar v svesti, da zasigurava Franciji mir. Posebno se mu zdi koristna odvisnost občine od centralne oblasti. Prvi konzul vzklika: „Od 1790 dalje predstavlja 36.000 občin v Franciji 36.000 sirot, zapuščenih in tekom desetih let od občinskih varuhov konventa in direktorija izropanih hčerk.“<sup>19)</sup> V svesti si je Napoleon, da je rešitelj, ki je napravil konec vsej bedi in nasilstvu. Prefekti so Napoleonu sredstvo v dosegu velike svrhe.

Vsegamogočen je bil Napoleonov prefekt. Isti upravni sistem se je ohranil kljub vsem strašnim ustavnim preobratom pod Burbonci, pod meščanskim kraljestvom in drugim cesarstvom. Do l. 1870. je imenoval prefekt župane in občinske svetnike. Generalni svet je zboroval samo štirinajst dni na leto,<sup>20)</sup> vsa oblast je bila skoraj v rokah prefektov. Centralizem postaja najznačilnejši pojav francoskega upravnega življenja. V svoji strogi kritiki ustavnega dela cesarstva ne more Taine dovolj podčrtati umetnosti in nenaravnosti teh novih upravnih celkov, kakor so departementi: „Ces assemblages humains n'ont pas d'âme“, te človeške skupine nimajo duše, to je njegov bolni vzklik. In ti upravni celki ostajajo isti kljub vsem ustavnim izpremembam. Pod Burboni in drugim cesarstvom ter drugo republiko se prefekt ne razlikuje mnogo od svojega tovariša pred Napoleonom.

<sup>1)</sup> Reponse à l'adresse du Sénat. Palais des Tuileries, 21. decembra 1812.

- 9) Saint-Cloud, 18. maja 1804. Thiers. *Historie du consulat*.
- 10) Thiers, *Histoire du Consulat*.
- 11) *Memoires* II. 67.
- 12) Poulet, *Institutions françaises* 641.
- 13) Poulet, *Institutions françaises* 586 in sl.
- 14) *Mémorial* 1823. t. VII. 96.
- 15) Lansac, *Domination française* I. 313.
- 16) Poulet, *Institutions françaises* J. 53.
- 17) Mayer, *Theorie* 55 i sl.
- 18) Poulet, *Institutions françaises* 753 in sl.
- 19) Otto Mayer, *Theorie*, 60 in sl.
- 20) Otto Mayer, *Theorie* 69.
- 21) Otto Mayer, *Theorie* 82 in sl.
- 22) Mayer, *Theorie* 472.
- 23) Esmein, *Historie du droit français* 77.
- 24) Otto Mayer, *Theorie* 142 i sl.
- 25) Otto Mayer, *Theorie* 467.
- 26) Taine, *Origines*, X., 235.
- 27) Taine, *Origines*, X., 287.



## VI. RECEPCIJA FRANCOSKIH USTAVNIH IN UPRAVNIH NAČEL.

1. Rousseau pravi dvajset let pred francosko revolucijo v svojem spisu o poljski državi: „Danes ni več ne Francozov, ne Nemcev, ne Špancev, ne Angležev, ampak vsi so Evropejci. Vsi imajo isti okus, iste strasti, iste šege, ker ni narodne oblike za posamezne institucije.“ V tej sentenci je bistveno izraženo vse stremljenje prihodnje generacije po enotnem zakonodajstvu, lastnem, ustavnem in upravnem življenju, po — ako bi se smeli tako izraziti — enotnem evropskem javnem pravu. Hegel imenuje Napoleona velikega učitelja javnega prava. Ta primera šepa v toliko, kolikor odbija Napoleon vsako državnopravno doktrinarstvo; človek dejanja je in vsako znanstveno delo mu je čisto tuje. Nič lastnega, nič originalnega ni v državnih institucijah, ki jih oživotvarja. Mogočen izvrševalec življenja in prenovljenja sposobnih državnih misli starega reda in pa reform revolucije je Napoleon, nič drugega.

Staremu redu je v državah, ki so tedaj odločevale v zunanji politiki Evrope, grozila velika opasnost. Klasik diplomatske zgodovine, Sorel, karakterizuje prav značilno državni upadek te dobe: „La raison d'Etat, comme principe et fin dernière, l'intrigue pour moyen, la force pour loi voilà tout ce qui reste de ce droit public.“<sup>1)</sup> Sedaj je bilo treba dati državni stavbi nove osnove. Treba je bilo vseskozi izpremeniti glavna načela javnega prava. Vsaka država postopa z ozirom na stopnjo, ki jo zavzema v političnem razvoju, drugače pri tej pravni recepciji, ki je menda najrazsežnejša, kar jih pozna pravna zgodovina. Najradikalnejši je bil ta proces tam, kjer je bil Napoleon gospodar, bodisi da je njemu samemu pripadalo suverenstvo, ali pa da je drug izvrševal suverenstvo pod cesarjevim neposrednim političnim vplivom. Od tega bloka držav in državnih pritikin se razlikuje druga skupina, kjer so bile francoske reforme plod prostovoljne recepcije, ker so vodilni državniki stali povsem pod dojemom Napoleonovih novotarij. Ta recepcija je imela predvsem v Prusiji nedogledne posledice in trdi se lahko, da je bila mogočno sredstvo velikega državnopravnega procesa, ki mu je bila svrha ujedinjenje Nemčije. Samo prva vevlast te-

danje dobe po Franciji, Avstrija, je bila pravi otok blaženih sredi tega občega dajanja in sprejemanja novih državnih zasnutkov. Povsem se pa tudi ona ni mogla odtegniti novemu toku. Ko so Francozi dogospodarili, niso Avstrijci v svojih italijanskih provincijah odpravili centralizacije, ki jo je Napoleon uvedel v Italiji.

Univerzalno, vseobče je to gibanje, ki se vrši precej tiho in neopaženo. Vojni grom, veliki zunanji dogodki učinijo, da se skoraj pozablja na važno notranjo preureditev države. Prav dobro opaža Sorel, da je Napoleon imenoval več uradnikov ko častnikov. Vojak stopa preveč v ospredje in zasenčuje skoraj povsem uradnika, ki mu sledi in ki ustvari s svojim potrpežljivim delom čisto novo upravno prakso. In vsi ti brezštevilni uradniki so prešinjani od ideje, da je mogoče, upravljati vse narode po istem kopitu. V tem oziru so bili pač pravi pristaši revolucije in nasprotni duhu starega režima, o katerem pravi Sorel, da ni poznal „misli, ki bi dala eni ustavi absolutno prednost pred drugimi, idealni ustavi, ki bi bila vsem deželam primerna in bi bila predmet propagande.“<sup>(2)</sup>

L. 1810. in 1811. je bilo cesarstvo na svojem vrhuncu. Francoskemu cesarju je bilo podložnih sto trideset departementov in šest ilirskih dežel. Bila je to ogromna država, podobna državi Karla Velikega; Napoleon sam se je pogostokrat primerjal s frankovskim vladarjem. Brez odporne sile so bile dežele od Francije odvisne ter se niso mogle ustavljati vplivu Napoleonovih upravnih institucij. Tej politični masi je bilo pač lahko dati enoten zakonodajni značaj. Enolična je skoraj ustavna in upravna zgodovina one dobe, povsod isti zakoni, ista upravna načela, ista vsemogočnost države. Važno je pa zasledovati ta razvoj radi tega, ker se kažejo v vsaki deželi posebne nijanse in razlike, in končno radi tega, ker isti vzroki dajejo čisto druge učinke. To izenačenje je le zunanje, pod tem povsod enakim plaščem se nadaljuje državno in družabno življenje, ki sprejema vse še nove misli in jih preobrazuje po svoje, pravi kvas novim velikim osnovam pravnega razvoja. V svojem jedru je glavna pravna predstava, ki prešinja prvo cesarstvo, stari suverenski imperij Rimljanov. To ni za Francijo nikako novo pojmovanje, saj je bila že centralizovana francoska država ob koncu starega režima etapa na poti proti temu smotru. Pa ta pojem ni prej še nikdar stopil tako jasno v ospredje, nikdar še ni bilo tako razsežno ozemlje podvrženo temu enotnemu načelu državne vsemogočnosti; državne misli, prej temne in nejasne, so postale naenkrat popolne in dovršene, ti stari osnovni pojmi, ki so pravzaprav moderniziran izraz rimskega državnega imperija. Tekom celega devetnajstega veka bode v svojem jedru strogo juristični pojem državne suverenosti igral



mogočno, vplivno vlogo, pa znanstveni kritiki je tudi on izpostavljen in z njim tudi vsa ponosna Napoleonova državna stavba, najčistejši izraz modernega imperija. In nekak praktičen odmev teoretičnega problema bode borba med državnim centralizmom in avtonomijo krajevnih zastopstev, med individualizmom in državnim socializmom. Od ugodne rešitve tega največjega problema državnega nauka je odvisna gospodarska organizacija države, ki ji je treba ustvariti celoten pravni sistem, v katerem ni pravni krog posameznikov v gospodarskem oziru nič manj označen nego njegove državljanske politične pravice. V tem razvoju gre važno mesto oni dobi, ko je nastalo prvič po groznem krvoprolitju, po temeljnih državnih izpremembah ono razumevanje državnih potreb, ki se je širilo z rastočim vplivom v zadnjem veku po celi Evropi.

Naloga pričujoče razprave bodi, na kratko očrtati, kako je Napoleonov upravni sistem deloval na države in pokrajine, ki so posredno ali neposredno stale pod njegovim vplivom. To je eksperiment upravne politike, menda edini v zgodovini. Da bo slika popolna, bo treba nanizati vse polno detajlov, ako hočemo, da nam ne ostane neopaženih vse polno značilnih poedinosti. Seveda se je bati, da poglavje s tako raznovrstnim gradivom radi svoje razkomadanosti marsikomu ne bo všeč. Pa to je v tem slučaju neizogibno. Razpravljati nam je najprej o Nemčiji, ker so tu Napoleonova načela našla silno plodovito zemljo, iz katere so pozneje vznikle samostojne upravne tvorbe. Govoriti hočemo najprej o provincijah, ki so se razvijale pod neposrednim vplivom Francije, kakor: Berg, Frankfurt in hanzeatski departementi, pozneje pa o še mnogo bolj usodnem posrednem vplivu francoskega naziranja na Prusijo; njene reforme so francoskega izvora, pa vkljub temu precej prožete domačega, pruskega duha. Ko bomo končali nemško recepcijo, se hočemo baviti z Italijo in drugimi latinskimi deželami ter na kratko z Rusijo. Italija je prav hlapčevsko posnemala brez lastne volje vse, kar se je uveljavilo v upravi onstran Planin. Ti francoski vplivi na Italijo so velevažni dokumenti, ker se najdejo v njih začetki današnjega italijanskega upravnega sistema. Zaključiti pa hočemo s primerjalno študijo o onih modernih upravnih oblikah lokalnega življenja, ki so nastale bodisi s pomočjo Napoleonovih institucij, bodisi v očitni borbi proti njihovemu duhu.

**2. Velika kneževina Berg.** Dasi mala po obsegu, igra ta deželica posebno vlogo v zgodovini Napoleonovih upravnih institucij. Prav čudno je bilo državnopravno razmerje med Francijo in nadvojvodino. Do avgusta 1808 je bil suveren te male državnice Murat, ki je, predno je zapustil deželo, svoje podanike rešil prisige zvestobe, kakor tudi vseh drugih obvez-

nosti do njega. Napoleon, ki mu je pripadla suverena oblast, pa jo je cediral princu Napoleonu Ludviku, sinu kralja holandskega. Pa vkljub tej formalni cesiji se je nahajalo vsekdar Napoleonovo ime na čelu dekretov in cesar je poslal Beugnota upravljat to deželico, kjer so se uvedle vse francoske naprave. Že dve leti prej je Napoleon enkrat izjavil v nekem poročništvu na senat, da enakost zakonov škoduje sili in dobri organizaciji držav, ako izenačenje presega meje, ki jih stavijo narodne šege in geografski uveti. Ko se je lotil Napoleon organizacije nadvojvodine, je bil temeljito pozabil na te svoje besede, kajti glavno načelo je bilo, spravljati upravo v najožjo zvezo s pariškimi osrednjimi uradi. Beugnot sam ni bil s tem zadovoljen, češ, da tujci niso vredni francoskih uredob.

Monografijo francoske okupacije v nadvojvodini Berg je napisal pariški arhivar Schmidt v svoji temeljiti knjigi „Le grand duché de Berg“. Dejstva, ki se nanašajo na moje upravne probleme, posnemam iz te odlične knjige; kajti načela, ki jih je uveljavil Napoleon v Bergu, so tipična za vse njegovo počenjanje. Schmidt dokazuje, da Napoleon ni imel že začetkoma namena, izpremeniti Berg v upravnem oziru v francosko provincijo in slepo tja presaditi vse, kar je v veljavi na Francoskem. Pa ko se je začelo pravo reformatorsko delo, so bile že zmagale centralizatorske težnje.

Kneževine, kakoršna je bila berška, so upravljali kolegiji. Misel, da mora biti na čelu kateregakoli oddelka uprave posameznik in ne kolegij, je bila tedanjemu nemškemu upravnemu pravu čisto tuja. Ta novotarija je prodrla iz Francije v nemške dežele. Patrimonialne misli so bile tedaj v Nemčiji, posebno v malih državah še krepko vkoreninjene. Med državno upravo in med upravo knezovih gosposčin še ni razločka; to nam dokazuje dejstvo, da je bil ta kolegij, ki je upravljal gosposčine, obenem tudi najvišji upravitelj kneževine. Temu tajnemu svetu je bila naloga, izvrševati suverenost, nadzorovati finance, se baviti z zunanjo politiko in obenem biti najvišje sodišče. Taka zmešnjava vseh mogočih funkcij je bila seve Napoleonu trn v očesu. Odpravil je povsodi, kamor je prišel, kolegialni sistem in ga nadomestil s francoskim, čigar načelo je: Izvršuje naj posameznik! Dežela se je razdelila v šest arrondissementov in na čelo se je vsakemu postavil provincialni svetnik. Pravosodstvo se je ločilo od uprave.

Pred Muratom je imela dežela svoj deželni zbor, sestavljen iz dveh kolegijev, prvi je bil kolegij plemstva, drugi pa mestno zastopstvo. Znamenje novega časa je bilo tudi, da se je berška stanovska deputacija združila z deputacijo teritorija Cleve, ki je pripadal odsle tudi nadvojvodini. Povsodi tisto stremljenje, čim najbolj zediniti zakonodajne ali upravne funkcije! Izvrše-

valno oblast sta imela dva ministra in važno funkcijo je imel državni svet. Člane poslednjega je imenoval veliki knez. Ta svet, ki je bil obenem kasacijski dvor, je imel nalogo, pripravljati zakone in biti upravno sodišče. Aristokracija je izgubila ves svoj vpliv, meščanstvu je bila pot svobodna.

Napoleon je želel, da bi bila uprava Berga nekak vzorec vsem državam renske konfederacije. Ni združil državnopravno kneževine s Francijo, kar so želeli prebivalci, pač pa je bila to nekaka upravna skupnost. Francoski finančni minister se je bavil z upravo kneževine. Napoleon, imenujoč svoje prefekte, je brž izpremenil funkcije. Prefekti so bili sijajno sredstvo demokratskega izenačenja; saj je že Stein poudarjal, da v kolektivnih upravah prevlada vpliv plemstva. Ko je bila dežela cedirana Napoleonu, se je izvršila nova razdelitev v departemente in pa organizacija po francoskem vzorcu tekom enega meseca. Značilne so opazke o poslih kneževine z dne 2. novembra 1811: „Njegovo Veličanstvo želi, da se mu predlaga vse, kar bi bilo potrebno, da začne delovati 1. januarja pravosodstvo čisto po francoskem vzorcu.“ To je priljubljena Napoleonova formula. Na mah je hotel Napoleon odstraniti prejšnji sodni partikularizem. Pred francoskim gospostvom je sodil düsseldorfski apelacijski dvor po desetih do dvanajstih različnih zakonikih. Prenehati je moralo patrimonialno, graščinsko in cerkveno pravosodstvo, vsi prebivalci so bili podvrženi isti sodni oblasti. Vkljub potežkočam se je moderno pravosodstvo primeroma brzo udomačilo, pa civilno prej ko kazensko. Po odhodu Francezov je ostalo francosko zakonodajstvo o pravosodstvu nedotaknjeno. Nova ustava je ustvarila nekako stanovsko zastopstvo, sestavljeno iz petdesetih članov, ki so jih imenovala zastopstva poedinih departementov in ki so bili vzeti izmed posestnikov, trgovcev, tvorničarjev in inteligence. Njih delokrog je bil, se posvetovati o zakonskih načrtih, ki jih je predlagal državni svet. Zastopstvo departementov pa je bilo vzeto izmed onih, ki so sestavljali departementsko listino. Štiri šestine teh-le je izbral knez izmed šeststo najvišje obdačenih državljanov. Murat sam ni hotel odpraviti davčne neenakosti in je to naložil novim stanovom, ki jim je bila prva naloga, odstraniti privilegije te vrste. Pa ti stanovi so se sestali samo dvakrat. Pozneje so ta zastopstva dobila drugo obliko. Finančni minister je sestavil na listini imena najvišje obdačenih enega kantona. To je bila lista „notablov“. Število zastopnikov se je ravnalo po prebivalstvu. Ti zastopniki so potem volili petdeset članov izmed šeststo največjih davkoplačevalcev. Povrh je pa še vladar imenoval deset članov izmed vojaških in civilnih dostojanstvenikov. Pravzaprav je imel ta zamotani aparat strogo plutokratski značaj.

Z dekretom je Napoleon odpravil kmetsko podložništvo. Nekatere fevdalne pravice so bile odpravljene brez odškodnine, druge zopet so se okrepile. Med prve so spadale vse robote. Kolonstvo je bilo odstranjeno; dotedanji kolon je užival odsle v polnem obsegu lastnino zemljišča, ki ga je dosle obdeloval v tujem imenu. Prejšnji gospodarji kolonov so bili denarno nagrajani. Eno glavnih načel kmetskega osvobojenja v Bergu je bilo to, da je odmeriti odškodnino za vse užitke in dohodke, ki so jih graščaki uživali dosle. Odpravili so se vsi fevdi brez razlike; Beugnot konstatuje, da je bila pri tem osvobajanju lastnina čuvana na izredno vesten način. „Ta zakon je bil najugodnejši, ki se je mogel dati graščakom, odkar so zmagala nova načela evropskega javnega prava,“ tako piše ta imenitni upravitelj Napoleonove dobe.

Napoleon, pravi Schmidt, se ni brigal za ljudsko šolstvo: liceji so mu vzgajali častnike, univerze pa uradnike, in to mu je bilo dovolj. Sploh je pa bilo ljudsko šolstvo v kneževini skoraj više razvito nego v Franciji. V svojem stremljenju, zasužnjiti cerkev državi, je skrbel Napoleon, da so se krile meje političnih upravnih okrajev z mejami župnih okrajev.

Kar se tiče finančnega gospodarstva, je bilo treba marsikaterih reform. Uvedla se je enotna denarna vrednota. Ves davčni sistem se je preustrojil po francoskem vzorcu. Prejšnje davčne neenakosti so se nadomestile z davčnimi načeli, ki ne poznajo privilegijev. Odpravile so se nadležne carinske meje. Vlada je ustvarila davčne komisije v svrhu razdeljevanja davkov. Člane so imenovali prefekti iz srede nepravično obdačenih. Posledica novega finančnega reda je bila, da so dohodki znatno narastli tekom kratkega časa. Do l. 1811. so se dohodki poštnih in carinskih uradov, državnih posestev, tvornic, prištevali vladarjevi civilni listi; šele odsle so se uporabljali v to svrho edinole domene, gozdovi, jame in tvornice. Šele odsle so vsi posredni in neposredni dohodki namenjeni državni blagajni in dekret, ki to zaukazuje, pravi prav značilno: Vladarjeve potreščine ne bodo odsle več edini predmet obdačenja; vladarjevo ime ne bo več izključno vplivalo na preudarek, kak davek je treba uvesti; njegovi dohodki, ki jih bodo dajala odsle le državna posestva, ne bodo škodovali njegovemu imenu, njegovim dostojnosti. Vidimo torej tudi tukaj, kako si išče pot moderno naziranje o pomenu davčnega bremena. Pričel se je ustvarjati kataster, in davkoplachevalci so se samo uvrščali v enega izmed dvanajstih davčnih razredov.

Ne pozabimo, da je ta berška deželica že takrat slovela po svoji industriji! Elberfeld, Barmen in Solingen so bila že tedaj središča cvetoče industrije. To je treba vpoštevati pri presojanju uspehov francoske uprave. Na polju gospodarskega

zakonodajstva je nastopala popolnoma v smislu francoskih načel. Odpravile so se vse korporacije. Opažajo se začetki nekakega delavskega zakonodajstva. Uvede se nadzorovanje tvornic, delavske knjižice. Ščiti se tvorničar z obrambo znamk. Schmidt nam zatrjuje, da se zakoni niso vedno strogo izvrševali.

Kaj pa je bil glavni namen tega zavojevanja? Ali res edinole ta težnja, na nemška tla presaditi francoske naprave? „Ne,“ nam odgovarja Schmidt, „vojaki in denar, to je bil glavni nagib.“

Bavili smo se zaradi tega precej dolgo s to malo deželico, ker nam šele take primerjalne študije stavijo francosko upravo v Iliriji in njene zmote v pravo luč. Predmet uprave je bil seve čisto drug tu nego tam. V nemški kneževini je stalo prebivalstvo na jako visoki stopnji razvitka; bilo je že industrijalizirano, dočim je bil življenski nivo prebivalstva ilirskih dežel prav različen. Tu kakor tam so se pa ravnali Francozi hlapčevsko po istih načelih, ne da bi delali razlike. V renški deželi so se vse reforme povsem ohranile po odhodu Francozov; konservativni elementi so bili preslabi, da bi jih mogli uničiti. Drugače je bilo pri nas. Jako zanimiva je pa še druga činjenica, ki jo pribija Schmidt: „Dokler so bili Francozi gospodarji v deželi, so ljudje sovražili vse, kar je prišlo od njih, in v tem srdcu so si bili privilegiranci starega režima edini s privilegiranci, ki jih je osvobodila francoska uprava. Centralizacija in izenačenje je bilo uvedeno kot posledica vojnih dogodkov; zaradi tega so se mogle reforme šele razvijati, ko je zavladal mir.“ Reformirana deželica, ta srečni eksperiment Napoleonove upravne politike, je služila Steinu in Hardenbergu kot vzorec za vse prenavljanje pruske države.

Beugnot je imel dvojno nalogo: bil je državni upravitelj, ki je poklican, uvesti v Nemčiji francoska načela, obenem pa je imel skrbeti za cesarjeve domene. Pa kljub tej poslednji nalogi, ki ga je nekako ponižala, si je bil v svesti, kako važno je njegovo delo; povrh pa se je zavedal visokega pomena Napoleonovih naprav. V Beugnotovem duhu je pisal Roederer Napoleonu: „To je značaj Vaše vlade, da so upravni posli podvrženi zakonitemu redu in da ljudje ne odločujejo samovoljno. Ker ne morete biti odgovorni vsem narodom za čine tolikih uradnikov, ste ustvarili institucije, ki so odgovorne za njih, in oni so Vam odgovorni za institucije.“ V teh jedrnatih besedah leži ves ogromni pomèn upravnega prava, ki odteguje vse važnejše človeške odnošaje javnopravnega značaja samovoljnosti in jim vsem daje zaščito državnega zakona. Kljub vsej samovoljnosti v vprašanih strogo državnopravne in politične vsebine je bil Napoleon, kar se tiče strogo upravnih odnošajev, eden izmed prvih in najsilnejših ljudi, ki so krčili pot temu velikemu načelu.



3. **Frankfurt.** Čisto druga publična tvorba nego mala kneževina, ki smo se dosle bavili z njo, so svobodna nemška mesta, katerih avtonomijo je Napoleon razbil z brutalno roko. Državnopravni in socialni razvitek dolgih vekov je bil na mah pretrgan; častitljive tradicije, ki so obdajale vse državne naprave teh mest, so se morale brezuslovno umakniti enoličnemu Napoleonovemu sistemu, ki je bil ponosnemu meščanskemu stanu tuj in ga je odbijal s svojo hladno racionalistično potezo. V tem padcu ne leži samo velika zgodovinska tragika, ampak to je obenem prelom s pravno preteklostjo, kakor ga ni najti izlahka. Na ilirskih tleh je bil Dubrovnik pozorišče podobne neznansko globoko segajoče socialne in javnopravne promene; stanovska republika starega reda se je z vsemi svojimi razrednimi razlikami morala umakniti novim, povsem nasprotnim državnim načelom.

Za novo ureditev Frankfurta je važen organizacijski patent z dne 16. avgusta 1810. Knezu-primasu Dalbergu se je podelil naslov nadvojvode, njemu je bilo usojeno, oživotvoriti novo upravo. Državnopravno razmerje do Francije je bilo prav nejasno in pravno netočno. Napoleon pravi v svojem poročništvu na senat dne 1. marca 1810: „Načela cesarstva se ustavljajo in ne dopuščajo, da bi bilo duhovniško dostojanstvo združeno s posvetno suverenostjo; zaradi tega moramo razveljaviti imenovanje, s katerim je knez-primas imenoval kardinala Fescha svojim naslednikom . . . Iz teh razlogov smo odstopili princu Evgeniu Napoleonu vse svoje pravice, tikajoče se velike kneževine frankfurtske. Pozvali smo ga, da naj imajo on in njegovi nasledniki te pravice po smrti kneza-primasa.“ Iz tega poročništva senatu se nikakor ne razvidi pravni značaj tega razmerja med mestom in Francijo. Pojem suverenosti izključuje, da bi mogla biti kaka podsuverenost, ki bi pripadala nadvojvodi. Edini suveren je Napoleon, in pravice, ki se cedirajo, ne morejo biti suverenske pravice v pravem pomenu besede. Frankfurt je anektirana provinca in nadvojvoda cesarjev regent.

Uvedba francoskega zakonodajstva je bil grozen udarec zgodovinskemu tradicionalizmu Frankfurta. Darmstädter piše v svoji knjigi: „Das Grossherzogtum Frankfurt“: „Privilegovani položaj državnega mesta (Reichsstadt) je bil uničen; senat in meščanski kolegiji so bili razpuščeni, birokratska organizacija absolutne monarhije je zmagala.“

Vsa uprava je bila odsle v rokah centralne vlade, državnega sveta in novoustvarjenih moderniziranih stanov. Uvedla se ni ločitev uprave od pravosodstva tako radikalno kakor drugje. V prvi instanci ni bilo ločitve, uprava, kazensko, civilno in nesporno sodstvo je bilo združeno v istih rokah. Prefekt je bil povsem upravitelj po francoskem vzorcu. Ministri so stali na



čelu uprave in so bili odgovorni za izvrševanje zakonov in odredb. Bili so sicer člani državnega sveta, nikakor pa niso tvorili enotnega ministrstva.<sup>3)</sup> Pravico, sklicevati staleže, je imel nadvojvoda. Prav zanimiva je bila komunalna uprava. Francoski mэр je bil sicer presajen tudi sem, ali ob strani mu je bil župan, ki ga je volil občinski svet in potrdil prefekt. Pa kljub tej uredbi, ki se blagodejno razlikuje od francoskega vzorca, vendar ni niti v Frankfurtu nova občinska uprava funkcionirala nemoteno. „Občinski uradniki niso bili sposobni, razumevati zakone, in marsikateri zakon upravnega reda se ni izvedel.“<sup>4)</sup>

Nemškim pravnikom je značil Code Napoleon več ko navaden zakonik; to jim je bilo, kakor so pravili, prava „politična realnost“, ki se je pa morala prilagoditi nemškim prilikam. Saj je bil Code izvir vsega socialnega organizma Francije in Nemčija ni mogla hoditi istih potov, posebno kar se tiče agrarnega zakonodajstva. Dalberg želi izrečno, da je „rodbini zagotoviti zemljišče“; to načelo je bilo nasprotno onemu francoskemu, ki je zahtevalo svobodno razdelitev. Pa kljub Dalbergovemu stremljenju se je vendar uveljavilo francosko načelo, in zemljišča so postala deljiva, kar je značilo konec rodbinskih posestev. Z ozirom na obrtniško zakonodajstvo je zanimivo mnenje državnega sveta z dne 1. februarja 1811: „Uradi naj zavzamejo mesto odpravljenih cehov. Dolžnost uradnikov je, paziti, da odgovarja število tekmujočih obrtnikov potrebščinam občinstva.“ Država torej prevzema naloge, ki so prej pripadale stanovskim korporacijam.

V finančni upravi se je uvedla novim načelom odgovarjajoča delitev po strokah in ne po teritoriju. Kar se tiče vojaške dolžnosti, so se očuvali nakako stari privilegiji; kajti meščani frankfurtski so ostali svobodni vojaščine. Po vzorcu drugih nesuverenih držav ali anektovanih dežel je imel Frankfurt v drugih državah svoje diplomatsko zastopstvo.

In sedaj se vprašajmo, kaka je bila usoda tega upravnega stroja po odhodu Francozov. V Frankfurtu se je par let pozneje zopet uvedla stara ustava svobodnega državnega mesta.<sup>5)</sup> Še radikalneje so pa pometli v hanzeatskih mestih z vsemi spomini na francosko dobo. Restavracija starega reda je bila popolna; nič ni ostalo od ponosne Napoleonove stavbe. Tam, kjer je bila sila tradicij prevelika, so vse novotarije razpadle, brž ko je odnehal zunanji pritisk in bojazen pred bajoneti cesarskih grenadirjev.

**4. Vestfalsko kraljestvo.** Zanimiv prispevek k zgodovini francoske centralizacije je Napoleonov vestfalski upravni eksperiment. Površen pogled v upravne nazore malih nemških držav nam kaže, da so bile, predno jih je zavojeval Napoleon, upravljane mnogo bolj starokopitno in reakcionarno nego

avstrijske dežele. Centralizacija je pomenjala v oni dobi velik napredek državne teorije in naziranja o glavnih upravno-tehničnih problemih. Monografija o vestfalski francoski dobi: „Thimme, Die inneren Zustände des Kurfürstentums Hannover 1806 – 1813“ nam podaja prav dragocena dejstva Napoleonovega medvladja na Vestfalskem. Angleški kralji so bili vladarji volilne kneževine vestfalske. Bila je pa to perzonalna unija v najstrožjem smislu besede. Vestfalska kneževina je bila povsem decentralizirana. „Ne moremo trditi, da bi bile stale te mnogoštevilne provincije v kaki ožji zvezi. Družila jih je samo vez skupnega vladarja in najvišjih oblastev, ki so ga zastopala; ustava in uprava posameznih delov države je bila povsem druga. Nič ne karakterizuje ločitve bolje nego dejstvo, da so carinske meje ločile eno provincijo od druge.“<sup>9)</sup> Ko so francoski upravni principi v prvih letih devetnajstega veka že zmagovali na vsej črti, so na Vestfalskem še izkušali reformirati kolegij tajnega sveta. Še l. 1802. določuje kralj iznova, kako bodi razdeljena uprava: to je neorganska zmes teritorialnega in realnega upravnega sistema. Na čelu raznih panog uprave so stali kolegiji, pravi izraz starega upravnega načela. Uradniki so bili predvsem kraljevi, ne pa državni uradniki in vladar jih je mogel odstavljati prav samovoljno. Vsa uprava je raztreščena in razbita. Vsaka dežela ima svojo upravo. Pravosodstvo ni ločeno od uprave; fevdalni red ima krepko zaslonbo v dominičnih oblastvih. Davki so bili podrejeni upravi stanov.<sup>9)</sup>

S to upravno navlako so Francozi pošteno pometali. L. 1807. so odpravili stanove. Takoj so uvedli na Vestfalskem enotno upravo po francoski šabloni. Razdelili so državo na departemente in se niso ozirali na zgodovinske meje. Vestfalska je bila v primeri z ilirskimi deželami mnogo bolj razvita in vendar je še celo tam bila nemogoča francoska občinska uprava, ker ni bilo oseb, ki bi mogle izvrševati funkcije mérov. Kantoni so šteli osem do deset tisoč duš, prebivalstvo vsakega departementa je pa znašalo okrog dvesto tisoč duš. Ministrstva so bila organizovana po francoskem vzorcu. Državni svet je bila kopija francoske institucije. Edini državni zbor ni bil francoskega izvora. Zasedanje državnega zbora se je začelo l. 1808. Njega komisije so delovale z državnim svetom, ki je predlagal nove zakonske načrte. Sprejemal ali odklanjal jih je pa državni zbor. Zakonodajno delovanje državnega zbora tekom dveh let je bilo prav obsežno. Prefekti so bili večinoma Nemci; Francozi so uvedli prefektov svet, kakor povsod drugje.

Vestfalska ustava je z dne 15. novembra l. 1807. Ustava je razglašala enakost vseh državljanov pred zakonom in svobodno izvrševanje bogočastja. Odpravljene so vse politične predprave posameznih stanov ali oseb in pa ne-

voljništvo. Davčni sistem bodi enoten. Sodne obravnave so javne. Brambovski sistem vestfalskega kraljestva bodi konskripcija. Členi 21.—33. določujejo sestavo in kompetenco državnega zbora. Ta-le šteje sto članov. Volijo jih departementski volilni kolegiji. Sedemdeset poslancev volijo veleposestniki, petnajst trgovci in tvorničarji, isto toliko učenjaki in oni, ki so si pridobili posebne zasluge za državo. Kar se tiče načina volitve, je avtorju ustave lebdel pred očmi italijanski vzorec.

Francozi niso bili dosledni pri odpravi podaništva. Določba ustave je bila prav kratka in meglena. Na Vestfalskem se dogaja to, kar se je zgodilo nekoliko let pozneje na Slovenskem. Radi obče nejasnosti zakonskih določitev se je puntalo ljudstvo proti graščakom. Francoska vlada se pa tudi ni trudila, da bi se v življenju dosledno uveljavila načela Code Napoleona.<sup>8)</sup> Francoska vlada je povsem strla duhovni vpliv na šolstvo. Srednjega in visokega šolstva ni posebno podpirala. Nameravala je še celo gimnazijam in licejem vzeti vso državno podporo.

Nasledki francoskega medvladja so bili na Vestfalskem prav žalostni. Francoska carinska politika je uničila trgovino v hanzeatskih departementih.<sup>9)</sup> Ves trud francoske vlade, da bi dvignila blagostanje, je bil brezuspešen. Neki vrstnik piše: „Francoska uprava je bila nesreča za deželo. Inozemci niso poznali ne prejšnjih razmer, ne nemškega jezika, niso imeli dobre volje, so skoraj zavidali Hanoverancem radi njih samozavesti in ponosa in zaničevali vse, kar je bilo drago domačinom . . . . Trgovina, ta pglavitni zaslužek, je bila uničena, ubožnejši razredi so čutili svoj neizogibni pogin, ako bi ostale te nesrečne razmere; narodni srd, ki ga je še povečala različnost jezikov, je provzročil najhujšo nezadovoljnost.“<sup>10)</sup>

5. **Prusija.** Ni mnogo tako važnih dejstev v zgodovini recepcije francoskega ustavodajstva, kakor je posredno prodiranje upravnih idej revolucije in cesarstva v dežele in države pruske krone. Dva genialna državnika, Stein in Hardenberg, sta vsak po svoje krčila pot novemu državnemu naziranju. Baš zaradi tega, ker je manjkal kolikor toliko neposredni in samovoljni zunanji pritisk ene mogočne volje, ker je bilo mogoče, da se vsaka nova institucija prilega obstoječim razmeram, in ni bilo vse le slepa imitacija, je bila pruska neposredna recepcija mnogo uspešnejša in silne važnosti za ves pruski razvoj. Napake in pretiranosti Napoleonovega sistema so Prusi odstranili ter sprejeli le to, kar je krepilo državno avtoriteto v modernem smislu besede, izgibaje se pa skrbno in pametno tistega šablonskega in skrajno škodljivega zatiranja krajevnega življenja, ki je Franciji bilo tako silno opasno.

Ista načela, ki jih je razlagal Francozom Mirabeau, so prešinjala med Prusi Steina, Hardenberga in druge. Na čelu

je državi vladar, ki vlada s svojimi odgovornimi ministri; in ti-le naj nadomeščajo one prejšnje kraljeve zaupnike, ki niso bili odgovorni in niso bili uradniki v novem smislu besede.<sup>11)</sup> Ojačenje kraljevega vpliva in odprava vsega, kar bi temu nasprotovalo, to je bila ena glavnih namer onih mož, ki so začeli Prusijo reformirati po groznih porazih na bojiščih. Ta vzor je bil na vsak način francoski. Krasne so sledeče besede Steinovega političnega testamenta, kjer pravi: „Trebaja, da se odpravi disharmonija, ki vlada med narodom, medsebojna razredna borba, ki je vzrok naši nesreči . . . . Samo najvišja oblast sme vladati. Kadar se more pravica, določati čine soprodanika, z zemljiščem podedovati in kupiti, izgublja najvišja oblast vse svoje dostojanstvo. Kdor pravico deli, sme biti odvisen samo od najvišje oblasti.“ V teh besedah je jedrnatno izražen ves kontrast med staro fevdalno in moderno suverensko državo, ki ne trpi nikakih drugih oblasti poleg sebe. Ta bojni klic proti fevdalizmu je prišel iz Francije in to čuvstvo za enotnost suverenosti je plod opazovanja francoskih državnih razmer. Pa to ni samo francoska država z enotno najvišjo oblastjo, kar lebdi Steinu in Hardenbergu pred očmi, slutnja ju že preveva, da je edino le država poklicana, izvesti one reforme, ki jih bodo zahtevale temeljito izpremenjene gospodarske razmere. Tista misel, da je država poklicana, se lotiti socialne reforme, je skrita v vsem pruskem pojmovanju države; saj pa je tudi bila Nemčija pozneje prva, ki je izvedla organizacijo delavske obskrbe. Pa tudi drugo polje državne uprave, vojaštvo, preobrazila Prusija po novih načelih. Francoska konskripcija se izpremeni v občo vojaško dolžnost. Vsi prejšnji pojmi javne obrambe so opuščeni, čisto nova načela si priborijo veljavo. Nikdo ne dvomi, da je temeljna misel hči francoske revolucije, pa Prusi so dali tej francoski misli zdravo novo osnovo.

Stein in Hardenberg sta pravzaprav zastopnika dveh nasprotnih si državoslovnih naziranj in metod. Prvi je ves navdahnjen od angleškega duha in brezgodovinski francoski centralizem s svojim skoraj brezsrčnim in precej neutemeljenim zaničevanjem vsega, kar se je polagoma razvilo tekom generacij, mu je bil naravno zoprno. Hardenberg je pa zastopal drugo strujo; bil je navdušen za vse, kar je francosko, in nazori francoske revolucije so mu bili simpatični. To njuno državno razpoloženje je določevalo tudi smer, v kateri sta želela, da bi se razvila pruska država. Stein je imel pred očmi angleško krajevno upravo z vsemi svojimi velikimi prednostmi, Hardenberg se je pa navduševal za francosko centralizacijo. Vseskozi srečen kompromis je bila posledica tega značilnega nasprotstva. Cavaignac<sup>12)</sup> smatra francosko centralizacijo za nekako pot k samoupravi po Steinovem vzorcu, ki se je mogla razviti samo

v novi demokratični — ali bolje, navidezno demokratizirani državi, in ne v stari fevdalno-aristokratski. To mnenje je v tem oziru pogrešeno, ker centralizacija Prusije ni demokratizovala, dasi je odpravila fevdalno razmerje; sploh ni nobene kavzalne vezi med centralizacijo in demokracijo. V Angliji, kjer so seve obči državni pogoji čisto drugi, je decentralizacija splošno priznana in tam je zvezana z upravo, ki se je tekom devetnajstega veka vsaj pripravljala za temeljito demokrasko preosnovo. Da, v državnem nauku je mnogokrat zastopano mnenje, da je samo v mali državi izvedljiva čista demokracija, ne v centralizovani. To je gotovo odmev Rousseaujevih nazorov o mali državi in nje demokratičnem značaju.

Prusija je bila pred dobo reform upravljana prav patriarhalski. Na deželi je bil „Landrat“, uradnik čisto pruskega izvora, zadnji zastopnik kraljev, neposredno odvisen od osrednje vlade. Pod „Landratom“ je bila vsa uprava, ako izvzamemo mesta, čisto fevdalna, veleposestnik je bil upravitelj in sodnik. Med državo in kmetskim prebivalstvom je stal plemenitaški veleposestnik.<sup>13)</sup>

Pruska okrožja so postala ob času reform podlaga vsemu upravnemu preustroju. Bila je to prava ironija usode, da se je objavila prva reforma, obsegajoča razdelitev v okrožja, v žandarmerijskem ediktu. Vsako okrožje naj ima skupno premoženje in blagajno in naj upravlja svoje lokalne zadeve potem zboru, ki mu naj pripadajo okrožni ravnatelj kot predsednik, mestni sodnik okrožnega mesta in dva odposlanca posestnikov plemenitaških graščin (Rittergutsbesitzer), mest in kmetov; to je okrožna uprava pod nadzorstvom države. Tej krajevni upravi nadrejen je bil okrožni ravnatelj, ki je združeval v svojih rokah vso notranjo deželno upravo, izvzeši zadeve splošne gospodarske oskrbe.<sup>14)</sup> Kako more Bornhak trditi, da je ta okrožna uprava ustvarjena čisto po francoskem vzorcu, ni lahko razumeti. V tem organskem stanovskem zastopstvu je izražena ideja, ki je bila čisto tuja francoskim načelom. Krožnega ravnatelja pač ni mogoče primerjati s francoskimi podprefekti. Protesti proti temu ediktu niso bili redki. Sploh pa ta edikt ni bil nikdar izveden.

Ko so se pruski vladni krogi začeli baviti z vprašanjem, ali naj se uvede francoski sistem prefektov ali pa naj se ohrani doseđanji kolegialni, se je posebno Vincke živahno zavzemal za francoska načela. „Ni dvomiti,“ pravi Vincke, „da ima ta upravna oblika prav sijajno in blestečo zunanost tudi za one vlade, katere ne smatrajo ljudi samo za sredstvo v dosego ciljev, ki jih imajo vladajoči pred seboj. Posamezni vsemogočni uradnik more izvrševati dosti več svojih dolžnosti ter hitreje, enotneje in silneje.“ Pa tudi Vincke ni odločen nasprotnik ko-



legialnega uradovanja, samo je treba dati kolegijem samostalnosti in vsak posameznik naj ima v kolegiju svoj delokrog, za katerega je odgovoren: Kolegialno bodi edinole posvetovanje in nadzorovanje. Vincke ubira v tem vprašanju zlato srednjo pot, ki je Francozi niso nikdar poznale v tem vprašanju. Kar se tiče plačanih državnih uradnikov, je zastopal Stein prav zdravo mnenje, da je škodljiva uprava, katera ne pozna upraviteljev, ki niso odvisni uradniki, ampak jim krajevna uprava nakaže častno službo. Stein pravi: „Ljudski reprezentanti naj bodo navzoči pri sejah skupnega zbora, pa sodelujejo naj tudi v uradih“. To je načelo krajevnne uprave, ki je v krajevni upravi Prusije zmagalo popolnoma šele v drugi polovici preteklega veka.

Važen mejnik v zgodovini pruske krajevnne uprave je bila naredba z dne 26. decembra 1808. Dasi ta naredba nikdar ni bila uveljavljena, ker so se protivili stanovi, je kljub temu važna, ker izreka načelo, da je naloga nove krajevnne uprave, spraviti v sklad javno administracijo z narodom.<sup>13)</sup> Uvedejo naj se vladni okraji in provincije. Poudarjati je treba, da so vladni okraji čisto nove upravne formacije brez zgodovinske podlage in so v tem oziru podobni francoskim departementom. Po ravnokar omenjeni naredbi naj bode devet stanovskih reprezentantov pri upravi vsakega vladnega okraja. Občni zbor stanov naj predlaga kralju tri kandidate za vsako izmed devetih mest. Njih pomen bodi, „den Geschäftsbetrieb mehr zu beleben und durch Mitteilung ihrer Sach-, Orts- und Personalkennntnis möglichst zu vereinfachen.“<sup>14)</sup> Misli, ki so bile v dobi reform polne mogočne privlačne sile, so si za državne restavracije le polagoma krčile pot. Francoski vpliv se kaže krepko tekom cele prve polovice preteklega stoletja. Vestfalski občinski red iz l. 1841. preveva francoski duh, pa kljub temu so v tem zakonu kaže tudi stremljenje po večji svobodi občine. Okrožna uprava je bila ustvarjena po francoskem vzorcu, pa „Landratu“ sta stala ob strani zastopnika okrožja, ki ju je volil okrožni zbor. Okrožni zbor so volili stanovi, ki so zastopali veliko posest, malo posest in kapital.<sup>15)</sup> Skoraj tri desetletja pozneje je zavladal ta sistem krajevnne uprave po vsej Prusiji.

Baviti se nam je še s tem, kak vpliv je imela francoska doba na mestno upravo. Mesta so imela do francoske revolucije skoraj povsod svoje pravosodstvo in izvrševala so suverenske pravice, tudi kadar niso bila samostojne republikanske države, ampak deli kake monarhije. To se je odsle povsem izpremenilo. Država-mesto je prenehalo biti pojem državnega slovarja; Benetke, Dubrovnik in hanzeatska mesta niso imela hujšega nasprotnika, nego je bil Napoleonov sistem. Ni čuda,



da je nova doba korenito pometla tudi s samostojnim, privilegovanim položajem zgodovinskih mest. Z odpravo mestnih privilegijev je bila zvezana tudi podložnost državi. Francozi so bili v tem oziru najodločnejši, Nemci so se obotavljali, iti za njimi. Stein pravi v svoji spomenici, da je glavno načelo mestne uprave, skrčiti čim najbolj dosedanje državno varuštvo. To je bilo torej rezko nasprotstvo med francoskim in nemškim naziranjem. V mestih renske zveze se je ohranilo francosko mestno pravo tudi po odhodu zavojevalcev — na pruskem vzhodu je pa seve takoj izginilo — in je njegov vpliv merodajen pri vestfalskem redu za kmetske občine iz l. 1845.<sup>19)</sup> Značilno je bilo za Prusijo, da kakor Francija ni poznala posebnega občinskega domačinstva, ampak edinole obče državljanstvo.

Stein in Hardenberg si nista bila nasprotna v tej meri, da ne bi bilo mogoče kompromisa med njima. Stein je kljub svojim angleškim simpatijam odločno zagovarjal potrebo enotne in vplivne centralne državne uprave. Hardenbergovo glavno načelo je pa bilo, da mora biti obča deželna uprava izključno v rokah strokovno izobraženih uradnikov, ki jim je uradništvo poklic. Tak radikalen francoski nazor pač ni mogel ugajati Steinu.

Recepcija francoskih upravnih načel pomenja za Nemčijo preporod upravnih, gospodarskih in političnih teženj po centralizaciji, po državnem edinstvu. Francoski duh, ljubeč harmonično, strogo logično enotnost, je bil najhujši nasprotnik smešnemu nemškemu malodržavju. Francija, uvajajoča enotni zakonik, enotno pravosodstvo in notranjo upravo, sovražna historicizmu in stanovskim privilegijem, je dala takorekoč prvo javnopravno osnovo in duševno razpoloženje za zedinjeno Nemčijo. Zanimivo je, da v socialnem življenju med vzrokom in posledico navadno ni prave kavzalne vezi. Centralistična Francija je dala izpodbudo, da so se strnile po zedinjenju koprneče sile. Ta Napoleonov sistem javnopravnega izenačenja pa ni povzročil centralistične Nemčije, ampak proti šablonsko enotni Franciji je vstala nova Nemčija, nov tip zvezne države, mnogo popolnejša, po svoji juristični strani mnogo ostro-umnejša kombinacija državnih sil, nego je centralizovana država starega kova.

Pa francoska misel državnega zedinjenja je sprožila misel gospodarske centralizacije. Kontinentalna gospodarska zapora, ta najsmelejša kombinacija Napoleonova, je dala Listu povod, da si je izmislil svoj lastni, globoko zasnovani sistem gospodarske protekcije. To gospodarsko zedinjenje sil je le analogija upravnega osredotočenja. Listu se zdi važno, krepko naglašati, da je med državnim in gospodarskim življenjem nešteto vezi, da vlada vzajemnost sil, interesov in skupnih stikov, ki zahte-

vajo, da znanstveno opazovanje ne izkuša, ločiti z umetno mejo, kar je v jedru neločljivo. To je ista herma, ki ima dva obraza. Listova gospodarska koncepcija zedinjene gospodarske Nemčije je le dosledno nadaljevanje v smislu centralizujočega francoskega javnega prava.

6. **Italija.** Še važnejšo, odločilnejšo vlogo nego med Nemci zavzema francoska recepcija v zgodovini italijanskega ustavnega pokreta. Ta francoski vpliv se je ohranil do današnjega dne. Vse ustavno življenje, vsa krajevna uprava se razvija v okviru francoskih oblik. Efemerne državnopravne tvorbe, ki so se pojavljale tekom desetih let francoskega zavojevanja tako mnogobrojno na italijanskem polotoku, so sicer po dunajskem kongresu vse izginile, ali bila jim je lastna neka sila, ki se ni izgubila po restavraciji starega režima. Zmagoviti mladi Bonaparte je ustvaril cisalpinsko, ligursko, partenopejsko in rimsko republiko. L. 1802. se je prelevila cisalpinska republika s stolico v Milanu v italijansko republiko pod predsedništvom Napoleonovim, tri leta pozneje pa italijanska republika v kraljestvo. Bonaparte ni mogel pokončati vsega malodržavja, ostalo je še precej drugih držav, ki se pa niso mogle izmakniti vplivu francoske ustavne reforme. Piemont, to zibel bodočega političnega edinstva, je Napoleon kratko malo potem senatus-konzulta združil s Francijo in razdelil deželo v šest departementov. Ni mogoče, skicirati vseh ustavnih izprememb, opozarjati je treba samo na najvažnejše nove državnopravne oblike, ki se odlikujejo po posebni značilnosti. Sorel nam s kratkimi besedami prav dobro razlaga tedanjo politično razdelitev Italije<sup>9)</sup>: „V Italiji so tri vladavine: francoski departementi, italijansko kraljevstvo, napuljsko; potem enklave, kneževina Elize, Benevent, Ponte-Corvo. Pravzaprav prevladuje Francija povsodi: pod izmišljenim imenom vlada tam, kjer ni posredna vladarica. Velika novotarija je pa, da je Italija prestala biti geografski pojem. Saj je ustvarjeno „italijansko kraljestvo“. Napoleon sam je izjavil: „Moja volja je, da bode združena po moji smrti vsa Italija v eno kraljestvo s stolico v Rimu, in moj drugi sin bode vladar.“

Prvi italijanski „statuto“, statut italijanske republike z dne 5. pluviosa leta X. je nastal na francoskih tleh v Lionu. Ustava določuje, da je katolicizem državna religija. Ljudska suvereniteta je izražena v drugem členu: Teritorij republike je razdeljen v departemente, distrikte in občine, vse slepo po francoskem vzorcu. Vlada je v rokah predsednika, podpredsednika, državne konzulte, ministrov in zakonodajnega sveta. Izvoljeni predsednik predseduje deset let. Prvi in zadnji predsednik je bil Bonaparte. Razmerje med Francijo in italijansko republiko od 18. maja 1804, od dneva, ko se je ustvarilo fran-

cosko cesarstvo, do ustanovitve italijanskega kraljevstva (leto dni pozneje), ni moglo biti perzonalna unija, ker je ta-le mogoča samo med monarhijami. Pač pa je prišlo do perzonalne unije med tema dvema državama, brž ko je Napoleon postal italijanski kralj. Predsednik republike je eksekutivi na čelu, imenuje ministre, uradnike, diplomatske zastopnike in generale. Določuje podpredsednika, ki ga zastopa v izvrševanju vseh njemu pripadajočih funkcij. Predsednik, ki si je izbral podpredsednika, ga ne more več odstaviti. Državna konzulta obstoji iz vseh državljanov, ki jih volijo volilni zbori. Predsednik republike predseduje konzulti in imenuje izmed njenih članov ministra zunanjih poslov. Naloga konzulte je, se baviti z mednarodnimi pogodbami in z vsem, kar je v zvezi z zastopstvom države na zunaj. V slučaju smrti, odpovedi ali ponehanja predsednikovega mandata voli konzulta predsednika tekom osemindesetih ur. Zakonodajni svet imenuje predsednik. Člani tega sveta imajo posvetovalno pravico v vseh stvareh in predsednik jih lahko vprašuje za svet. Zakonodajni zbor je sestavljen iz petinsedemdesetih članov ter imenujejo odsek govornikov, ki mu mora vlada predložiti vsak zakonski načrt. Trem volilnim kolegijem je dana funkcija, imenovati člane konzulte, zakonodajnega zbora, revizijskih in kasacijskih sodišč. Člani teh kolegijev so dosmrtni. Kolegij posestnikov s sedežem v Milanu je sestavljen iz vseh posestnikov, kateri imajo kapital ali nepremičnino, ki daje šest tisoč lir dohodkov. Vsak departement mora imeti v tem kolegiju toliko posestnikov, kolikorkrat šteje trideset tisoč prebivalcev. Devet članov tega kolegija ima sedež v cenzuri. Z relativno večino sklene trojen imenik kandidatov za uradniška mesta ter ga predlaga cenzuri. Kolegij učenih obstoji iz dvesto državljanov, ki se najbolj odlikujejo v znanostih in liberalnih poklicih, po cerkvenem delovanju ali ki so odlični po svoji usposobljenosti na polju morale, politike in uprave. Njih sedež je Bolonja. Tudi ta kolegij voli svoje zastopnike v cenzuro. Tretji kolegij je kolegij trgovcev, sestavljen iz dvesto državljanov, ki so največji trgovci in tvorničarji. Ta kolegij zboruje v Brešči. Kolegiji imenujejo cenzuro. Imenik, ki ga sestavljajo kolegiji, se predloži cenzuri in ta imenuje v konstituciji omenjene funkcionarje. Cenzura razglša imenovanje uradnikov, ki so jih izvolili kolegiji.

Tej zamotani ustavni konstrukciji se pa vidi, da je hčerka Sieyèsovega duha in posestrima francoske ustave I. VIII. Vse polno fikcij in mahinacij, ki jim je edina svrha, da se z volitvijo uradnikov daja ustavi široka, navidezno demokratska podlaga, in vendar znači ta ustavni monstrum konec vsega političnega vpliva ljudstva. Zanimiva razlika med francosko in italijansko ustavo je pa ta, da so v tej-le volilni zbori tako-

rekoč stanovskega značaja: „Possidenti“, zastopstvo velike posesti, „dotti“, zastopstvo inteligence, ter „comercianti“, zastopstvo trgovine in premičnega kapitala. Srečna misel, ki se ugodno odraža od amorfnosti francoskih zborov, si krči menda prvič v tej novodobni ustavi pot. Stanovsko zastopstvo, dasi v dveh kolegijih čisto plutokratskega značaja, je bilo v svojem jedru prava negacija vsega, kar je propovedovala francoska revolucija. Na vsak način je to zanimiv ustavni poizkus, ki mu je sicer glavna misel skupna s Sieyèsovo ustavo, pa vendar je poteza organskega zastopstva nov pojav ustavnega življenja.

Ne samo člani volilnih zborov in cenzure, zakonodajnega sveta in zakonodajnega zbora, ampak še celo predsednik in podpredsednik ter člani konzulte so neodgovorni. Pač pa so ministri odgovorni za sledeče svoje čine: 1.) Ako so sopodpisali vladne odloke; 2.) ako so izvrševali zakone in naredbe javne uprave; 3.) ako so dajali posamične ukaze, ki so nasproti ustavi in naredbam; 4.) ako so nepošteno ravnali z javnimi sredstvi. Naloga cenzure je, na ovadbo enega izmed kolegijev zasliševati priče in obtoženca in sestavljati obtožnico, ako se ji zdi potrebno. Vsa pravda se preda potem revizijskemu sodišču, ki sodi brez vzklica.

V ustavi je zarisan še celo gospodarski program. Republika ne priznava privilegijev in ovir industrije in notranje ter zunanje trgovine. To znači torej konec dosedanje ozkorsčne carinske politike. Potrebno se zdi ustavi, poudarjati, da mora biti vojaštvo pokorno višji oblasti in da ne sme noben vojaški oddelek sklepati o javnih stvareh. Izpremembra ustave se je vršila precej zamotano. Ako se zdi konzulti potrebna kaka reforma kateregakoli ustavnega člana, predlaga novo besedilo kolegijem, ki imajo odločilen glas.

Ko se je republika izpremenila v monarhijo, je bila ustava seve v marsičem predrugačena. Odsle imenuje kralj sodnike, ki so dosmrtni. Kolegiji se ne zbirajo več v že omenjenih mestih, ampak člani treh kolegijev istega departementa se zbirajo vsako leto. Kolegij vsakega departementa označuje kandidate za generalni svet departementa, krajevno zastopstvo po francoskem vzoru in mirovne sodnike. Odsek govornikov v zakonodajnem zboru je odpravljen. Zakodajnemu zboru je pa točneje označen delokrog. Bavi naj se z letnim računom o državnih dohodkih in stroških, z vojaško konskripcijo, z denarno veljavo in končno lahko predlaga izpremembe civilnega, kazenskega in trgovinskega zakonodajstva.

L. 1805. je končan lepi sen italijanske republike. Vse uradnike imenuje odsle kralj. Stroga centralizacija je izvedena. Vse župane in občinske svete mest, ki štejejo manj ko tri tisoč prebivalcev, imenuje prefekt. Kraljestvo je razdeljeno v štirinajst departementov; tudi tu ugonobi francoski sistem ves čar tradicij,

stare meje so izbrisane. Cesarski in kraljevski dekret z dne 7. junija 1805 določuje, da bode podkralj hranilec (dépositaire) kraljeve civilne in vojaške oblasti. Predseduje konzulti in njemu je podložna vsa armada. Prav čudna je določba, da občuje podkralj potem zunanjega ministra s francoskimi diplomatskimi zastopi istega suverena.

Značilno za nezatno vlogo zakonodajnega zbora je pismo podkralja Evgena cesarju z dne 30. julija 1805. Cesar je bil nezadovoljen z Evgenovim postopanjem napram zastopstvu. Pa Evgen mu odgovarja: „Obdelavati hočem predsednika in te gospodiče; ako vidim, da so že slabo razpoloženi, jih pa razpustim . . . Pravigo, da je Italija preveč obremenjena z davki, in mnogo podrobnih neumnih besedičenj.“

Benečija je bila glasom Evgenovega dekreta z dne 29. januarja 1806 podvržena drugi upravni razdelitvi. Bilo je več provincij in na čelu vsaki provinciji je takozvani civilni magistrat, ki pa je imel isti delokrog kakor prefekt italijanskega kraljestva. V vsaki provinciji je tudi civilno sodišče prve instance.

Ako se bavimo z zgodovino francoske recepcije, ne smemo pozabiti na njene posredne učinke, to je, na vpliv, ki ga je imela na države starega režima, kakor je bila Avstrija, ki se je po dunajskem kongresu zopet polastila svojega nekdanjega italijanskega ozemlja. V nekdanjem italijanskem kraljestvu so se po odhodu Francozov ohranile meje departementov, Avstrijci so samo departemente prekrstili v provincije. Avstrijci so postopali mnogo manj shematično in niso bili tako hlapčevsko vdani kaki abstraktni misli, kakor Francozi, kar se kaže posebno v občinski upravi. Občinska uprava po francoskem vzorcu ni mogla prospovati niti v deželi, tako visoko razviti, kakor je bila Lombardija. Ni bilo sposobnih ljudi za vse te razne funkcije. Avstrijci so jako poenostavili občinsko upravo, pa so dali tam, kjer se je mogla občinska svoboda razvijati vsled zunanjih pogojev, obsežnejšo avtonomijo nego Francozi, ki so bili, kar se tiče občinske uprave, jako ozkosrčni. Na originalen način so se volili občinski predstojniki pod avstrijsko upravo. Občinski svet je volil tri svetnike, ki so imeli pravico, izbrati za predsednika enega izmed treh največjih davkoplačevalcev. Tak način volitve je bil pa čisto nedoumen francoskemu upravnemu duhu. L. 1873., torej precej let po odhodu Avstrijcev iz Lombardije, piše Cusani v sedmem zvezku svoje „Storia di Milano“: „Avstrijski sistem, ki je bil sicer v marsičem pomanjkljiv, je bil pravičnejši, in primernejši (proficuo), nego sistem italijanskega kraljestva pod Napoleonom.“

V malih državah, kakoršna je Luka, se stari režim ne more več ustavljati novemu pokretu. Ves čar teh ustavnih izprememb leži v tej združitvi največjih ustavnih novotarij z



nekaterimi ostanki starega malodržavnega sistema. 12. junija 1805 sklenejo gonfalonijeri, naj se naprosi Njegovo Veličanstvo, da bi poverilo vladu enemu princu svoje rodbine. Stari in novi elementi so pomešani prav brez sklada. Neodvisna mora biti državnica, rimsko-katoliška cerkev mora ostati nedotaknjena v svojem sedanjem cerkveno-državnem delokrogu, pa obenem se proglašajo vsa velika načela revolucije, enakost pravic, meščanska in politična svoboda, odprava vseh privilegijev in fidejkomisov. Proglašena je ljudska suverenost in ustava se mora predložiti v potrdilo ljudskemu plebiscitu. „Statuto“ določa, da je vlada poverjena Pasqualu Buciochiju. Napoleon naj uredi rodbinsko razmerje vladarske hiše. Ustava je podobna ustavi italijanskega kraljestva; tudi tu ne manjka kolegijev „posestnikov“, „učenih“ in „trgovcev“. Senat je sestavljen iz 36 članov in se sam prenavlja potem kooptovanja. Vladar mu predloži izpisek kandidatov, izmed katerih si izbere senat svoje člane. Prav čudna je določba, da mora biti vsekdar vladar v onem mestu prisoten, kjer zboruje senat. Vojaške konskripcije država ni poznala, pač pa je bila organizovana milica.

Druge male severnoitalijanske države morajo žrtovati svojo stoletno politično individualnost. CesarSKI dekret<sup>29)</sup> določuje kratko in suhoparno, da 1. vendemaira leta XIV. mora biti v Parmi, Guastali in Piacenci uvedena uprava francoskih prefektov. Pa cesarstvo ni brez fevdalnih velejtet. Isti dekret določa, da se v Parmi in Piacenci ustanovijo veliki fevdi, in javna posestva v onih deželah, ki so bili francoski departementi, se naj nakažejo tem fevdom. Centralizujoča smer ni mogla trpeti drugega državnega jezika ko francoskega. Bil je določen rok, po čigar preteku se mora uradovati v francoskem jeziku.<sup>30)</sup> CesarSKI dekret imenuje italijanščino „idiome de ce pays“. Vsak italijanski uradnik, ki ne bode uradoval francoski, bo odstavljen.

Prav po rimsko kratko in jedrnato se glasi senatus-konzult z dne 17. februarja 1810:

Člen 1.): Rimsko država je združena s francoskim cesarstvom in je njegova celovita sestavina.

Člen 2.): Razdeljena bode v dva departementa, v rimski in trazimenski departement.

Člen 3.): Rimski departement bode imel sedem poslancev v zakonodajnem telesu, trazimenski pa štiri.

Člen 5.): V vsakem departementu bodi ustanovljena senatorija.

Člen 12.): Vsaka tuja suverenost je v cesarstvu nezdržljiva z izvrševanjem duhovne avtoritete.

Člen 16.): Papežu se nakažeta dva milijona dohodkov iz posestev, nahajajočih se na teritoriju vsega cesarstva in prostih vseh davkov.



Dvojne naloge se loteva ta dekret. Papeževe dežele upravljajo odsle francoski prefekti, vse papeško državno gospodarstvo je temeljito preustrojeno v novodobnem smislu. Nadalje poizkuša ta senatus-konzult, rešiti težko vprašanje meddržavnega prava. Zedinjena Italija je v svojem garancijskem zakonu posnemala ta senatus-konzult. Ves papeški režim je bil na mah odpravljen in od novega leta 1811. naj velja Code Napoleon v nekdanji teokratski državi. Kategorično zaukazuje 11. maja 1810 v svojem pismu Bigotu de Prémeneu: „Od julija dalje mora biti v rimskih departementih vse tako urejeno kakor v Parizu.“ Polastiti se hoče cerkvenih posestev, da bi iz njih dohodkov plačeval duhovnike kakor v Franciji. Cesarjev namen je bil, rimska departementa financijelno čim najbolj razbremeniti; plačata naj manj davka nego ostali deli Francije. Izdatki naj bodo kakor v Franciji cesarski, departementski in občinski.<sup>93)</sup>

Med razlogi senatus-konzulta, združujočega Rim s Francijo, čitamo: „Cesar bode vladal ob Tiberi kakor ob Seni.“ Še prej je rekel Napoleon v svojem ogovoru odposlancev rimskih držav: <sup>94)</sup> „Isti sistem mora obsežati Francijo in Italijo.“ Pa k tej Napoleonovi Italiji se je priklopil tudi italijanski del Tirolske. Napoleon piše Evgeniju 10. aprila 1810 iz Compiègnea: „Učinite vse, kar je potrebno, da se združi italijanski del Tirolske in da se organizuje kakor vse druge provincije kraljestva z ozirom na pravosodstvo, finance, davke, vojaščino i. t. d.“

7. **Španija.** Globoko je vplivala francoska recepcija na ves ustavni razvoj Španije. Francosko zavojevanje znači za Španijo začetek konstitucionalnega življenja.<sup>95)</sup> Bajonska ustava l. 1808. je plod tega preobrata. Ustava, ki se uveljavi štiri leta pozneje, proklamuje narodno suverenost in popolno delitev oblasti. Pristaši državnih tradicij so se z vso silo ustavljali ustavnemu pokretu, ki ga je pospešilo francosko zavojevanje.

8. **Holandija.** Skočaj iste državoupravne stopnje: republika, kraljestvo, departement, kakor v Italiji, so značilne tudi za holandski ustavni razvoj. Stara Holandija pred dohodom Francozov je bila staleška republika. Novi francoski pokret je odpravil vse te starinske uredbe, ki niso več ustrezale duhu časa. Batavska republika je ustanovljena. Teritorij se razdeli v osem departementov, ki se jim meje krijejo z mejami prejšnjih provincij. Načelo ljudske suverenosti je bilo proglašeno. Zakonodajni zbor je volil na pet let velikega penzionarja. Kadar je bilo treba imenovati kakega člana zakonodajnega zbora, je zastopstvo departementa predložilo zapisek štirih imen velikemu penzionarju, ki je izmed teh izbral dvoje imen. Delokrog zakonodajnega zbora je bil precej omejen; ni imel pravice, samostojno sklepati zakonov, penzionar je imel edini pravo iniciative.

Mogel je sprejeti ali zavreči zakonski načrt, nikakor pa ne staviti pripravljanih predlogov; tudi ni imel pravice, razpravljati o budžetu. Kar se tiče atributov zunanje uprave, je mogel zbor napovedati vojno in sklepati pogodbe. Veliki penzionar je imenoval državne tajnike, ki so imeli delokrog ministrov. Čisto tuje je bilo stari republiki tako krepko naglašanje državne avtoritete, ki so ga prinesli francoski revolucionarci s seboj v deželo.

Republika se ni mogla dolgo vzdržati; skoro jo je nadomestilo kraljestvo. 24. maja 1806 je bila sklenjena „pogodba“ med batavsko republiko in cesarjem. Ob pogoju, da se ohrani njih neodvisnost, njih ustava, da ostane njih ozemlje nedotaknjeno, da se ne krši politična in verska svoboda, da ostanejo v veljavi vsi zakoni novega režima in se ne obnovijo stari privelegiji, hočejo Holandci imenovati svojim kraljem princa Ludovika Napoleona. Med Francijo in Holandijo sicer ni nikake državnoopravne vezi, pač pa velja za holandsko dinastijo rodbinski statut francoske cesarske rodbine in holandski kralj je „connétable“ Francije. Previdni Holandci zahtevajo, da se štiti njih jezikovno pravo v vseh panogah uprave. Pravosodstvo se izvršuje v kraljevem imenu, prava pomiloščenja pa ne sme izvrševati, ako se ni prej posvetoval s tajnim svetom. Zakonodajni zbor in kralj dajeta zakone. Način imenovanja zakonodajnega zbora se je v toliko izpremenil, da predlaga odsle zbor kralju po dva kandidata za vsak mandat, ki je prost.

Samostojno kraljestvo ne traja dolgo, skoraj se izpremeni Holandija v departemente, združene s Francijo. Sedaj se uveljavi francoski sistem v vsej svoji strogi enoličnosti. „Izgubili so svojo svobodo, ker je niso mogli ohraniti,“ tako piše Napoleon Lebrunu iz Sant-Clouda 19. julija 1810. Dva meseca pozneje je sestavljena komisija iz članov francoskega in holandskega državnega sveta, ki naj uredi vse holandske zadeve.<sup>49)</sup> Kljub politični združitvi je nameraval Napoleon še nekaj časa ohraniti samostojno holandsko mornarico.<sup>50)</sup> Kar se tiče Napoleonove jezikovne politike nasproti Holandcem, bođi omenjeno, da je imenoval Holandce celo v osrednje pariške urade. Oficirska mesta v polkih, ki so v holandskih garnizijah, pa naj se prepuštijo izključno le Francozom. Upravno kontinuiteto med prejšnjim in francoskim režimom je želel čuvati Napoleon z vso skrbnostjo: „Skrbite, da ne bo nikake vrzeli med holandsko upravo in med upravo, ki pride za njo.“<sup>51)</sup> Kar se tiče učinkov francoske uprave na prebivalstvo, niso zapustili Francozi dobrega spomina; kajti zavojevatelji so preveč nemilostno žrtvovali pravice in interese svobodnega naroda zahtevam do skrajnosti bojaželjne politike.<sup>52)</sup>

**9. Belgija.** Po padcu avstrijske vladavine v Belgiji je francoski režim zavladal v deželi. Pa ta recepcija ne kaže nikake

originalnosti, po francoskem vzorcu in kopitu je vse prikrojeno. Nikjer ni bila recepcija tako radikalna kakor v Belgiji. Razpravljati o belgijskih institucijah one dobe, je čisto neplodno, ker so se uvedle francoske institucije brez vsake izpremembe. Francozi si niso pridobili naklonjenosti Belgijcev.<sup>29)</sup> Davčno breme je bilo težko, država je začela borbo s cerkvijo, in aneksija je imela značaj pravega zavojevanja. Nikake politične svobode ni bilo v deželi, niti svobode časnikaštva, niti družvene svobode. Premožni sloji in duhovniki so najbolj bili nasprotni novemu sistemu. Pouillet prišteva vzrokom občje nezadovoljnosti nad francoskim režimom ironično zaničevalno vedenje napram prebivalstvu. Lanzac de Laborie pa biča to francosko lastnost z besedami: „To je naša velika napaka, ki so nam jo komaj ozdravile neprilike, da se smatramo za superierne vsemu človeškemu rodu in norce brijemo iz vsega, česar ne razumemo.“<sup>30)</sup>

**10. Rusija.** Ruski centralizem je eden izmed najusodnejših pojavov državnega življenja ruskega naroda. Ni tu mesto, da bi se zgodovinsko in dogmatično bavili z ruskim centralizmom. Treba je samo očitati, kaki so stiki med francoskim starim in novim redom ter ruskimi državnimi institucijami. Ruska recepcija francoskih institucij je dvojna; vpliv starega in novega reda je merodajen. „Učreždenie o gubernijah“ iz l. 1775. in manifest z dne 8. septembra 1802 „ob učreždenii ministerstv“, to sta temeljna kamena ruske centralizacije. Francoski stari red vceplja „učreždeniju“ svoj posebni značaj. Še celo gubernatorjevo ime spominja starega francoskega upravnega prava, „Hajzain“ gubernije ni konstrukcija avtohtonega ruskega javnega prava. Po besedah Katarine II. naj bi bil gubernator „jako hajzain svoje gubernii, a ne sudja.“ S tem pa še ni izražena delitev oblasti, uprave od pravosodstva, vsaj ne v nižjih instancah.<sup>31)</sup> Edini odločujoči činitelj v guberniji je gubernator. Kolegijalni gubernatorjev svet, „prisustvije“, je imel samo posvetovalno pravico in pravo protesta proti nezakonitim odredbam gubernatorjevim. Gubernator ni francoski intendant, ampak to je že nekak anticipiran prefekt. Nova reforma je naperjena proti stari stanovskemu elementom in proti načelu volitve uradnikov. Gubernatorjeve funkcije so dvojne; gubernator je predstavitelj najvišje državne oblasti v guberniji in obenem organ ministrstva notranjih del.<sup>32)</sup> Gubernator nadzoruje ne samo državno upravo, ampak tudi vso samoupravo, to je gubernatorski nadzor. Katarinska centralizacija ima ozke stike s francoskim upravnim sistemom starega reda. Pa tudi Napoleonove upravne misli so se uveljavile v ruskem državnem življenju.

Speranskij je krčil pot recepciji francoskega upravnega prava prvega cesarstva. Upravna reforma je predvsem njegovo

delo. Na podlagi manifesta je bilo ustanovljenih osem ministrstev. Speranskij je menil, „da je z ustanovitvijo ministrstev položena velevažna podlaga uredbam državne uprave.“ Po mnenju Speranskega „zahteva „существо“ izvrševalne oblasti na vsak način edinstvo“. To je konfesija prepričanega centralista. Kot eden prvih ruskih liberalcev se zavzema za ministrsko odgovornost, dasi te-le gotovo ni smatrati za essentialne institucije ministrske uprave.<sup>30)</sup>

11. Ako hočemo na kratko označiti značaj recepcije, tega mogočnega, tako plodovitega pokreta francoskega zakonodajstva, je predvsem treba, da razlikujemo med ustavnim in upravnim problemom. Kar se tiče ustavne recepcije, opazamo, da je sicer povsod zavladal Sieyèssov zamotani in umetno iztuhtani sistem, poln najhujših sofizmov; povsod ista popačena predstava ljudske suverenosti, ki bi se morala kazati v fikciji, da predlaga narod vse uradnike in zastopnike, fikcija nad fikcijo, sofizem nad sofizmom, to je glavna poteza teh Sieyèssovih ustav. Izmišljene so pri pisalni mizi, v življenju se ne morejo uveljaviti. Osnovnim idejam Sieyèsovim pribavljajo Italijani in Holandci nekatere zanimive posameznosti, ali v jedru ostanejo tudi italijanske in druge ustave le nove, malo premenjene izdaje francoskega izvirnika.

Kar se pa tiče upravnih tvoreb, vlada še večja enoličnost, večja nesvoboda v sprejemanju. Napoleonov sistem se je povsodi uvedel skoraj brez vsake izpremembe. Povsod isti departementi, isti prefekti, isti zakoni, to je vseskozi monotona slika, brez vseh oživljajočih posameznosti. Pozabljen je Montesquieujev svet, da se mora zakon prilagoditi državnim razmeram, ne, razmere se morajo ravnati po zakonu. Posledica tega nesmiselnega počenjanja je, da ostane zakon na polici uradovnice, vstop v življenje mu je zabranjen.

Ta francoski upravni ustroj si ni mogel priboriti neoporne veljave povsod tam, kjer je zavladal. Pa iz vseh teh prvkov so se razvile na novih tleh nove oblike, ki so po svoji življenski sposobnosti daleč presegale vse to, kar je ostalo v Franciji skoraj nerazvito in zakrknjeno. Ni nam tu poizkušati teoretične konstrukcije samouprave. V tej zvezi nam je samo kazati, kako se je je neka institucija, v Franciji v prav skromnem obsegu posvečena zaščiti krajevnih interesov, presajena na druga tla in osvobodjena francoske ozkosrčnosti, spretno sodelujoč z organi občne uprave, prelevila v jako važen upravni činitelj.

Razpravljali smo že, kako je prišlo v Prusiji do kompromisa med tujim in domačim pojmovanjem. Francosko načelo krepke državne oblasti se je spojilo z zdravim uvaževanjem krajevnih avtonomije. Šele v sedemdesetih letih si je priborila v

Prusiji današnja krajevna organizacija veljavo, pa vendar ni težko najti osnove te organizacije že v Prusiji Steinovi in Hardenbergovi. Najvažnejša upravna enota je okrožje z okrožnim zborom in odsekom. Neke zveze med staleži in okrožnim zborom ne manjka. Veleposestniki, kmetske občine in mesta volijo, vsaka kurija zase, člane okrožnega zbora, ki mu predseduje deželni svetnik (Landrat). Okrožni zbor imenuje okrožni odsek, ki mu je poverjena okrožna uprava. Okrožja so upravni okraji državne in obnem krajevne uprave. Mesta, ki štejejo več ko 25.000 in v nekaterih okrožjih 40.000 prebivalcev, so izločena iz okrožij. Mesta tvorijo posebna mestna okrožja. Okrožni zbori in mesta volijo svoje zastopnike v provincijalni deželni zbor. Provincijalni odsek je organ provincijalnega zbora. Poleg odseka je pa še poseben provincijalni svet, ki je sestavljen iz višjega predsednika, enega upravnega uradnika in peterih od provincijalnega zbora voljenih članov; ta svet nadzira vso krajevno upravo. Prvemu upravnemu uradniku okrožja, deželnemu svetniku, je vzeta ori strogo birokratski značaj, ki je lasten francoskemu prefektu. Kralj si izbere deželne svetnike izmed krajevnih življenj in ni predpisano, da bi imeli strokovno-juristično izobrazbo. V celem sistemu nemške krajevne uprave je krajevnim zborom in odsekom odkazanega mnogo več svobodnega delokroga nego v Franciji, ne da bi državno edinstvo bilo najmanjše oškodovano.

Omenili smo že, da je bila Italija v svojem ustavnem in upravnem razvitku do najnovejšega časa čisto odvisna od Francije. Samo francoskemu vzorcu je treba pripisati, ako je izkušala, s centraliziranjem zadušiti krajevno življenje. Brusa<sup>44)</sup> toži nad zamudo, prenoviti klice krajevne uprave, ki so ležale v statutih starih italijanskih občin. „Slavna svoboda italijanskih občin, ki je kljubovala stoletjem . . ., je storila pod Napoleonom žalosten konec.“<sup>45)</sup> Francoski vplivi so postali merodajni posebno po italijanskem zedinjenju. Pa kljub tem vplivom se je začela širiti potreba decentralizacije in smisel zanjo. Vsled tega ima danes Italija na zdravejših podlagah zasnovano krajevno upravo nego učiteljica Francija. Vsaka italijanska provincija ima svoj provincijalni svet. Občinski volilci vsakega distrikta volijo provincijalne svetnike.<sup>46)</sup> Provincijalnemu svetu je poverjena krajevna uprava. Iz svoje srede voli provincijalno deputacijo, ki izvršuje sklepe provincijalnega sveta in nadzoruje občinsko upravo. Važno vlogo v krajevnem življenju igra provincijalna žunta (giunta provinciale amministrativa), ki jo je ustvaril zakon z dne 1. maja 1890. Ta žunta, ki ji predseduje prefekt, je sestavljena iz dveh svetnikov prefektore in štirih članov, ki jih imenuje provincijalni svet. Potemtakem imajo večino lajiki in ne državni uradniki. Upravno pravosodstvo je najvažnejša funkcija te žunte.



Deputacija in žunta imata važno posvetovalno pravico (funzione consultiva), kakor tudi nadzorstvo nad krajevno upravo (tutela).<sup>97)</sup> Dočim je bil prej na čelu provincijalne deputacije prefekt, je odsle vsa provincijalna deputacija voljena in v novoustanovljeni provincijalni žunti imajo lajki večino. Važno je, da se posvetovalni glas deputacije in žunte razteza na vse „čine vladne avtoritete z ozirom na krajevno in občedrjavno upravo, kolikor se ta-le tiče krajevnih interesov.“<sup>98)</sup> Jasna je smer, krepi samoupravo in omejiti čim najbolj prefektov delokrog. Država, ki so ji začetki bili strogo centralistični in ki so ji provincije nekdanj pred zedinjenjem bile povsem izpostavljene najradikalnejšemu francoskemu upravnemu centralizmu, se je osvobodila vsaj deloma prej onih zavir in spon ter onega ozkega pojmovanja pomena samostojnega krajevnega življenja nego materna deželna moderne centralizacije.

Okvir, v katerem nam je bilo prikazati vsaj v velikih črtah francosko recepcijo, je bil dosle širok. Iz neštetihih detajlov smo morali izločiti nekatere merodajne činjenice. Mnogo lažji bode drugi del razprave. Na konkretnem, točno označenem predmetu bo dosti lažje študirati probleme, ki nas zanimajo. Izmed vseh provincij, ki jih je Napoleon zavojeval, si hočemo sedaj izbrati samo eno, Ilirijo, in študirati na tem točno označenem polju recepcijo francoskih ustavnih in upravnih načel. Zdi se, da zahtevajo ti stari problemi drugo rešitev, ker so vsi pogoji državnega in upravnega življenja tu povsem drugi. Ali so se Francozi v naših deželah izneverili onim svojim načelom, ki so jih uveljavili po vsem kontinentu, ali so tu na vzhodni meji svojega vpliva, kazali smisla za razumevanje problema, ki bi odgovarjal narodu, deželi? S tem vprašanjem končajmo ta kratki pregled evropske recepcije. Za tem naj pride točnejše in temeljitejše razmotrivanje ustavnih in upravnih načel Francije, presajenih in uveljavljenih na ilirskih tleh.

<sup>97)</sup> Sorel, L'Europe et la Révolution, I. 90.

<sup>98)</sup> Sorel, L'Europe et la Révolution.

<sup>99)</sup> Darmstädter, Grossherzogtum Frankfurt.

<sup>100)</sup> Darmstädter, Grossherzogtum Frankfurt, 122.

<sup>101)</sup> Darmstädter, Grossherzogtum Frankfurt, 405.

<sup>102)</sup> Thimme, I. 1.

<sup>103)</sup> Thimme, I—17.

<sup>104)</sup> Thimme, II. 203. 207.

<sup>105)</sup> Thimme, II. 646.

<sup>106)</sup> „Beleuchtung der im Juliusheft der Zeiten enthaltenen Klagen eines Hannoveraners über oligarchische Regierung und deren Missbräuche in seinem Vaterlande.“ Die Zeiten XXXIX., 55.

<sup>107)</sup> Sorel, Europe et la Révolution.

<sup>108)</sup> Formation de la Prusse contemporaine.

<sup>109)</sup> Cavaignac, Formation de la Prusse contemporaine.



- 14) Bornhak, Geschichte des preussischen Verwaltungsrechtes.  
15) Bornhak, Geschichte des preussischen Verwaltungsrechtes.  
16) Bornhak, Geschichte des preussischen Verwaltungsrechtes.  
17) Bornhak, Geschichte des preussischen Verwaltungsrechtes.  
18) Bornhak, Geschichte des preussischen Verwaltungsrechtes.  
19) Sorel, L'Europe et la Révolution.  
20) 2 thermidore an XIII.  
21) Decret imperial 20. junija 1806.  
22) Note dictée au conseil d'administration des finances, 22. julija 1810.  
23) Tuileries 16. novembra 1809.  
24) Torres Campos, Staatsrecht des Königreichs Spanien.  
25) Note dictée par l'empereur, 22. septembra 1810.  
26) Lebrunu, Trianon 2. avgusta 1810.  
27) Pismo Clarkeu 13. decembra 1810.  
28) Legrand, Revolution française en Hollande.  
29) Poulet, La Belgique et la chute de Napoleon I.  
30) Lanzac de Laborie, Domination française en Belgique.  
31) Korkunov, Ruskoe gosudarstvenoe pravo. II. 435.  
32) Korkunov II. 439.  
33) Korkunov II. 441.  
34) Staatsrecht des Königreiches Italien, 337.  
35) Staatsrecht des Königreiches Italien.  
36) Staatsrecht des Königreiches Italien, 351.  
37) Consiglio di stato 25. maggio 1890.  
38) Consiglio di stato 25. maggio 1890.





## DRUGI DEL.

---

USTAVA IN UPRAVA ILIRSKIH DEŽEL.





## I. USTANOVITEV IN RAZPAD ILIRSKÉ UPRAVNE SKUPINE.

1. Vojna in mirovna pogajanja so pogosto izhodišče novih državnih tvoreb. Na bojnem polju se neredko odločuje življenje ali smrt države. Začetki državega prava skoraj vsake države se začenjajo z dejstvom vojnega značaja. Treba je otvoriti katerokoli učno knjigo nemškega ali italijanskega državnega prava, povsod so na prvi strani omenjeni vojaški dogodki, vsled katerih se je država konstituirala; najtrdovratnejši dogmatik mora zabeležiti zgodovinsko činjenico, ki je na pričetku. Kar velja za velike države, hčerke narodne misli, je tudi veljavno za skromne ilirske dežele, ki jih je Napoleon podvrigel svojemu žezlu. Ali smo pa sploh upravičeni, se baviti s snovanjem ilirske upravne skupine, ne da bi se bilo bati nekaterih neznanstvenih, preveč zgodovinsko-političnih okraskov? Vsiljuje se nam vprašanje, ali morebiti ni nedopustno, oživiti zakonodajno gradivo z nekaterimi dokumenti diplomatske zgodovine in nekaterimi sentencami, ki bodo v pravo luč stavile vse težnje in namere ter prispevale k boljšemu umevanju zakonskih osnov.

V kratkih črtah nam je na podlagi Napoleonove korespondence treba očrtati zgodovino schönbrunnskega miru, ki je proglasil odstop naših dežel francoski državi, izvzemši južni del Štajerske. Iz Napoleonovih pisem nam stopajo mirovna pogajanja reliefno pred oči. Po bitki pri Wagramu se začnejo mirovna posredovanja med Avstrijo in Napoleonom.

Francijo zastopa pri pogajanjih minister zunanjih poslov, Champagny. Značilno je Napoleonovo pismo z dne 19. avgusta 1809.<sup>1)</sup> V njem žuga, da se polasti pravosodja, uvede Code in odpravi fevdalne pravice, ako bi avstrijski cesar ustavil upravni stroj v deželah, kjer je sedaj Napoleon gospodar. Mešetarjenje za zemljo in ljudi se začne tako grdo in ostudno, da se nam Napoleon zdi kak italijanski knežič rinascimento in ne vladar, ki mu je usojeno, stare državne oblike napolniti z novo vsebino. V istem pismu poudarja, da hoče vrniti Avstriji vse dežele brez izjeme, zadovoljujoč se s tistimi, ki mu jih Avstrija prepusti, „samo ob pogoju, da je natančno ohranjeno



ravnovesje, kar se tiče bogastva, prebivalstva in obsega“. Vseeno mu je še, kake dežele si ugrabi; gre mu samo za množino in velikost; ljudje so mu blago, s katerim se trži. Nič ga ne zanima, kake naj bodo te zemlje, ki se mu naj prepustijo; samo enake morajo biti tistim, ki jih odstopi on; kajti središče države je v njegovi oblasti. Še v pismu<sup>9)</sup> ministru zunanjih poslov mu je misel ilirske upravne enote tuja. Piše o prepustitvi Solnograda, innskega okrožja, Goriškega in Koroškega ter dela Galicije. Ta upravni celek naj bi imel dva ali tri milijone prebivalcev. Usoda Trsta ga pušča čisto hladnega. „Ako hočejo Trst, ga jim vrnem,“ to so njegove besede. Par dni pozneje piše Napoleon Champagnyju<sup>10)</sup>: „Gre za to, da se mi odstopijo štirje ali pet milijonov duš. Solnograd, Dolenja Avstrija do Aniže, Beljak, Kranjska, „Esclavonie“ do Bosne in Save, vse to dobiti, pač ne more delati poteškoč.“ Iz tega je razvidno, da se je malo zanimal za narodnost, bivajočo v pokrajinah, ki naj mu pripadejo. V upravnem celku, ki bi bil tako zaokrožen, bi bili skoraj Nemci v večini. Napoleonova namera je, odstopiti cesarju zemljo, ki se je polastil tekom vojne, in zameniti ta teritorij z drugim na avstrijskem severozapadu in jugu. Teden dni pozneje<sup>11)</sup> zahteva francoska nota, da se Franciji prepuste Koroška, Kranjska in vse dežele ob Savi do bosenske meje. Nota z dne 4. septembra 1809 izkuša, to teritorialno izgubo ublažiti z obljubo, da se vrnejo Avstriji Dunaj, brnsko in znojmsko okrožje ter Štajerska, ki jih imenuje Napoleon najvažnejše pokrajine monarhije. Pogajanja se nadaljujejo tekom celega meseca septembra. Že julija meseca je pisal Napoleon italijanskemu podkralju Evgenu: „Ogromnega pomena je za moje italijansko kraljestvo, da vlada Adriji; v to svrhu ni nobena žrtev previsoka.“ Še vedno blodi Napoleonu pred očmi misel, da pripada Adrija Italiji. Pomen posebnega upravnega celka onstran Adrije mu še ni čisto jasen. Iz Schönbrunnna piše Champagnyju<sup>12)</sup>: „Poučite Metternicha, da je zveza Dalmacije z italijanskim kraljestvom največje važnosti za Francijo . . . , da stremimo dol do Srednjega morja, da nameravamo ohraniti Turčijo neodvisno . . . , da moremo vplivati na carigradske zadeve edinole preko Dalmacije.“ Tu se prvič odkrivajo balkanske namere, Napoleonova iztočna politika. Pa še vedno sodi Napoleon nekoliko prezirno o onem teritoriju, ki naj mu služi v njegove velike svrhe. Trst se mu ne zdi važen, uničil bi ga, saj ima Benetke.<sup>13)</sup> Dalmacijo misli v onih dneh pripojiti Italiji; to se mu zdi glavni politični cilj, o Iliriji še ni sluha ne duha. V „Declaration“ istega dne, namenjeni Champagnyju, pooblašča Napoleon svojega zunanjega ministra, da naj se sklene mir, ko Avstrija prepusti Franciji ob Innu in italijanski meji poldrug milijon duš. Šele teden dni pozneje zadobi ta zahteva

jasnejšo obliko. „Znano Vam je, kaj hočem. To je beljaško okrožje, Kranjska in savska črta, „la ligne de la Save“. Tako piše Champagnyju 21. septembra 1809. V noti s prihodnjega dne pa poudarja zopet staro misel združitve Dalmacije z Italijo. Šele v prvi polovici meseca oktobra se izpreminja Napoleonovo naziranje; ustvaritev ilirske upravne skupine je sklenjena stvar. V imenu Avstrije se je pogajal nadvojvoda Ivan z Napoleonom. Da se je sprejela schönbrunnska pogodba v obliki, kakoršno je želel Napoleon, za to je bilo treba posebne zvijače. Napoleon je sicer izjavil nadvojvodi Ivanu, da je pogodba s predloženim besedilom šele veljavna, ko jo potrdi njegov vladar.<sup>9)</sup> 14. oktobra sta pogodbo podpisala za Avstrijo Lichtenstein in za Francijo Champagny. Predno je pa bila pogodba predložena avstrijskemu cesarju v ratifikacijo, jo je proglasil Napoleon za polnomočno. Ta proglas je prisilil cesarja dejansko, četudi ne pravno, da je tudi on smatral pogodbo za pravilno sklenjeno.

Marmont nam v svojih Mémoires<sup>9)</sup> poroča o načinu, kako se je sklenil dunajski mir; njegovo poročilo se stvarno povsem krije s poročilom Thiersovim. Oba trdita, da ni prišlo do pravilnega potrdila (ratification). Načela, ki vladajo dandanes v meddržavnem občevarju, so bila veljavna že za empira. Da je meddržavna pogodba pravomočna, je treba izrečne in svečane izjave državnega poglavarja.<sup>10)</sup> Dokler se niso izmenila pritrčila, je pogodba neveljavna. Pogodba, kakoršno so sklenili in podpisali upolnomočenci, ima pravni značaj pogodbenega načrta. Po mnenju Lisztovem se niti ne more govoriti o suspenzivno pogojni pogodbi, dokler so jo podpisali samo upolnomočenci. Pravomočna postane meddržavna pogodba šele, ko so se izmenila potrdila.

Mirovna pogodba schönbrunnska je z dne 14. oktobra 1809. Ljubljanski mestni arhiv hrani slovenski prevod tega meddržavnega dokumenta, menda prve diplomatske listine v slovenskem jeziku. Druga točka tretjega sklepa pravi o ilirskih deželah: Dalje da (svetli Cesar estrajski) svetlimu Cesarju francoskimu, kralju Italije, knežiu Gorico, zemlo Montefalkone, poglavarstvo inu mesto Terst, krajnsko deželjo s svojim primorjam, krassio Blasko na Koratanu inu vse druge zemle na desni strani Save, od tistiga kraja, kjer ta voda iz Kranjskiga vun teče, inu za njo do turške meje v Bošni, to je en kos deželске Hrovatie, šest soldaških okraju na Hrôvaškim, Réko inu Vogrisko primorje, estrajsko Istriô al okrajno mesto Kastue, otoke tim deželam podložne, inu vse druge zemle kakoršniga kol iména na desnim kraju Save, tako de bode velki curik te vode mejil med obéma kralestvama.<sup>11)</sup>

Potem dekreta in ne senatus-konzulta je sestavil Napoleon skupino ilirskih dežel. Dočim so bile italijanske pokrajine s

Francijo združene na podlagi senatus-konzulta, torej v obliki strogega ustavnega akta, je izdal Napoleon po schönbrunnskem miru edinole ustavno neobvezen dekret.<sup>19)</sup>

Istega dne, ko sta oba upolnomočenca podpisala mirovno pogodbo, je izdal Napoleon italijanskemu podkralju navodilo, v katerem mu nalaga okupacijo in organizacijo pokrajin, ki naj se odsle imenujejo ilirske dežele.<sup>19)</sup> „Finance in uprava je podrejena Vašim ukazom, ki jih dajate ne kot podkralj italijanski, ampak kot generalni poveljnik moje armade. Pridržujem si pa, pozneje določiti usodo teh dežel.“ Prvo organizatorno delo naj bi torej izvršil italijanski podkralj. Po vojaško naj bi bila prirojena ta organizacija, saj jo naj izvršuje vojščak. Državni svetnik D' Auchy naj odpotuje v Ljubljano in naj mu bo poverjena finančna uprava. Nejasno je, kako si misli Napoleon vlado ilirskih dežel. Marmont naj izvršuje „gouvernement général“, uprava bodi v rokah italijanskega podkralja. Še vedno se Napoleon ne more osvoboditi misli, da so ilirske dežele le privesek italijanskemu kraljestvu. 21. oktobra pridejo iz Monakova nekoliko točnejše posameznosti. Napoleon imenuje ilirske dežele pokrajine „med Savo in Sočo do Bosne.“ V Ljubljani bodi blagajničar, kakoršen je v Turinu. Dohodki teh pokrajin naj bodo osredotočeni v državnem zakladu, izdatki naj se pa pokrijejo iz državnega budžeta. Prvi važni dekret o organizaciji ilirskih dežel je bil izdan 25. decembra, 1809. Pa to je bila provizorna organizacija, ki jo je zamenila šele aprila 1. 1811. organizacija organizacijskega dekreta. Komaj dve leti se je upravljala Ilirija po lastnem načrtu, ki ga je v Parizu izdelala posebna komisija po Marmontovih nasvetih in navodilih. Naravno je, da bode podlaga našim študijam organizacijski dekret leta 1811.; kajti ta bi bil tudi izhodišče za vse izpremembe, ako bi se bil ohranil pri nas francoski režim.

2. Določiti nam je pravni značaj razmerja med ilirskimi deželami in Francijo. Istina je, da so bili skoraj vsi francoski zakoni z redkimi izjemami veljavni v ilirskih deželah; vendar bi bilo izgrešeno, ako bi imenovali ilirske dežele provincije enotne francoske države; niso bile to francoske provincije, ampak „Provinces illyriennes“. Cela vrsta ustavnih institucij, zakonodajni zbor, tribunat in senat, vse to je manjkalo v ilirskih deželah; uradniki se niso jemali izmed imen volilnih imenikov po zamotanem Sieyèsovem načelu, ampak vlada jih je imenovala neposredno. Sploh so imele ilirske dežele značaj zavojevanih pokrajin in prvotno je Napoleon nameraval napraviti iz njih nekako vojaško granico proti iztoku in šele pozneje se je odločil, ilirskim deželam dati upravo čisto po francoskem vzorcu. Ilirske dežele niso bile v nikaki organski zvezi s Francijo. Med njimi in Francijo je ležal drug državni

teritorij, ki je bil, dasi spojen po perzonalni uniji s Francijo, vendar podvržen drugemu državnemu redu in zakonodajstvu. Med Francijo in ilirskimi deželami ni bilo nobenih združujočih točk niti v pravnem, zgodovinskem in državnem razvoju, niti v raznih panogah kulturnega življenja. Francoski upravitelji so v vseh svojih nam ohranjenih memoarjih in državnih spisih bolj ko potrebno podčrtavali to velikansko razliko občedržavnega in kulturnega milieuja.

Zdi se, da je mnogo točneje in znanstveneje, ako rabimo mesto francoskega izraza „provinces“ (provincije) besedo „dežele“. Sicer je pojem „dežela“ precej širok, mnogoznačilen in mu končno tudi še manjka prava znanstvena eksaktnost, vendar ga rabimo radi tega, ker nam je potem laže, ilirske pokrajine uvrstiti v ono kategorijo, ki se nam zdi najumestnejša.

Jellinek se je temeljito bavil s pojmom „dežele“. Imenuje dežele državne fragmente, sestavine države, ki imajo enega ali več potrebnih samostalnih državnih elementov (ozemlje, ljudstvo, državne organe) in se vsled tega razlikujejo od državnega dela ali člena, občine. Deželam manjka lastna najvišja državna oblast.<sup>14)</sup> Državnopravni pojem dežele se kaže v dveh oblikah, in sicer prvič v obliki dežele-pritikline (Nebenland), druga oblika pa je dežela kot celovita sestavina države (integrierendes Staatsglied). V tem poslednjem pomenu besede je Jellinku dežela v večji ali manjši meri spojena z državo in je izpremenjena v provincijo v vseh stvareh, ki so prepuščene državi. Pod to kategorijo spadajo bojda tudi današnje avstrijske kronovine, kjer je Jellinku dežela podlaga državne organizacije. (Temu naziranju se protivi Vavrinek.<sup>15)</sup>

Že v svojem delu: „Die Lehre von den Staatenverbindungen“ se je Jellinek pečal z deželo-pritiklino. Značilno je, da je kriterij, ki ga navaja, čisto nejurističen in se znatno razlikuje od pravnega pojma dežele, ki smo ga ravnokar omenili. Jellinek imenuje deželo-pritiklino tisti del državne zveze, ki „igra politično podrejeno vlogo in se ne udeležuje bistvene vsebine v glavni deželi združenega državnega življenja.“<sup>16)</sup> To torej niso nikaki pravni znaki, ampak vseskozi državopolitični. Jellinek nadaljuje definicijo in navaja kot značilne znake dežele pritikline: prostorno oddaljenost od glavnega ozemlja, vladajočemu državnemu ljudstvu po plemenskem izvoru tuje prebivalstvo, živi spomin na nekdanje samostojno državno življenje, pomanjkanje aktivnega sodelovanja v političnem življenju celotne države. To so sami znaki, ki se ujemajo z značajem podvržene in zavojevane pokrajine. Vse te črte se ujemajo s politično individualnostjo ilirskih dežel. Edino glede znaka nekdanje samostojnosti ga je treba nadomestiti s spominom na dolgo avstrijsko vlado, ki je z avstrijskimi tradicijami bila velika ovira francoskim

reformam; zakaj ta spomin je bil globoko ukoreninjen med široko množico in med tistimi, ki so bili dosle vrhunec socialne stavbe. Jellinku pomenja<sup>17)</sup> dežela-pritiklina tako državnopravno obliko, „ki ima posebno politično eksistenco zaradi tega, ker se ne more udeleževati življenja vladajoče države.“ V jedru ista označba, kakoršno je podal že pred dvajsetimi leti! Poleg one že omenjene pravne definicije dežele nam pa podaja Jellinek še drugo, ki bi jo lahko imenovali sociološko; tu pravi, da je eksistenco dežel povzročila nemožnost, narodnostno, zgodovinsko in socialno ločene ljudske mase zlitih v popolno enoto.<sup>18)</sup> Dasi smo se vsaj deloma z neko opreznostjo lotili Jellinkove pravne definicije „dežele“, je treba z vso odločnostjo priznati točnost in verodostojnost njegove sociološke označbe.

Pojmovanje dežele-pritikline seveda ni znano našemu pozitivnemu pravu, kamoli francoskemu javnemu pravu cesarstva. To je znanstvena, teoretična konstrukcija. V zakonskem besedilu ni najti tega pojma. Zaman listamo po zakonih, ki jih je dala Francija ilirskim deželam; nikjer ni določeno točno in jedrnato razmerje med državo-materjo in deželo-pritiklino. Na prvi pogled se nam sicer zdi, da so ilirske dežele priključene Franciji kot navadne provincije, in res so Francozi mnogokrat rabili izraz „anektirane dežele“. Globlje znanstveno razmotrivanje nas pa mora dovesti do zaključka, da so ilirske dežele v pravem smislu teoretičnega pojma dežele-pritikline; kadar čitamo državne spise francoskih intendantov, se vedno bolj prepričujemo, da so smatrali ilirske dežele za pritikline in nikakor ne za provincije, povsem združene z glavno državo. Kolikokrat se ponavljajo iste tožbe o temeljnih razlikah, o nepremostljivem nasprotju, o velikanskih težavah, ki jih delajo te dežele francoskemu državnemu ustroju, o nemožnosti, slepo presaditi vse francoske uredbe na ilirska tla. Dasi je imela Ilirija jasen značaj dežele-pritikline, je Napoleon v svojem stremljenju po odločni in vsestranski centralizaciji in v svojem omalovaževanju pokrajinskih posebnosti vsilil ilirskim deželam enoličnost francoskih upravnih oblik. Pa kljub upravni izenačenosti, ki je v strogo formalnem oziru ilirskim deželam dala skoraj sličnost s francoskim departementom, vendar lahko vzdržujemo trditev, da so bile ilirske dežele pravzaprav dežele-pritikline in ne provincije enotne države. V tem nas še bolj utrjuje dejstvo, da za kriterij dežele-pritikline nismo navedli upravne organizacije, z glavno državo povsem enotne, ampak čisto drugo socialno strukturo podvržene dežele in pomanjkanje političnih in konstitucionalnih vezi.

Razlikovati bi bilo trojno deželo-pritiklino, deželo-pritiklino v ožjem smislu besede, kolonije in obrambna ozemlja. Ilirske dežele naj bodo tip dežele-pritikline v ožjem smislu besede



Vsako zavojevano ali potem meddržavne pogodbe prepuščeno ozemlje, ki ni v geografskem in organskem stiku z zmagujočo državo, je dežela-pritiklina v tem smislu besede. K tej skupini spadajo na pr. raznotere evropske dežele, ki jih je upravljala Avstrija v stoletnem državnem razvoju, kakor italijanske provincije ali pa Nizozemsko. Predpogoj te državnopravne tvorbe je vedno, da ima dotična dežela svoje lastno upravno ustrojstvo ali pa da je odtrgan del kake druge upravne organizacije. Liszt imenuje v eni sapi dežele-pritikline, kolonije in obrambna ozemlja, ne da bi delal razlike, kar se na noben način ne more odobravati.<sup>10)</sup>

Jellinek označuje pojem kolonije tako-le: „Kolonije v državnopravnem smislu so naselitve podanikov kake države na dosle nenaseljenem državnem teritoriju ali pa na tujem ozemlju, ki ga kolonisti, naselivši se, zaposedujejo za domačo državo.“<sup>11)</sup> Dočim se dežela-pritiklina ne kolonizuje, ampak se edinole državna oblast razteza nad zavojevanim ozemljem, je glavni znak kolonije, da teritorij prej ni bil naseljen ali le slabo in da je vzrok njegove okupacije predvsem potreba kolonizacije. Kolonije imajo lahko svoje konstitucionalno življenje in sploh se lahko razvija v njih popolna avtonomija. Sijajen zgled, ki nam kaže, kako raznovrstne so lahko v njih ustavne in upravne oblike, so nam angleške kolonije. Tretji je pojem obrambnega ozemlja. To je najenostavnejša in najprimitivnejša izmed vseh treh oblik. Sporno je, ali je njen značaj v večji meri državno-praven ali meddržavnopraven. Značilno je, kako so nastala nemška obrambna ozemlja. Kolonialne družbe so se polastile pokrajin, ki niso bile podvržene nikaki pravi državni oblasti. Ta ozemlja je vzela potem nemška dežela v obrambo in zaščito. Ta oblika je mogoča edinole, kjer vladajo povsem primitivne razmere, torej zlasti pri plemenih, ki stojijo pod vodstvom svojih poglavarjev in ne tvorijo države v našem smislu besede. Glavarji obljubijo novemu vladarju, da ne bodo dežele odstopili komu drugemu in ne sklepali pogodeb z drugimi državami; dovoljeno jim je pa, kakor dosle, nabirati davščine in izvrševati pravosodstvo.<sup>12)</sup> Kakor moramo soglašati v marsičem z izvajanjem Jurija Jellinka, kar se tiče vprašanja dežele-pritikline, pa ni mogoče brezpogojno pritrjevati nazorom, ki jih zastopa Laband v svojem „Državnem pravu“. Obrambna ozemlja, in menda dežele-pritikline sploh, so mu pertinence. Ako smo rabili izraz dežela-pritiklina za nemški pojem „Nebenland“, smo ga rabili brez ozira na dejstvo, da je pritiklina zasebno-praven izraz. Labandovega naziranja, po katerem se presaja zasebno-praven pojem v javno pravo, ni mogoče odobravati. Treba je samo v roke vzeti kako učno knjigo zasebnega prava in tam čitati poglavje o pritiklini in treba se je tako



zavedati, da je povsem nemogoče, prenesti pojem zasebnega prava na čisto drugo polje.<sup>29)</sup> Dežela-pritiklina nima nič skupnega z zasebnopravnim pojmom pritikline.

Vsem trem oblikam dežele-pritikline je skupna neka glavna poteza, ki je vseskozi pravnega značaja. Imajo svoje lastno ozemlje in prebivalstvo. Države pa niso, ker so podvržene tuji najvišji, suverenski državni oblasti. Ilirske dežele imajo svoje ilirsko ozemlje, prebivalci so Ilirci, ne Francozi; Francija je za Ilirce inozemstvo.<sup>30)</sup> Najvišjo državno oblast nad Ilirijo pa izvršuje francoski cesar. Cesar je sicer „empereur des Français, roi d'Italie, protecteur de la confédération du Rhin, médiateur de la Confédération Suisse“, kakega posebnega naslova pa nima z ozirom na ilirske dežele. V naredbah, proklamacijah in drugih javnih aktih je povsod podpisan francoski cesar z vsem svojim naslovom. Rzsodbe se izrekajo v imenu francoskega cesarja. Dasi so v ilirskih deželah recipirani francoski zakoni in je notranja uprava centralistično zvezana s Parizom, ne tvori Ilirija s Francijo enotne države, ampak je dežela-pritiklina, nad katero izvršuje francoski cesar najvišjo oblast.

Razmerje Francije do ilirskih dežel smo menda najbolje označili, ako smo imenovali ilirske pokrajine dežele-pritikline. To razmerje odgovarja tudi skoraj misli, ki jo je izrazil Roederer v nekem svojim pismu Josipu Bonapartu: „Trebaja, da so dežele, ki jih podvrže Francija, pod francosko zaščito in obrambo, nikakor pa naj se ne čutijo podvrženih.“ Ta zaščita je prav blizu oni temeljni misli o obrambnem ozemlju in končno tudi blizu misli o deželi pritiklini.

3. Ni v tem spisu mesta za problem diplomatske zgovine, zakaj je ustvaril Napoleon upravno celoto ilirsko. Omenjeno bodi le, da so bila merodajna izključno vprašanja zunanje politike. Dvoje velikih političnih vprašanj določuje smer Napoleonove upravne politike. Predvsem mu je bilo treba natančno izvesti kontinentalno blokado, prepoved vsakega trgovskega občevanja z Anglijo. V to svrhu so mu bile ilirske dežele neobhodno potrebne. Druga velika Napoleonova svrha pa je bila, prodirati preko Balkana na iztok. Napoleon je bil prvi, ki je spoznal veliki meddržavni pomen Balkana in važnost ilirskega ozemlja za osvajanje balkanskih dežel. To so bili politični razlogi, ki so povzročili veliko francosko javnopravno recepcijo na jugoistoku nekdanje nemške države.

Ako smo na kratko očrtali zunanjo zgodovino schönbrunnskega miru in ustanovitev ilirskih dežel, pač ni neumestno, ako na podlagi še neobjavljenih dokumentov, ki se nahajajo v pariških archives nationales, zasledujemo, kako se je začela ponosna Napoleonova upravna stavba rušiti štiri leta po odstopu ilirskih dežel Franciji.

Vsled vojnih dogodkov je bil 31. avgusta 1813 sedež vlade ilirskih dežel premeščen v Trst, kajti Ljubljana je bila preveč izpostavljena sovražniku. Vseskozi zanimiva je korespondenca generalnega intendanta Chabrola z ministrom notranjih poslov v Parizu; to so zanimive črte o begu francoske uprave iz Ilirije. Zadnji generalni gubernator ilirskih dežel, glasoviti Fouché, je, ko je slutil, da se bliža konec francoskemu gospodarstvu, odredil izpraznjenje Ljubljane. Arhivi uprave in javne blagajne so bile najprej spravljene v Trst, ko pa niti tam ni bilo več sigurno, še dalje v Gorico.<sup>24)</sup> Vojaštvo zapušča najprej Trst, za njim pa Fouché, čisto sam brez spremstva, edinole v družbi poveljnika narodne straže in nekaterih članov občinskega zastopa. Pretresljivo popisuje vestni Chabrol, čigar naloga je bila, izvesti to delo, ta eksodus francoske uprave iz Ilirije. Uradni, strogo oficialni dokument zadobi značaj neke intimne srčnosti. Opasnost je že velika, treba je rešiti državno lastnino. Chabrol pošilja naprej svoje konje z glavnimi upravnimi listinami. Sam pa zapušča Trst kot zadnji na vozu, pred katerim so vpreženi voli, ker konj nima več na razpolago. Proti italijanski meji bežijo nekdanji vsemožni francoski upravitelji, a v Gorici se ustavi beg za nekaj časa. Vojni dogodki so že ustavili upravni stroj, v notranji Istri se že začena vstaja, prebivalci se spuščajo z istrskih hribov in se združujejo z Avstrijci v borbo proti Francozom. Čez nekoliko dni se nekoliko osrčijo Francozi, ki so se osredotočili v Gorici. Generalni gubernator zapoveduje iz Gorice, da naj se uradniki zopet vrnejo v svoje urade in naj se prihodnjega dne zopet uraduje, osrednja uprava pa ostane v Gorici.<sup>25)</sup> Sovražnik izkuša, zrevolucionirati ljudstvo proti francoskim oblastim. Insurekcija se širi po Istri. Francoske naprave, mrzke ljudstvu, kakor na pr. indirektni davki, se že morajo vdati staremu avstrijskemu sistemu, ki ga uvajajo cesarski komisarji.<sup>26)</sup> Ilirske upravne novotarije se rušijo na vseh koncih in krajih. Da bi se ljudstvo bolj zavedalo prisotnosti Francozov, ostane Chabrol z blagajnami in arhivi, ki so spravljani v sto zabojih, še v Gorici. Chabrol toži notranjemu ministru<sup>27)</sup> o velikanski prednosti, ki jo imajo Avstrijci pred Francozi „vsled narodnih vezi, ki jih vežejo s prebivalci, vsled podobnosti jezika (?) in spominov na nekdanje običaje.“ Francozi izgubljajo vedno bolj tla pod seboj. Vsi uradniki so dobili povelje, se preseliti v Treviso ali Benetke. Generalni gubernator sam je 3. oktobra ostavil ilirsko ozemlje in šel v Benetke. V Gorici je zaostal samo še Chabrol, ki mu je prevažanje arhivov povzročalo mnogo brige in skrbi. Istega dne, ko ostavi Fouché Gorico, se odpošlje cesarju prošnja, naj dovoli, da se obvestijo upravni uradniki ilirski o razpustu francoske uprave;

dovoljeno jim je, se vrniti preko Alp domov na Francosko. V lepem redu se je izvršil beg francoskega uradništva; to je bila predvsem zasluga Fouchéjeva, ki je skrbel za vse posameznosti in s posebno previdnostjo uredil vse tako, da država ni trpela v nobenem oziru. Hladnokrvnost, ki jo je dokazal Fouché pri tej priliki, je bila ena izmed najznačilnejših potez njegovega značaja. Samozadovoljno in ponosno poroča Fouché cesarju iz Benetek, da nobena državna blagajna ni padla sovražniku v roke, vsi arhivi bodisi centralne uprave, bodisi arhivi intendantstev so rešeni. Ako je pisal Fouché Napoleonu v istem pismu, da so zapustili ilirske dežele, dobro vedoč, da se enkrat zopet vrnejo, je hotel s tem pač le laskati cesarjevemu samoljubju. Prepričan je bil na dnu duše, da se to ne zgodi nikdar. Sam se je sicer vrnil — a umirat. Pa še v tem svojem zadnjem pismu se zbudi Fouchéjev policijski duh. Fouché graja ilirsko organizacijo in njene predstojnike, da niso bolj vpoštevali policije, ker je policija posebne važnosti v deželi, „ki je vsa obrežje in meja“ in kjer je toliko narodov, različnih po šegah, navadah in vladanju.“ Pred begom je Fouché ohranil okvire obče uprave, da bi mogla, brž ko bi bili časi ugodnejši, nadaljevati svoje funkcije.<sup>1)</sup> Francoski uradniki, ki se niso pravočasno umaknili iz ilirskih dežel, so bili prijeti kot vojni jetniki. 23. oktobra sta bila samo še dva intendanta na svojih mestih. Drugi uradniki so že bili vsi onstran Soče, izvzemši podintendanta istrskega in goriškega. O Dalmaciji poroča Chabrol,<sup>2)</sup> da so se avstrijski generali že polastili dežele. Ustanovili so se tam provizorni odseki ter se lotili uprave, ki naj vsaj začasno ostane, kakor je bila pod Francozi. Uradniki, ki so se najprej smatrali za jetnike, so pozneje dobili dovoljenje, odpotovati v Trst, kjer so se vsi vkrcali na nevtralno ladjo, ki jih je odvedla v Italijo. Zadnje pismo Chabrolovo notranjemu ministru o ilirski upravi v dossierju pariškega „narodnega arhiva“ je z dne 23. novembra 1813.; tu izraža Chabrol željo, naj cesar odpusti iz službe vse ilirske uradnike, ki so pobegnili iz Ilirije in sedaj kot izgnanci blodijo iz enega italijanskega mesta v drugo. Prava odiseja teh vestnih upraviteljev, ki so prenesli vse to, kar je imela Francija v upravni stroki najnovejšega in najboljšega, na tuja, nepripravljena, nesprejemljiva in nehvaležna tla. Zopet je Avstrija zavladala s svojimi starimi upravnimi maksimami. Ilirska epopeja je bila pri kraju.

<sup>1)</sup> Napoleonova pisma so citirana po „Correspondance“, ki je izšla pod vlado Napoleona III.

<sup>2)</sup> 19. avgusta 1809.

<sup>3)</sup> Schönbrunn, 22. avgusta 1809.

<sup>4)</sup> 29. avgusta 1809.

<sup>5)</sup> 19. julija 1809.

<sup>6)</sup> 13. septembra 1809.

<sup>7)</sup> 15. septembra 1809.

<sup>8)</sup> Thiers, Histoire du Consulat et de l' Empire.

<sup>9)</sup> III. 274.

<sup>10)</sup> Liszt, Völkerrecht 168, 169.

<sup>11)</sup> Aškerc: Slovenski akti iz mestnega arhiva ljubljanskega. Izvestja, 1904, str. 99.

<sup>12)</sup> O tem glej Vojnovičev „Pad Dubrovnika, II. 204. Ni tukaj razmotrivati, ali so Vojnovičeva izvajanja glede Dubrovnika s stališča meddržavne prava povsem upravičena.

<sup>13)</sup> Instruction pour le vice-roi d'Italie. Schönbrunn, 14. oktobra.

<sup>14)</sup> Allgemeine Staatslehre 141. 642.

<sup>15)</sup> Proti naziranjju, da so avstrijske dežele običajni državni fragmenti, se obrača z vso odločnostjo in upravičenostjo Vavřinek v svojem habilitacijskem predavanju „O theorii státních fragmentů.“ (Sborník věd právních a státních. Ročník VI). Vavřinek dokazuje z uspehom, da so avstrijske dežele več ko državni fragmenti, ker je tem posebnim državnim tvorbam ustavno zajamčena integriteta. O istem predmetu razpravlja Vavřinek na izredno temeljit način v svojem delu „O státoprávní povaze království a zemí na říšské radě zastoupených.“

<sup>16)</sup> Jellinek, 63.

<sup>17)</sup> Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 642.

<sup>18)</sup> Jellinek, Allgemeine Staatslehre 644.

<sup>19)</sup> Liszt, Völkerrecht, 76.

<sup>20)</sup> Lehre von den Staatsverbindungen, 64.

<sup>21)</sup> Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches I. 741.

<sup>22)</sup> Glej Krainz, System I 243.

<sup>23)</sup> Analogno naziranje glede nemških obrambnih teritorijev pri Jellinku, Allg. Staatslehre, 635, Laband, II. 278. O tem vprašanju v obče glej Rehm., Allg. Staatslehre 77–83.

<sup>24)</sup> Pismo Chabrolovo ministru notranjih poslov. Gorica 13. septembra 1813. F<sup>ie</sup> 61.

<sup>25)</sup> Chabrol notranjemu ministru, Gorica, 17. septembra 1813. F<sup>ie</sup> 61.

<sup>26)</sup> Chabrol notranjemu ministru, Gorica, 29. septembra 1813. F<sup>ie</sup> 61.

<sup>27)</sup> Chabrol notranjemu ministru, Gorica, 6. oktobra 1813. F<sup>ie</sup> 61.

<sup>28)</sup> Fouché cesarju, Benetke, 13. oktobra 1813. F<sup>ie</sup> 61.

<sup>29)</sup> Chabrol notranjemu ministru, Parma, 16. novembra 1813. F<sup>ie</sup> 61.



## II. OZEMLJE IN PREBIVALSTVO.

1. Zemlja in njeni vsestranski vplivi so merodajni za začetek in konec človeških skupin. Ozemlje je pa pravni izraz za pokrajino, ki jo označujejo državne meje. Brez ozemlja ni države. Ako odpremo katerokoli učno knjigo občega državnega nauka, najdemo našete glavne tri znake vsake države: ozemlje, prebivalstvo, najvišja oblast. To je tista vedno se ponavljajoča označba, ki se je kljub svoji starosti in precejšnji obrabljenosti rešila tudi v najnovejšo literaturo. Med francoskimi avtorji izkuša Duguit dati tej stari formuli nekoliko novejšo obliko.<sup>1)</sup> Razlikuje štiri elemente: skupnost človeških oseb, določeno ozemlje, suverenost, vladu. Duguit smatra poslednji znak, „gouvernement“, za neobhodno potreben, kajti brez organov, ki izvršujejo voljo suverene državne skupnosti, je država gola abstrakcija.<sup>2)</sup> Zdi se mu, da je šele tedaj vlada konstituirana, ko se posamezniki ali cele skupine posvečujejo izvrševanju te suverene volje. Sicer pa ta razlika v navajanju znakov države ni globokega in dalekosežnejšega pomena, kajti Duguit daja edinole staremu pojmu nekoliko ohlapnejšo in širšo obliko.

Ozemlje, prvi važni element moderne države, ni značilo vedno istega. Starim Grkom je bila država skupina sodržavljanov; ozemlje je bilo Grku skoraj neznan pojem. Ako so se Grki izselili in ustvarili kako drugo kolonijo, je spadala ta brž k državi-materi. Kjerkoli so živeli Grki, izhajajoči iz istega mesta, so se smatrali za sodržavljanone onim, ki so jih ostavili v rodnem mestu, dasi je bila teritorijalna vez navidezno raztrgana. Stari vek je sploh doba največjega razcvita mestadržave. Mesto s svojo bližnjo okolico je tvorilo državno celoto; polnopravni so bili edinole meščani; okoličani so bili v podložniškem razmerju do meščanov. Mesto-država je v starem veku središče ustavnega in političnega življenja in v njem se razvija vsa umstvena in umetniška kultura one dobe, do neke mere zrel plod harmoničnega žitja v malodržavju. V srednjem veku je pa že prostrana, široke pokrajine obsegajoča deželadržava pretežni tip; poleg nje se v visoko razvitih krajih ohrani še mesto kot zedinjujoča točka državnega žitja. Novi vek

pa že pomenja popolno zmago teritorialnega načela, mesto-država je zapadlo poginu. Napoleon I. je velik uničevalec mesta-države, Benetke in Dubrovnik so njegove žrtve. S porodom načela narodnostne države dosega važnost državnega ozemlja svoj vrhunec. Isto državno ozemlje, ista narodnostna skupina, ta misel je velikanskega pomena za državno zgodovino druge polovice preteklega stoletja. Pa brž ko je vrhunec dosežen, nastopa reakcija. Ozemlje kot meja izvrševanja državne oblasti ne izgublja v modernem znanstvenem in političnem naziranju svoje važnosti. Pa ves velikanski razvoj prometa in gospodarstva vobče ustvarja vedno več meddržavnih upravnih skupin, ki presegajo meje državnega ozemlja. V državah, ki jih sestavlja več narodnosti, se opuščajo politični ideali izza časov politične romantike, državna znanost izkuša, odtrgati narodnost od ozemlja in ji dati, osvobajajoč jo ozemeljskih spon, večjo svobodo razvitka. Teritorialno načelo se zopet, vsaj kolikor se tiče družabnih skupin, kakor so cerkve in narodnosti, umika načelu osebnega združenja. Dočim se za reformacije smatra rek „Cuius regio, eius religio“ za veliko državniško resnico, izgublja to načelo v cerkvenem področju v naši dobi svojo veljavo. Še celo katoliška cerkev je postala povsem brez- in eksteritorialna in je danes mogočna družabna skupina brez ozemlja, a je kot taka nositeljica meddržavnih pravic in dolžnosti. Poleg cerkve je pa še druga velevažna družabna skupina, narodnost, ki se razvija kot avtonomna, organizovana kulturna celota, ko se je osvobodila ozemlja in se bo morebiti pozneje v teku razvoja tudi državnih mej.

Zanimivo je sporno vprašanje, ali naj se smatra razmerje države do ozemlja za stvarno- ali osebnopravno. Jellinku je spoznanje, da se je to razmerje izpremenilo iz stvarnopravnega v osebnopravno, eno izmed najimenitnejših dejstev modernega pravnega nauka o državi.<sup>9)</sup> Pa nikakor ne misli na evolucijo družabnih skupin, kakoršno smo pravkar omenili, ampak edinole na državo. Srednji vek predvsem je smatral ozemlje za stvar, ki jo more vladar kupovati, prodajati in zastavljati. Prebivalci so srednjeveškemu vladarju nekaka pritiklina, kakor „fundus instructus“ pri nakupu zemljišča. Krepka zaslomba stvarnopravnega naziranja je patrimonialna teorija. Vladar je bil nekdanj polnopravni lastnik ozemlja, ki tvori danes državo; iz lastnika je postal vladar, lastnina se je preobrazila v vladarstvo. Po staronemškem naziranju pripada vladarju vrhovna lastnina zemlje in fevdalno ustrojstvo stoji pod tem pravnim vplivom. Ustvaritelju Ilirije, Napoleonu, manjka povsem smisel za to, da bi videl v državi kaj drugega nego ozemlje, ki ga poseduje sam. Podvržene dežele je smatral za svojo osebno lastnino, in v tem oziru je še živa v njem stara patrimonialna



misel.<sup>4)</sup> Čim bolj pa stopa posamezna individualnost tudi v državnem in družabnem življenju v ospredje, tembolj se izgublja to starokopitno stvarnopravno naziranje, ki je moglo uspevati predvsem pod pritiskom absolutizma. Laband polaga v očitnem nasprotju z Jellinkom še veliko važnost na stvarnopravni značaj ozemlja.<sup>5)</sup> Neprestano mu silijo v pero privatnopravne analogije: oblastvene pravice nad podaniki se mu zdijo podobne rodbinskopravni oblasti, pravo države do teritorija mu je enako zasebnemu pravu države, ki sme po svoje z njim razpolagati v državne svrhe. Odločno poudarja Laband stvarnopravni značaj ozemlja, češ, da še tako obsežna osebnopravna oblast ne more ustvariti državnega gospostva. Ozemlje mu je predmet posebne pravice, ki jo izvršuje država. Nehote zabrede Laband na ta način v teorijo ozemeljske oblasti in oblasti nad osebami, ki pa nasprotuje načelu nedeljivosti suverenosti. Zastareli in premagani pojem o posebni ozemeljski in o oblasti nad osebami se najde še pri priznanih učiteljih meddržavnega prava.<sup>6)</sup> Jellinku prav blizu, kar se tiče motrenja tega pravnega problema, je Duguit. Ako se pravi, da ima država teritorialno najvišjo oblast, znači to, da država izvršuje svojo oblast nad vsemi osebami, ki se nahajajo na njenem ozemlju. Ozemlje je Duguitu meja za izvrševanje državne oblasti, nikdar pa ne objekt izvrševanja.<sup>7)</sup>

Nekdanjega stvarnopravnega naziranja še spominja, ako se ozemlju pripisuje neka pozitivna in negativna funkcija. Prva je ta, da ima država pravico, razpolagati, v kolikor je zakoni ne omejujejo, z žitjem in imetjem državljanov, da izvršuje najvišjo oblast nad ozemljem in ljudmi, druga pa, da je vsaki drugi suverenski oblasti zabranjeno, se baviti z državnimi posli domače najvišje oblasti. Lastnosti, ki se tičejo suverene oblasti in države v obče, se tičejo tudi pravnega značaja ozemlja. Ozemlje je po modernem naziranju nedeljivo. Staro državno pravo je poznalo deljivost ozemlja; posebno avstrijska državna zgodovina poroča mnogokrat o takih delitvah med brati ali sorodniki, ki so imele vedno žalostne, državo slabeče posledice. Pragmatična sankcija je zaradi tega tako važen državnopravni dokument, ker enkrat za vselej določuje nedeljivost habsburške monarhije. V načelu nedeljivosti je skrito načelo popolnega odklanjanja stvarnopravnega značaja teritorija. Že omenjeni negativni strani sorodna je neprodinost teritorija. Vsaka država pazi, da se na njenem ozemlju izvršujejo izključno le čini njene najvišje oblasti, in treba je odkloniti vsako vmešavanje tujega suverenstva. Razmerje Bosne in Hercegovine do Avstro-Ogrske in Turčije od okupacije do aneksije je slo-nelo na prostovoljnem prepuščanju suverenskih prav turške države, ki je zatajila načelo neprodinosti teritorija. To razmerje

je bilo tekom tridesetih let čisto nenormalno in je bilo učinek po političnih dogodkih izzvanega omalovaženja ene izmed glavnih črt, značilnih za pravni značaj ozemlja. S tem-le znakom teritorija se precej ujema znak izključljivosti. Logično je nedopustno, da bi imeli dve ali več suverenskih oblasti izvrševalno moč nad kakim ozemljem. Dejansko pa je to načelo mnogokrat zanemarjeno. Vsiljuje se vprašanje, kako je razmerje Avstro-Ogrske in če hočemo biti točnejši, Avstro-Ogrsko-Hrvatske napram Bosni in Hercegovini.<sup>8)</sup> Še drug znak ozemlja je omeniti, namreč neodstopnost. Privatnopravni pojem odstopanja očitno ne spada v javno pravo. Jellinek razpravlja sicer o odstopnosti in jo imenuje izjemo, kar se tiče nedeljivosti ozemlja, pa vendar priznava, da se po vsakem odstopu ozemlja izpremeni subjekt države.<sup>9)</sup> Ako se pa vpoštevata ta posledica odstopnosti, vsled katere izgine stara državna organizacija in nastane nova, je pač treba s strogo teoretskega stališča k znakom ozemlja prištevati njegovo neodstopnost. Diplomatska zgodovina snovanja Ilirije govori o nje odstopu Napoleonu. Udomačil se je torej ta izraz v državni praksi, dasi je v znanstvenem oziru pomanjkljiv.

2. Drugi znak, ki določuje državo, je poleg ozemlja ljudstvo. V znanstveni terminologiji izraža celoto državljanov najbolj beseda: državno ljudstvo. Nikakor ne smemo govoriti o narodu ali narodnosti po romanskem primeru. Francozi in Italjani rabijo mesto „ljudstvo“ mnogoznačno besedo „narod“, „nation“, „nazione“. Dasi se pri njih kulturno-etična skupina skoraj krije z državo — kajti narodno edinstvo se krije z državnim — povzroča ta terminus vendar mnogo dvoumnosti. Potem romanske terminologije se je vtihotapil izraz „mednarodno pravo“, dočim bi bil izraz „meddržavno pravo“ mnogo točnejši in logičnejši. Sploh bi bilo nasvetovati, da se jeziki z nerazvito terminologijo takoj oprimejo pravilnejšega izraza. Vsi polnopravni državljani tvorijo državno ljudstvo, pripadajo pa lahko raznim narodom. Ljudstvo, združeno v eni državi, to je strogo političen, državno-praven pojem. Pa vendar je njega vsebina tudi socialna. Nešteto socialnih in gospodarskih skupin in združenj spaja in obenem razdružuje to na prvi pogled sicer homogeno množico, nje člani so si vsi enaki pred zakonom in zakonodajstvo jih smatra za enakovredne in enakopravne. Velik čin revolucije je bilo izenačenje, pa v svoji doktrinarnosti je mislila, da izbriše tudi gospodarske razlike, ako dekretuje, da se ti razmetani, po svoji sestavini si sorodni delci nikdar ne bi smeli združevati v dosego gospodarskih koristi.<sup>10)</sup> Državno ljudstvo je postalo po nauku revolucije nositelj ljudske suverenosti, kar odgovarja povsem današnjemu pozitivnemu javnemu pravu Francije. Vprašanju, ali je mogoče, govoriti o ljudski suve-

renosti za cesarstva, se ne moremo izlahka izogniti. Navidezno se je sicer kazala ljudska suverenost pri raznih plebiscitih, ki jih je uprizarjal Napoleon, in tudi v Sieyèsovem sistemu uradniških imenovanj so gotovo še ohranjeni ostanki ljudske suverenosti. Pa ta suverena volja je bila v praksi brezsilna proti cesarjevim željam. Iz značaja dežele-pritikline, kakor smo nazvali ilirske dežele, že sledi, da bi Ilirci nekakor ne uživali istih prav kakor Francozi, da za njih ne bi veljalo načelo ljudske suverenosti, da bi se ne smatrali za člane, ki so sklenili socialno pogodbo, ako bi bila za cesarstva še veljala ljudska suverenost. Ilirci so stali izven kroga polnopravnih francoskih državljanov in kot taki niso mogli sklepati socialne pogodbe po Rousseaujevem vzorcu, dokler jim dežela-mati ni podelila vseh konstitucionalnih pravic. Misel ljudske suverenosti Nemci dosledno odklanjajo; misel ne odgovarja niti njih državnemu razvoju, niti se strinja z njih znanstveno argumentacijo. Po njih mnenju je država in nikakor ne ljudstvo nositeljica suverenosti, in ljudstvo kot pravni subjekt nikakor ne more imeti pravice suverenosti, ki bi se razlikovala od državne najvišje oblasti in bila starejše nego ta.<sup>11)</sup>

Po velikih borbah in stoletnem razvoju si pribori veljavo misel, da so državljanu lastne pravice, ki ga napravijo polnopravnim članom državne skupine. V prejšnjih dobah je bilo omejeno število onih, ki so smeli in mogli izražati svojo voljo in mnenje v državnih poslih. Tisti, ki so stali izven tega kroga, so bili brezpravni nosilci javnih bremen. Državljanstvo v modernem smislu besede podeljuje onemu, ki ga je deležen, celo vrsto pravic in dolžnosti. Pogoji, ki se morajo izpolniti, ako naj postane kdo član dotične državne organizacije, so si podobni skoraj v vseh civiliziranih državah. Ti pogoji so predvsem rodbinskopravnega značaja, sprejem v državno zvezo je pa odvisen od nekaterih pravnih pogojev, ki jim je svrha, da se državljanstvo podeli samo onemu, ki bode po vsej verjetnosti državi v korist in ne v breme.<sup>12)</sup>

Labandu pomenja državljanstvo dolžnost slušanja. „Bistvo pripadnosti k državnemu organizmu se kaže v podaništvu, to pa znači, se podvreči oblastveni vladarski moči.“ Pa ni samo zavezan, biti poslušen, ampak obenem mora biti zvest, in ta dolžnost povzroča drugo „pravno dolžnost, da se opusti vsako dejanje, ki bi bilo državi v škodo.“ Vsako izdajstvo je kršenje tega razmerja zvestobe, ki močno spominja na pravne določbe fevdnega prava. Laband smatra državljana v precej daleko-sežnem pomenu besede za objekt, s katerim more država ravnati, kakor se ji ljubi: „Državljan je kot posameznik objekt oblastvenih pravic države; vladarska oblast se obrača proti njemu in mu nalaga dejanja, dajatve in opustitve v svrhu izvr-

ševanja državnih nalog.“ Po tem naziranju mora krog državljskih pravic biti ozek; polaga se mnogo večja važnost na dolžnosti nego na pravice. Mnogo bolj pa naglašaja, skoraj v nasprotju z Labandom, Jellinek subjektivni element; po njegovem nazoru naj državljan kot subjekt, kot civis, kot aktiven citoyen francoske revolucije stopi nasproti državi in naj zahteva od nje varstvo svojih pravic. „To je rezultat celotnega kulturnega razvoja, da je v moderni državi vsak človek, ki je podložen državni oblasti, njej nasproti tudi osebnost,“ tako vzklika Jellinek, hoteč braniti posameznega državljana državne vsemočnosti.<sup>19)</sup> Niti francoska revolucija se ni povzpela v svojih začetkih do popolne pravne enakosti vseh državljanov; razlikovala je še vedno aktivne in pasivne državljanje; le prvi so imeli vse pravice, voliti in biti izvoljeni, poslednji, ki jim je manjkal denarni cenz, so bili prikrajšani pri izvrševanju svoje državljske funkcije. To nedoslednost je francoska revolucija pozneje popravila. Ko je zavladal Napoleon, je sicer Francozom vzel konstitucionalne pravice v ožjem pomenu besede, pa ostala je enakost pred zakonom kot dragocena dediščina revolucije. Obča izenačenost je ostala; seve ustvarilo se je novo uradniško plemstvo, pa vstop v njegove vrste je bil mogoč vsakomur, ki se je odlikoval na kateremkoli polju. Glavnih državljskih pravic, kakor jih je učila revolucija, ni odpravil Napoleon, dasi so bile politične pravice v ožjem smislu besede žrtvovane novemu avtokratskemu režimu. Še vedno pa je bil širok krog občedržavljskih pravic prepuščen „citoyenu“ cesarstva.

3. Pokrajine, ki jih je Francija anektirala, so tvorile tri skupine. Prvi in najvažnejši del so bile notranje-avstrijske dežele, slovensko ozemlje. Kraljestvo hrvatsko-slavonsko-dalmatinsko je schönbrunnski mir razkosal v dva dela; Sava je bila meja med avstrijskim in ilirskim ozemljem. Tretji del je pa bil nekdanja benečanska posest v Istri in Dalmaciji. Važno je, da se spomnimo te razdelitve; kakaj ustava in uprava vsakega izmed teh treh delov se je temeljno razlikovala od drugih. Stari režim v vsaki izmed teh treh skupin je imel svoj posebni značaj. Da, pravzaprav bi moral omeniti še četrto skupino, vojaško granico, ki je imela vsled svojega posebnega ustrojstva v upravnem oziru malo skupnega z ostalimi ilirskimi deželami. Povsem ločena od vseh teh skupin je bila dubrovniška republika. Dalmacija in beneška Istra se je priklopila Avstriji vsled mirovne pogodbe, sklenjene l. 1797. v Passariano pri Vidmu (mir kampoformijski). Avstrija je izkušala — ne brez uspeha — reformirati skrajno zanemarjeno upravo beneške republike. Ti poizkusi resne in vestne reforme so precej zanimivi.

Dalmacija, kakor sploh dežele, ki so stale pod neposrednim italijanskim političnim vplivom, je premagala fevdalizem mnogo

prej nego Notranja Avstrija. Bil je to pokret, ki se je vršil v vseh italijanskih državah in državicah; vladarjeva oblast je prej ko v Nemčiji izpodrinila oblast patriominalno-fevdalnih graščin. Republike, kakor je bila republika beneška, so bile po notranjem značaju svojega ustavnega ustrojstva nasprotne fevdalnemu redu. Dalmacija je bila Benečanom inozemstvo, kolonija. Ustvarili so sicer svojo precej centralizirano, od Zadra odvisno upravo, ki je pa bila prepletena z raznimi upravnimi ostanki preteklosti, izražajočimi se v raznih privilegijih, in mnogo manj enotna nego v avstrijskih deželah. Najprej pa nam je omeniti, da je pod Benečani bila Dalmacija razdeljena v tri dele: vecchio acquisto, nuovo in nuovissimo acquisto, kar je bilo tudi važno za upravo. Benečani so se začetkoma polastili samo pomorskih mest in šele polagoma so prodirali v notranjščino dežele. Upravi na čelu je stal provveditore generale. Dežela je bila razdeljena v distrikte; takozvani grofi ali grofi-kapitani so jih upravljali, v nuovo acquisto so se pa nazivali upravitelji, provveditori. Uradniki so bili vsi beneški plemiči, in njih doba je potekla po dvaintridesetih mesecih ali dveh letih.<sup>19)</sup> S sodnimi zadevami v distriktu se je bavil cancelliere, s financami pa camerlengo. Benečanski Dalmaciji je manjkala vsaka upravna enotnost. Vsako mesto je imelo svoj starodavni statut in mestna avtonomija je bila prav razsežna. V mestih so bila razredna nasprotstva prav rezka. Mestno plemstvo je tvorilo „la magnifica communita nobile“, skupščino, ki se je bavila z mestno upravo in ki so bili v njej zastopani vsi plemenitaši, stari nad šestnajst let. Prav malo je bilo število mestnih občin, kjer so imeli tudi neplemenitaši politične pravice.<sup>20)</sup> Kmetiskim občinam je načeloval harambaša, ki ga je imenoval grof. Tudi beneška Dalmacija je imela svojo vojaško granico, nazvano „nuovo“ in „nuovissimo acquisto“, ki je bila urejena in upravljana skoraj kakor avstrijska granica. Tam so upravljali provveditori, ki so bili nekaki vojaški predstojniki. Iz vojaške granice je republika zavzemala svoje vojaštvo. Upravna organizacija je bila zaradi tega nekoliko novodobnejša, ker je bila vsa, izvenzemši občinsko avtonomijo, v rokah od republike imenovanih uradnikov in ni bilo fevdalnih oblasti. Samo v dveh distriktih, Narenti in Vergorcu, je bila uprava v rokah dveh domačih rodbin. Upravno ločena od ostale Dalmacije je bila Poljica. Tam so domačini volili velikega grofa, a temu je stal ob strani vojvoda. Prvi je bil zakonodajec in sodnik, drugi je pa načeloval izvrševalni oblasti. Plemenitaši so imeli svoj sabor, kjer so volili velikega grofa. V Poljici je imel spljetski nadškof svojega vikarja, ki je imel močen političen vpliv. Ta ustavna in upravna raznovrstnost je brž storila konec, ko so zavladali Francozi. Vse te tradicionalne zgodovinske tvorbe so se mo-



rale brezpogojno umakniti shematični francoski upravni razdelitvi. Pa pred Francozi so se Avstrijci poizkušali v reformah. Ustvaril se je l. 1797. poseben gubernij; dvornemu komisarju je stal ob strani gubernijski svet, sestavljen iz odličnih domačinov in višjih avstrijskih uradnikov. Ta svet, sestoječ iz šestih članov, je bil poslednja inštanca v vseh upravnih zadevah, izvzemši vojaške. Pravosodstvo se je organizovalo čisto na novo, uvažala so se mirovna sodišča.

Hrvatska je bila pred dohodom Francozov razdeljena v županije, ki so jih upravljali veliki župani in njih namestniki, podžupani. Bila je to stara domača avtonomna uprava. Iz teh upravnih skupin, kakoršne so bile županije, so bila izvzeta nekatera mesta, uživajoča posebne svoboščine. V deželah srbohrvatskih je bil ilirski oficialni naziv od nekdanj domač. Gens illyrica seu Rasciana, je omenjena že pod Leopoldom I. v diplomu z dne 26. septembra 1706.

L. 1745. je Marija Terezija ustvarila deputacijo „in Transylvania, Banaticis et Illyricis“. Ta deputacija je upravljala srbske cerkvene in upravne zadeve. Ogrski centralni uradi so odločno nasprotovali tej srbski narodni avtonomiji. Pa kljub temu se je deputacija ohranila do leta 1777.<sup>1)</sup> Pod Leopoldom II. pa je bila zopet za Banat ustanovljena posebna ilirska dvorna pisarna, in sicer se je to zgodilo na prošnjo srbskega cerkvenega kongresa.<sup>11)</sup> L. 1792. so zopet razpustili ilirsko dvorno pisarno, ker so to zahtevali Madžari.

Notranja Avstrija, torej slovenske dežele, ki so se priklopile ilirski skupini, so bile administrativno ločene, pa tekom poslednjega polstoletja pred francoskimi pohodi se je ta delitev mnogokrat menjavala. Po patentu z dne 8. aprila 1747 se je ustanovila za Kranjsko, Goriško in Gradiško, nadalje za avstrijsko Primorje z Bakrom v Ljubljani posebna kameralna, komercialna in politična reprezentacija. Najvišja resolucija z dne 3. septembra 1763 je ustanovila poseben gubernij\* v Gradcu. Na Kranjskem in Goriškem pa nastane deželno glavarstvo. Pod Jožefom II. se zopet odpravijo deželna glavarstva, Kranjsko se spoji z notranje-avstrijskim gubernijem, Gorica s tržaškim. Leta 1790. se ustvari posebna deželna vlada za Gorico in Gradiško, ki se čez trinajst let zopet odpravi in združi s kranjsko deželno vlado.<sup>12)</sup> Za prihoda Francozov je dvema upravnima celkoma, tržaškemu guberniju in kranjski deželni vladi usojeno, se izpremeniti v intendantstvo. Pod deželno vlado, oziroma gubernijem so bila okrožja, ki jih je ustvarila Marija Terezija. Okrožja so upravljali okrožni glavarji. Z ustanovljenjem okrožij je bil zadan hud udarec stari fevdalni upravi, kajti okrožja so odsle nadzorovala graščinsko politično upravo. Politični uradi prve instance, nižja sodna oblast in nižja policija je bila povsem



v rokah graščin; izvzeta so bila samo mesta in cesarski trgi. Graščine, dominiji, kot ostanki starega fevdalnega ustrojstva, so bili kmetskemu prebivalstvu predpostavljena patrimonialna oblast. Začetkom devetnajstega veka so bili že razviti tudi v Notranji Avstriji okrajni uradi, to je, večje graščine so združevale politično oblast manjših, neznatnejših dominijev. Graščinske uradnike je graščina imenovala in odpuščala. Njih služba je imela čisto privatnopraven značaj, da, pod Marijo Terezijo so bili še celo podrejeni raznim družinskim redom<sup>19)</sup>. Gubernij ali deželna vlada, okrožja, mestni magistrati ali graščinski uradi, taka je bila upravna stavba, ko so prišli Francozi v deželo.

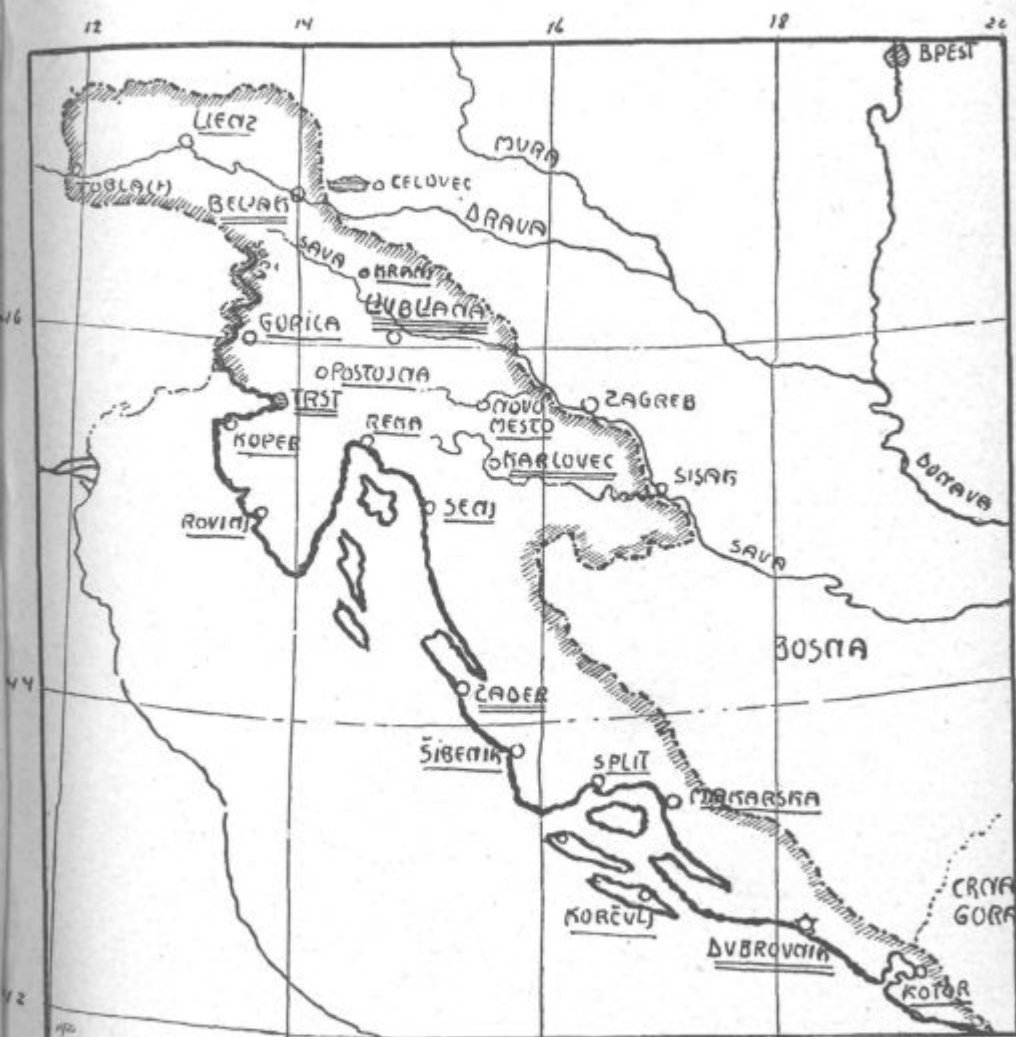
Veliko, glavno načelo pri zaokroževanju ozemlja ilirskih dežel je bilo, da naj bodo meje, kolikor možno, velike reke. Na severu je bila Sava naravna meja, na zapadu pa Soča. Po Marmontovem mnenju, ki ga izraža v svojih „Memoarijih“<sup>20)</sup>, se sicer ne smejo reke uporabljati za meje notranjim upravnim celkom, ki naj jih omejujejo gorovja, pač pa naj ima država vedno vodne meje. Marmont utemeljuje poslednjo trditev na ta način: Vodne meje naj bodo državam kot granice, ker so dobra branila, nadalje, ker hoče vsaka država rabiti vodna pota, in končno, ker taka meja ne more povzročati nikakih prepиров.

Napoleon I. se živahno zanima za določevanje mej ter piše Champagnyju: „Predložite mi obmejno črto med italijanskim kraljestvom in ilirskimi deželami; ta naj bode struga Soče tja na trbiško stran in naj da razvodje Julijskih Alp italijanskemu kraljestvu.“<sup>21)</sup> Vsled posebnega dekreta sta se priklonila bolški in kobaridski okraj italijanskemu kraljestvu.<sup>22)</sup> Sploh je smatral Napoleon ilirske dežele za nekako vojaško granico Italiji: „Ilirske dežele tvorijo mejo, ki daje mojemu kraljestvu večjo varnost.“<sup>23)</sup> Druga imenitna meja je bila Sava od mesta, kjer se začena Hrvatska, pa dol do Bosne. Proglas avstrijskega generala Kneževića prebivalstvu je javil vojno konvencijo, vsled katere je do 4. januarja 1810, poslednjega termina za izpraznitev, dovoljeno, spravljati lastnino preko Save.<sup>24)</sup> Na štajerski meji je bila še l. 1811. regulacija državne meje. Osredki, ki so se odkazali štajerski vojvodini, so se združili s celjskim okrožjem, „ki najtam izvršuje teritorijalne in cesarske pravice“.<sup>25)</sup> Da bi se na avstrijsko-ilirski meji olajšal promet, je izšel poseben dekret, ki je dovoljeval svoboden izvoz in uvoz poljskih pridelkov v odaljenosti do dveh miriametrov, ako avstrijska vlada dopusti isto olajšavo za ilirsko prebivalstvo.<sup>26)</sup>

Dekret z dne 14. oktobra 1809 je določil, da se deli ilirsko ozemlje v sedem provincij, šest civilnih in eno vojaško. Civilne provincije ali dežele so bile: Kranjska (glavno mesto Ljubljana), Koroško (Beljak), Istra (Trst), civilna Hrvatska (Kar-

# OZEMLJE NAPOLEONOVE ILIRIJE.

(Narisal prof. Ivan Žnidaršič v Gorici.)



Znaki: stolica ilirskih dežel.

glavna mesta provincij.

" " distriktov.

meje.

lovac), Dalmacija (Zadar), Dubrovnik in Kotor (Dubrovnik). Provincije so bile razdeljene v distrikte in distrikti v kantone. Najnižji upravni celek je pa arrondissement communal, to je, občina.

Ilirske dežele so štejele l. 1812. 1.483.000 duš in sicer Kranjska 423.000, Koroška 148.000, istra 226.000, Civilna Hrvatska 236.000, Dalmacija 217.000, Dubrovnik 65.000 in Vojaška Hrvatska 238.000 duš. Kranjska je bila razdeljena v tri distrikte: Ljubljana 141.000, Novo Mesto 156.000, Postojna 72.000 (Pozneje so ustvarili še četrti, gorenjski distrikt), v 20 kantonov in 125 občin.

Koroška ima dva distrikta: Beljak 106.000 duš, Lienz 30.000; 10 kantonov in 49 občin. Istra ima štiri distrikte: Gorica 87.000 duš, Koper 64.000, Rovinj 49.000, Trst 40.000; 18 kantonov in 62 občin. Civilna Hrvatska ima tri distrikte, karlovški, reški in senjski, 19 kantonov in 66 občin. Dalmacija ima tri distrikte: Spljet 70.000 duš, Makarska 31.000, Hvar 14.000; 17 kantonov in 85 občin. Dubrovnik 31.000 duš, Kotor 31.000, Korčulja 6000; 10 kantonov in 36 občin.

Vojaška Hrvatska je ostala kakor pod Avstrijo razdeljena v 6 regimentov.

Stolica Ljubljana je štela 13.000 prebivalcev. Izmed kranjskih distriktnih mest pa je imelo Novo Mesto 3000 in Postojna 4000 duš, Beljak in Lienz sta štela po 4000, Gorica 8000, Koper 17.000 (z okolico), Rovinj 10.000, Trst 28.000, Karlovac 7000, Spljet 7000, Dubrovnik 6000, Kotor 2000 prebivalcev.<sup>27)</sup>

Veliko skrb je prizadevalo Francozom točno ljudsko štetje. „Vsi, ki prebivajo v Iliriji od 1. januarja 1809, bodisi da imajo tu svoje stalno ali začasno bivališče, se morajo javiti pri policijskem komisarju in navesti tam svoje ime, poklic in bivališče. Ako pa blizu njih bivališča ni policijskega komisarja, morajo iti k žandarskem častniku, ki jim je najbližji.“<sup>28)</sup> Policija za tujce je bila dovolj stroga. Vsak tujec, ki je potoval po ilirskih deželah, je moral imeti potni list, vidiran po svojem diplomatskem zastopstvu. Prebivalcem sosednih držav Avstrije in Bavarske je pa zadoščal visum političnih oblasti. V ilirskih deželah so veljavni tudi potni listi francoskega cesarstva in italijanskega kraljestva. Vsak tujec, ki se hoče naseliti v ilirskih deželah, mora dovoljenja prositi generalnega intendanta, katerega sekretar mora preiskovati, ali ima tujec dovolj denarnih sredstev. Vsak tujec se mora javiti pri intendantu, podintendantu ali policijskem komisarju. Ako potni list ni v redu in če je tujec dvomljiva osebnost, ga je nadzorovati in eventualno poslati v zapor. Carinski uradniki imajo pregledati potne liste vseh onih, ki so namenjeni, zapustiti ilirske dežele, pa prost odhod je dovoljen samo tistemu, čigar potni list je uradno

potrjen. Potni listi ilirskih podanikov, ki potujejo v Italijo, morajo biti potrjeni od diplomatskega ali konzularnega zastopstva italijanskega kraljestva.<sup>79)</sup> Vsak tujec, ki se hoče naseliti v ilirskih deželah za to, da bi izvrševal kako obrt, mora intendantu ali subintendantu predložiti posebno prošnjo. Posebno strogo nadzorovani so bili trgovci pri prehodu čez mejo. Italijanski konzulat v Trstu se je bridko pritoževal, da se na meji ne pazi dovolj na tujce in da odpotujejo trgovci iz Trsta v Italijo, ne da bi si dali potrditi potni list.<sup>80)</sup> Kar se tiče italijanskih podanikov v Trstu, je bilo samo ob sebi umevno, da kot inozemci niso mogli izvrševati funkcij mestnih svetnikov in sodnikov. Il gran giudice italijanskega kraljestva utemeljuje pravni položaj italijanskih trgovcev v Trstu. Dasi so italijansko kraljestvo in pa ilirske dežele pod isto suvereno oblastjo, vendar sta državi politično ločeni, tako da ima vsaka svojo lastno ustavo in vlado. Ako naj bi torej uživali italijanski državljani politične pravice v Trstu, bi bilo treba, da se odpravi ovira, ki je posledica tujega podaništva. Obenem pa misli gran giudice, da je treba dovoljenja lastne vlade, ako naj bi sprejeli ponujene jim javne funkcije. Da bi se zabranilo izseljevanje iz dalmatinske in dubrovniške provincije, se je uvedla naravnost drakonska policijska določba glede potnih listov.<sup>81)</sup> Kdor gre v Carigrad brez dovoljenja in ne da bi imel potni list, potrjen od pristojne oblasti, je kaznovan s sekvestracijo premoženja in njegova rodbina je policijski nadzorovana.<sup>82)</sup> Iz vseh teh določeb je razvidno, da je bila pravica svobodnega preseljevanja precej omejena. Prisilne zglasitve, prisilni potni listi, svobodo prometa silno ovirajoče odredbe, ki so delale veliko potežkoč trgovini in trgovcem, to je v velikih črtah smer te panoge uprave. Italijansko kraljestvo in ilirske dežele so upravno popolnoma ločene kljub skupni suverenosti. Kljub širokopotezni Napoleonovi gospodarski in trgovinski politiki še vedno niso povsem odstranjene opreke svobodnega občevanja prebivalcev s sosednimi državami. Pa vendar je ustvarjeno primeroma veliko ozemlje, v katerem ni nikakih deželnih mej. Prebivalci so prenehali biti Kranjci, Korošci, Goričani, Tržačani, Istrani, Dubrovčani, Dalmatinci, Hrvati in Graničarji, vsi so postali Ilirci.

<sup>1)</sup> Duguit, Droit constitutionnel 75.

<sup>2)</sup> Duguit, Droit constitutionnel 268.

<sup>3)</sup> Allgemeine Staatslehre, 391.

<sup>4)</sup> O razmerju med ozemljem in podvrženim ljudstvom glej izvajanja Rehmovia, Allgem. Staatslehre, 37.

<sup>5)</sup> Laband, Deutsches Staatsrecht, I. 165. 166.

<sup>6)</sup> Liszt, Völkerrecht 26, 68, 75.

<sup>7)</sup> Duguit, Droit constitutionnel. 105.

<sup>8)</sup> Jellinek imenuje poslednje razmerje v Allg. Staatslehre, 383, koimperij.

- 9) Jellinek l. c. 390.  
 10) Loi Chapelier, 14. junija 1791.  
 11) Duguit, Droit constitutionnel 85.  
 12) Laband, Staatsrecht I. 124.  
 13) Jellinek l. c. 395.  
 14) Petter, Dalmatien I. 233.  
 15) Pisani, Dalmatie 4, 60, 61.  
 16) Bachmann, Österreichische Reichsgeschichte, 321.  
 17) Luschin, Österreichische Reichsgeschichte 331.  
 18) Über die adm. Leitung der Provinzen Krain, Kärnten, Görz, Gra-  
 diska. Mitteilungen des Musealvereines für Krain. 1902.  
 19) Rieger, Grundherrschaft, Österr. Staatswörterbuch I. 966.  
 20) Marmont, Mémoires III.  
 21) Napoleon Champagnyju, Fontaineblau 3. novembra 1810.  
 22) Decreto di S. M. J. e R. del 5 agosto 1811. Archivio di Stato. Milano.  
 23) Napoleon predsedniku senata italijanskega kraljestva, 18. de-  
 cembra 1809.  
 24) Reka, 6. novembra 1809. Karlovški mestni arhiv.  
 25) Instruktion für den k. k. Kommissär Klabuscizky. K. u. k. Haus-, Hof-  
 u. Staatsarchiv Dunaj. Poročilo o predaji ozemlja z dne 15. marca 1811.  
 26) Intendant ljubljanskemu méru, 20. marca 1813. Mestni arhiv v  
 Ljubljani.  
 27) Tableau général de la division territorial des provinces de l' Illyrie,  
 présenté au Ministre de l' intérieur par le Comte Chabrol. Fie 66.  
 28) Arrêté 7. decembra 1812. Mestni arhiv Ljubljana.  
 29) Arrêté 30. avgusta 1811.  
 30) Italijanski konzul v Trstu italijanskemu ministru zunanjih poslov  
 v Milanu. 18. aprila 1812. Archivio di stato. Milano.  
 31) Milan, 24. aprila 1812. Archivio di stato. Milano.  
 32) Arrêté Marmontu 5. marca 1810. Archives du ministère des affaires  
 étrangères v Parizu.



### III. ORGANIZACIJA NOTRANJE UPRAVE.

1. Upravni organizaciji ilirskih dežel je pravna podlaga osnovni dekret z dne 15. aprila 1811. Središče vsem našim razmotrivanjem mora biti ta dekret, ki določuje vse ustavne in upravne odnošaje ilirskih dežel. Pred dekretom vlada največji nered, splošna zmes starega in novega sistema. V tem oziru pomenja dekret popoln preobrat. Ilirske dežele naj bi dejanski postale povsem podobne francoskim departementom. Ni lahko, označiti pravni značaj osnovnega dekreta. Pravna oblika dekreta mu jemlje svečani značaj kakega temeljnega zakona. Na precej nesistematičen način so našteje vse panoge uprave. Dekret začena z določevanjem kompetence najvišjih organov ilirske uprave in nadaljuje s teritorialno razdelitvijo, razpravlja o intendantih, omenja njih plače, se bavi z upravnim pravosodstvom; govori o občini in nje delokrogu, o trgovini, cestah, šolstvu, rudnikih i. t. d. Kakor je iz tega razvidno, je vsebina prav raznovrstna. V dekretu je objavljen proračun za l. 1811. Pravosodstvo zavzema obširno mesto v njem, na koncu je potem določeno, kdaj in ob kakih pogojih se uveljavijo novi zakoni; določbe postranskega pomena zaključujejo besedilo dekreta. Iz tega je razvidno, da je vsebina prav pestra; vendar bi lahko delili vse gradivo v tri glavne dele. Prvi del obsegajo vse določbe osnovnega značaja, določitev kompetence upravnih in sodnih organov in razdelitev ozemlja ter delokrog občine. Od tega dela temeljno različen je tisti del, ki pomenja nekak zakonodajen program, šele okvir za nadaljnji pravni razvitek; take določbe so določbe o podaništvu. Izraženo je glavno načelo, po katerem naj se ravna upravitelj, a obeta se natančnejša ureditev. Tretji del gradiva pa nima skoraj nobenega strogo pravnega značaja; to je naštevanje raznih finančnih in gospodarskih funkcij. Ohlapna oblika dekreta je za cesarstva zaradi tega tako priljubljena, ker ni treba vse zakonodajne strogosti, ker more uprava s svojo oblastjo ukazovanja svobodno dati upravljanju ono smer, ki si je želi. Osnovni dekret ni bil nikaka zaščita pred zlorabo javne oblasti. Noben javni dokument nam ne priča, ali so bile francoske človeške pravice razglašene v ilirskih deželah. Cesarstvu so vsi metafizični pojmi zopni, dobra



uprava naj zamenja vsa po zakonu zajamčena poroštva državljske svobode. Sicer pa pomenja cesarstvo tako negotovost ustavnih oblik, da tej posameznosti ne moremo pripisati posebnega pomena. Na noben način ni osnovni dekret kaka „magna charta“ ilirske svobode, ampak plod strogo pozitivnega upravnega zakonodajstva cesarstva.

Kako je nastal osnovni dekret? Zgodovina njegovega nastanka nam ni v celoti znana, uničeni so najbrž zapiski pariške komisije, ki se je bavila z njegovo sestavo. Ni bila lahka naloga, dati ilirskim deželam primerno upravo. Chabrol toži v pismu, ki ga je pisal ministru notranjih stvari, o vseh težkočah, ki se ustavljajo enotni francoski upravi v ilirskih deželah. \*) „Ti vzroki ležijo v razliki šeg in navad, v skoraj nenaravni združitvi raznih narodov, ki so bili dosedaj nasprotni drug drugemu, ki govore več jezikov in ki vsled „nekdanjega upravnega sistema niso imeli nobenih stikov.“ To je gotovo nekoliko prepesimistična slika, pa vendar tudi ona dokazuje, da popolna, neizprosna centralizacija po francoskem vzorcu, ne vpoštevajoča dejanskih razlik, ni mogla dovesti do posebnih uspehov.

Osnovnemu dekretu je bilo usojeno, urediti ilirske upravne razmere. Spori med vojaškimi in civilnimi oblastmi niso bili redki. V Dalmaciji se je še pred ilirsko dobo pojavilo nasprotstvo med zastopnikom vojaške oblasti Marmontom in civilno oblastjo, ki ji je stal na čelu Benečan Dandolo. Pa pojavlja se tudi v ilirskih deželah. Dauchy piše finančnemu ministru: „Nič se ni izpremenilo na uničujočem sistemu onih vojakov, ki ne priznavajo nobene civilne oblasti.“<sup>4)</sup> Vendar se ne sme jemati to pričanje prereno; kajti Dauchy je neredko hudo pretiraval ta antagonizem. Do radikalnega preloma vsled osnovnega dekreta ni prišlo, ker so upravitelji sami smatrali tak preokret nemogočim in škodljivim. Kljub francoskim zakonom se je vendar ohranila neka kombinacija obeh tako silno si nasprotnih upravnih sistemov, avstrijskega in francoskega. Samo ob sebi umevno je, da je ta mešanica povzročila marsikatero nesoglasje in v marsikaterem oziru nenormalen razvoj upravnih del. Chabrol sam uvideva, da se „mora izvršiti polagoma ta preobrat, ki bode plod izkušenosti in časa.“<sup>5)</sup> Zdi se mu, da osnovni dekret naravnost zahteva in upolnomočuje upravitelja, da se ne prenagli z novimi uredbami. V obče so pričakovali izdanje osnovnega dekreta s precejšnjo nepotrpežljivostjo. „Počasnost, negotovost ob organizaciji in anarhija, ki vlada v tem času, ko čakamo, je že povzročila zlo, ki ga bode težko popraviti.“<sup>6)</sup> To je drug glas, ki mu pomenja dekret na vsak način rešitev iz mučne negotovosti. Chabrol je bil do konca francoskega medvladja prepričan, da je upravni problem v Franciji

povsem drugega značaja nego v Iliriji. Najodličnejši in najokretnejši francoski upravitelj je in njegove sodbe so posebno važne. Vedno poudarja na novo, da je uprava Ilirije najbolj zamotana izmed vseh uprav cesarstva. „Težave postajajo tem večje, čim bolj se bližamo oblikam in sistemu cesarstva.“<sup>4)</sup> Zdi se mu, da je treba upravo prilagoditi značaju dežele in razvojni stopnji prebivalstva. Osnovni dekret seve ne odgovarja povsem tej nalogi; nadalje se mu dozdeva, da je organizacija samo provizorna in bo za trdno uravnana šele tedaj, ko bo usoda teh pokrajin enkrat končno določena; treba je krepke organizacije, ki ne bo tako polovičarska, kakor je organizacija osnovnega dekreta. Chabrol na noben način ni zadovoljen z osnovnim dekretom; nedosleden je pa, ako očita, da je ustvaril izjemni položaj, ki ne odgovarja občemu francoskemu zakonodajstvu in ne daje dovolj sredstev in navodil uradnikom, da si sam zagovarja važnost empiričnega umevanja ilirskega upravnega problema. Začetkom l. 1812. naj bi se uveljavili francoski zakoni v ilirskih deželah. L. 1812. pomenja torej popoln prelom z avstrijskim sistemom, kolikor se kljub vsem zakonom niso ohranile stare uredbe. Strogo po francoskih načelih se je torej Ilirija pravzaprav upravljala komaj poldrugo leto, kajti koncem 1813 so Francozi ostavili ilirske dežele.

Kar se tiče postanka osnovnega dekreta, nimamo mnogo podatkov, ki bi ga osvetlili. 30. januarja 1811 piše francoski finančni minister notranjemu ministru: „Njegovo Veličanstvo se je odločilo, tekom l. 1811. uvesti v ilirskih deželah francoski upravni sistem.“ Državni svet se je baval že takrat s tem vprašanjem in je bil tedaj menda že pripravljen, predložiti svoje poročilo. Cesar je zaukazal, da naj se vsako ministrstvo pogaja z ilirskim generalnim gubernatorjem ali pa z generalnim intendantom glede izdatkov ilirskih dežel, ki naj obremenijo proračun vsakega ministrstva posebe. Ilirija naj bi imela potemtakaem pri vsakem ministrstvu svoj posebni fond. Meseca februarja pa zbuja diskusija o upravi ilirskih dežel, ki se je bila razvila v državnem svetu, v Napoleonu željo, poklicati Marmonta in Dandola.<sup>5)</sup> Napoleon zahteva, da naj se ustanovijo štiri intendance in gotovo število podintendanc. Kar se tiče organizacije šolstva, ni sedanja organizacija umestna, kajti predraga je. Finančni minister Gaudin je dobil od Napoleona nalog,<sup>6)</sup> da naj sestavi poseben svet, v katerem naj bodeta dva predsednika legislativne sekcije notranjega in finančnega ministrstva ter Dandolo, bivši dalmatinski provveditore; ti naj ustanovijo besedilo osnovnega dekreta, določujočega oblast generalnega gubernatorja in generalnega intendanta, zakone in proračune posameznih ministrstev.<sup>7)</sup> O tem svetu niso znane nikake podrobnosti. V državnem svetu je pa bil poročevalec grof R. de

St. Jean-d'Angely. Predložila sta se državnemu svetu dva načrta; razlike so pa precej nevažne. Osnovni dekret ilirskih dežel so smatrali za plod umstvenega dela najbolj prosvetljenih upraviteljev cesarstva. Tržaški intendant je pisal o njem, da je izvršba lahka, celota jasna in preprosta. Določili so, da se natisne osnovni dekret v treh jezikih.<sup>9)</sup> Dekret se ni uveljavil takoj, ampak šele 1. julija 1811 in vlada je izjavila, da izda na podlagi dekreta naredbe, ki se ji zdijo potrebne in važne.

Omeniti nam je pa še onih virov, ki so dajali pariškim sestavljalcem gradivo in nasvete. Jako originalen je bil načrt organizacije, ki ga je sestavil Dalmatinec Garagnin. Dasi ni posebno vplival na smer osnovnega dekreta, je vendar vredno, da na kratko očrtamo ta „mémoire Garagnin.“<sup>10)</sup> Garagnin predlaga, naj se deli Ilirija v devet departementov: Soča z glavnim mestom Gorico, Norske Alpe in izvirki Save z Ljubljano, Timav s Trstom, Arzija z Reko, dolinja Sava s Karlovcem, Krka z Zadrom, Cetina s Spljetom in Narenta z Dubrovnikom. Garagnin je radikalen reformator, po francoskem vzorcu je izbrisal vse pokrajinske meje. Vsak departement je imel po dvestotisoč prebivalcev in posamezni departementi so bili tako sestavljeni, da bi bila nekdanja pokrajinska nasprotstva povsem izginila; nekdanja Kranjska je bila po njegovem načrtu razdeljena v pet departementov in Kranjci so bili odsle upravno pomešani s Primorci, Korošci in Tirolci. Vojaška Granica nima pravice do obstanka ter je njena uprava po svojem jedru nasprotna novim upravnim načelom. Noben uradnik ne bi smel biti nastavljen v kraju, kjer se je rodil, in tekom desetih let bi se smeli imenovati za uradnike izključno le Francozi ali morebiti še Italijani. Garagnin je odločno zahteval, da naj se uvede Code Napoleon v svoji celoti in naj se nikakor ne jemlje ozir na domače odnošaje. Tudi, kar se tiče davka, ni Garagnin poznal nikake srednje poti; odpravijo naj se vsi stari davki in uvedejo francoski. Garagninov načrt, sestavljen na Marmontovo željo, sicer ni imel posebnega uspeha, a značilen je, ker nam kaže, da so tudi domačini bili zvesti pristaši francoskega sistema, ki je bil v toliko povsem upravičen, kolikor je pomenil konec zgodovinske upravne razdelitve.

Marmont je gotovo v znatni meri sodeloval pri posvetovanjih o načrtu za dekret. Ko so se vršila posvetovanja, je bila v Parizu ilirska deputacija; nje člani so bili tudi poklicani, da povedo svoje mnenje o tej ali oni točki. Marmont sam pripoveduje, da se je dekret sestavil precej brzo: „Cesar je imenoval komisijo, ki me je poslušala; dve seji sta zadoščali, da sem vse umljivo razložil, in konec je bilo vsemu.“<sup>11)</sup> Z vso dušo se je Marmont zavzemal za Vojaško Granico, in njegovemu prizadevanju se je posrečilo, jo ohraniti. Na vsak način je

moral Marmont v Parizu vojevati hudo borbo proti onim, ki so mislili, da naj se upravljajo ilirske dežele kakor francoski departementi. Zabavlja črez „les faiseurs de Paris“, ki so navajeni, izrekati absolutne sodbe. „Nočejo razumeti, da se morajo zakonodajstvo in institucije razlikovati na tisoč načinov. Te institucije, bizarne danes, so bile ob svojem postanku izraz javnih potreb.“<sup>12)</sup> Francija ne more biti v vsem zgled; načela ne smejo v taki stvari zavzemati najvažnejšega mesta. Marmont je torej precej nasproten centralistični smeri in vendar navdaja ta povsem osnovni dekret. Marmontu se dozdeva, da se je vršila delitev Francije na departemente brez vsakega načela, in njemu se zdi neverjetno, da to občudujejo ljudje. Načrtu, kakoršen je bil Garagninov, je gotovo nasprotnoval, kajti menil je, da „nič v tej meri ne ozlovolji prebivalstva, nego če je prisiljeno, izpremeniti svoje navade.“ Odkritosrčno izjavlja, da ni mogoče, da bi bili podvrženi istim zakonom „Hrvati graničarji, tržaški trgovci, kranjski graščaki, idrijski in pliberški rudarji ter mornarji Dalmacije in Albanije.“<sup>13)</sup> Dočim je provizorna organizacija dala generalnemu gubernatorju vso oblast v roke — Marmont pravi sam, da je imel suverensko oblast — je osnovni dekret precej skrčil gubernatorjev delokrog. Napoleon je sicer obljubil Marmontu, da ustvari iz ilirskih dežel posebno vojaško granico, kakoršne so bile v srednjem veku obmejne grofije, rekoč mu: „In vi boste obmejni grof.“<sup>14)</sup> Pozneje je pa Napoleon povsem opustil to misel. Sicer je ustvaril poseben celek, ločen od Italije in Francije, pa vendar so vojaške namere povsem stopile v ozadje; ustanovila se ni ilirska vojaška granica, ampak po francoskem vzorcu ustrojeni ilirski departementi; vojaška misel se je morala umakniti čisto civilni, birokratski. Osnovni dekret obsega tudi administrativno razdelitev. Marmont je gotovo vplival pri določevanju deželnih mej. Načelo mu je bilo, da bodi upravna delitev odvisna od geografske lege. Ako izvzamemo velika mesta, kjer skupljeno prebivalstvo neskončno poveča upravno delo, nam mora služiti načelo, da ne odločuje število prebivalcev, ampak obseg dežele, kjer prebivajo. Upravi mora biti dana možnost, da zve tekom štiriindvajsetih ur vse, kar se vrši v deželi, ki ji je poverjena.<sup>15)</sup> Pa tako teoretsko načelo je malo zaleglo v deželi, kakor je Istra, kjer v okolici Rovinja ljudje niso mogli zapuščati mest, ako niso plačevali davka razbojnikom.<sup>16)</sup>

Temeljni preobrat vsega obstoječega, to je bil glavni motiv, ki je navdajal sestavljalce dekreta. Prav nič se niso izpolnile besede proklamacije, ki jo je izdal Bonaparte 12. germinala V. leta v Celovcu.<sup>17)</sup> Zaglavje slovenske proklamacije je: Prostost-Enakost in značilne besede so sledeče: „Francoska armada ne pride v vasho deshelo, da bi se je polastila, ne da bi opravila

vashe vere, vashe sadershanja, vashe navade le od dalezh preobernila.“ Osnovni dekret zastopa drugo smer, novi sistem se je uveljavil.

2. Ne zakoni, ampak dekreti urejajo javnopravna razmerja ilirskih dežel. Potem dekreta se določuje državnopravna vez med ilirskimi deželami in Francijo, dekret je podlaga osnovni organizaciji. Dekret in ne zakon je pravna oblika, ki služi cesarstvu. Zaradi tega je važno in potrebno, da izkušamo opredeliti francoski pojem dekreta, ki se ne krije s pojmom naših naredeb. Francosko upravno pravo razlikuje med *décrets* in *décrets réglementaires*.<sup>18)</sup> V sistemu francoskih dekretov je ta razlika radi tega važna, ker obsegajo *décrets* ukaze, tikajoče se posameznih slučajev, in se zato tudi imenujejo „*décrets spéciaux*“ ali „*individuels*“. Taki dekreti morejo biti vladni ali upravni. Vladne čine izvršuje vlada, pooblaščena v to po ustavi, v obliki teh vladnih dekretov. Upravni dekreti pa objavljajo n. pr. imenovanje in pomiloščenja, dejanja, ki jih izvršuje vladar na podlagi ustavnega pridržka. Še druga kategorija teh dekretov so pooblastitve, ki jih daje zakon v izvestnih slučajih in pri katerih je treba sodelovanja državnega sveta. Druga vrsta dekretov so tisti, ki ne odločujejo o posameznih slučajih, ampak postavljajo obče pravilo. To so „*décrets réglementaires*“. Zakon pooblašča vladarja, da izdaje dekrete, ki naj uravnavajo vsa pravna razmerja, ki bi potrebovala posebne dodatne določbe, povzročene po uzakonjenju kakega novega pravnega pravila. To je delegacija ustave. Vsak tak *décret réglementaire*, ki se imenuje običajno „*réglement d'administration publique*“ ima silo zakona. Treba je sodelovanja državnega sveta, ki je izražen v formuli „*Le conseil d'État entendu*“. Med zakonom in pa *réglement d'administration publique*, ki ima silo zakona, je neka vez, ki je pač vzrok, da vlada rabi to obliko naredbe zakonodajstvu na škodo. Ni čuda, da je Napoleonu izvrstno služila ta vrsta dekretov, izdanih po posvetovanju v državnem svetu. Dvomimo pa, ali je bila delegacija zakona običajna. Dekreti, tikajoči se ilirskih upravnih zadev, so pač nastali, ne da bi bile kake zakonske pooblastitve. Tega pojava ne moremo razumeti, ako ne vpoštevamo francoskega pojma vlade, „*gouvernement*“, ki se je brezdvomno uveljavil za cesarstva v državni praksi in ki si je priboril pozneje domovinsko pravico tudi v literaturi.<sup>19)</sup>

Pojem vlade ni točen, ampak jako raznovrsten, včasih se rabi v širšem, včasih v ožjem pomenu. Imenujemo vlado vso državno oblast ali pa samo izvršujočo oblast brez pravosodstva. „Vlada“ nam pa pomenja tudi, kakor se prav značilno izraža Oton Mayer, „*die Oberleitung der ganzen Staatsmaschine*“. To bodi izhodišče naših izvajanj. Omenjati je pa treba že sedaj, da je tako pojmo-



vanje vlade protiustavno, a se izborno prilega vladnemu sistemu cesarstva. V francoski državnopravni literaturi so mnogokrat omenjeni takozvani „actes de gouvernement“, vladni čini. Morebiti odgovarja najbolje ustavnemu značaju cesarstva, ako vso cesarsko dejatelnost v ilirskih deželah podčinjujemo pojmu vladnih dejanj, ki jim ni zakon, ampak edinole zakonu slični dekret podlaga in omejitvev. Vladi je pri teh činih odkazan nekak širok krog svoboščin, ki se razlikuje v marsičem od strogo upravnih in konstitucionalnih činov. To je krog vladne prerogative. Vladni čini so in smoter jim je notranja varnost države. Jako širok je ta pojem varnosti, obsegati more najrazličnejše pravne odnošaje. Kar se tiče teh činov, je poudarjati, da je njih podlaga državna oblast, svobodna vseh spon zakona. Ti „actes de gouvernement“ imajo pa še drugo ime, zovejo jih „mesures de haute police“, ki jo izvršuje v prvi vrsti generalni gubernator.<sup>20)</sup> V pravni državi je vsaka ločitev med vladnimi in upravnimi čini nedopustna, kajti ti-le morajo vsi odgovarjati zakonu. Vladni čini, ki so nadrejeni zakonom, ne spadajo v okvir pravne države, ampak so značilni za prehodno dobo, kakoršna je doba cesarstva, kjer samovoljnost zamenja zakon. Za dobo cesarstva ima na vsak način teorija vladnih činov svojo veljavo. Zlasti za ilirske dežele je ključ do spoznavanja pravnega značaja najrazličnejših dekretov, ki so urejali vse javnopravne odnošaje. Cesarski čini v Iliriji niso jasno in točno ograničeni z zakoni, niso jim podlaga zakoni, ampak cesarska oblast; ta se javi v obliki javnih činov, izraženih v dekretih, pri katerih je v važnih slučajih sodeloval tudi državni svet. V strogem pomenu besede pa ti dekreti ne odgovarjajo dekretom „règlements d'administration publique“, ki imajo moč zakona; zakaj noben zakon ni upolnomočil vladarja, da izdaje zakonom slične naredbe v okviru pravomočnega zakona. Pravna oblika senatus-konzulta se ne pojavlja nikjer na polju javnopravnih odnošajev ilirskih dežel. Pa dasi so bili vsi zakonodajni čini pravzaprav vladni čini, ki jim ni bil lasten strog pravni značaj zakona, je vendar mogoče, govoriti o zakonodajstvu za ilirske dežele. Pa tu že zapuščamo polje prava in vstopamo v področje pozitivnih dejstev. Kljub formalni pomanjkljivosti so imeli francoski zakoni v Iliriji vendar zakonsko veljavo.

3. Poglavlja osnovnega dekreta, tikajoča se generalnega gubernatorja in generalnega intentendanta financ, nam pričajo o nekakem kompromisu. Dosedanji vojaški značaj ilirske uprave je bil nevzdržljiv. Napoleon pa tudi ni bil voljan, ustvariti povsem civilno upravo. Ako premostrimo funkcije obeh najvišjih uradnikov, je tako čudno razmerje, da se mora plod tega kompromisa zdeti nekoliko ponesrečen. Avtorjem dekreta sta leb-



deli pred očmi dve misli. Po prvotnem načrtu bi bil pač menda generalni gubernator najvišji upravitelj in izvrševalec cesarske volje, ki upravlja povsem samostojno in ki nima nikakih službenih stikov s francoskimi ministrstvi. Ker je bil generalni gubernator obenem poveljnik vojaštva, radi tega bi tudi vsa uprava morala odgovarjati vojaškemu značaju njenega glavarja. To je bila tudi prvotna Napoleonova namera, kakor je razvidno iz Marmontovih memoarjev. Pariška komisija in državni svet je pa zapustil to smer in dal prvenstvo nekakemu kompromisu med civilno in vojaško oblastjo. Generalni gubernator ostane poveljnik vojaštva, poverjeno mu je nadzorstvo nad vso upravo, a to pravzaprav izvršuje generalni intendant financ, med njima se pa naj izcimi neka vrsta sodelovanja, ki je težko razumljivo; najvažnejše dejstvo je to, da so ilirska upravna dela podrejena raznim francoskim ministrstvom. Ilirske dežele imajo sicer svojo lastno upravno organizacijo, pa nad to stavbo se dviga druga in to so francoski centralni uradi. Kljub temu ostanejo ilirske pokrajine dežela-pritiklina, kajti zadnji argument ne izpreminja temeljnih znakov te državnopravne oblike, ki smo jih že podali. Še celo samostojne države delegujejo mnogokrat tuje države, da izvršujejo najvišjo stopnjo uprave ali pravosodstva. Da se je to zgodilo v Iliriji za vse panoge uprave, dokazuje prehod k združitvi s Francijo. Mnogoteri dokazi, sodobni upravni dokumenti nam pa pričajo, da so Francozi kljub temu Ilirijo smatrali za upravno celoto, ki še ni združena s Francijo.

Na podlagi osnovnega dekreta bomo izkušali, sestaviti čim najvernejšo sliko upravnega delokroga glavnih ilirskih upravnih organov. Prvi nadpis (*Titre premier*) se bavi z „*Gouvernement des Provinces illyriennes*.“ Generalni gubernator, generalni intendant financ in justični komisar tvorijo ta gubernij. Funkcije tega gubernija niso nikjer označene in ni razumljivo, zakaj omenja dekret to skupino najvišjih uradnikov. Gubernij ne stopa nikjer v ospredje, nikjer ne zveemo, da je to kolegij, ki bi imel svoje posebne funkcije. Gubernij tudi ni identičen s „*petit conseil*“, z malim svetom ilirskih dežel, ki je sestavljen nekoliko drugače (njegov delokrog nam bo pozneje omeniti). Na vsak način moramo odrekati guberniju kolegijalni značaj, ker bi to povsem nasprotovalo enemu glavnih ustavnih načel cesarstva, da samo eden izvršuje, nikdar kolegij. Za izvrševanje najvišjih činov je bil pač edinole gubernator poklican. Ako je igral gubernij kot celota kako vlogo, so mu pač bile poverjene posvetovalne funkcije. Morebiti so izkušali, ustvariti nekak posvetovalni svet, nadrejen raznim svetom, ki so bili v vsaki provinciji po vzorcu francoskih „*conseils de préfecture*.“ Pa to so domnevanja, poudarjati je edinole treba, da po osnovnem dekretu ta gubernij ni imel nikakih funkcij.

Samo ob sebi je skoraj umevno, da omenja dekret predvsem vojaški značaj generalnega gubernatorja. „Gubernator zapoveduje neposredno vsem vojaškim silam na kopnem in na morju, narodni gardi, žandarmeriji in četam vseh vrst orožja, bodisi rednim bodisi izrednim, izvzemši slučaj, ako čete tvorijo vojne zборе.“<sup>21)</sup> Jasno in jedrnato se izraža v tej določbi pretežno vojaški značaj upravnega glavarja ilirskih dežel. Izvzemši slučaj vojne, ko je nastopala vojska v vojnih zborih, je bilo vse vojaštvo neposredno podrejeno gubernatorju. Precej primitiven je bil ta položaj; gubernator je imel značaj nekakega vojnega ministra drugega razreda, ki je bil obenem poveljnik ilirske armade; do prevelike diferenciacije poveljnih in upravnih funkcij se niso vzpeli Francozi, izjemno stanje se je pač odražalo v teh posameznostih. A kljub temu poudarjanju vojaškega značaja generalnega gubernatorja poslednji gubernator Fouché ni bil vojak. V dokaz, kako malo je osnovni dekret oviral temeljne izpremembe v pristojnosti najvažnejših organov, se pač lahko navaja dejstvo, da se je gubernatorju kratko malo odvzela vojaška pristojnost in se odkazala posebnemu vojaškemu funkcijonarju, dasi je bilo to povsem proti celotni konstrukciji osnovnega dekreta. Gubernator brez vojaške kompetence ni bil več gubernator, kakoršnega so si zamislili avtorji dekreta. To dokazuje precej dolgovezno naštevane vojaških funkcij v dekretu. Častnike graničarskih regimentov je sicer imenoval cesar sam, pa gubernator jih je predlagal francoskemu vojnemu ministru. Gubernatorju so se neposredno dostavljali vsi vojaški ukazi, dekreti in proračuni, tikajoči se uredeb v Iliriji; njemu je bila naložena skrb, da so se ti ukazi izvršili, in moral je poročati o načrtih in delih, ki se izvršujejo.<sup>22)</sup> Vse naborne zadeve so tvorile eno izmed glavnih nalog gubernatorjevih. Gradbe trdnjav in cest so zavzemale važno mesto v upravnem načrtu ilirskih dežel. O tem se je moral gubernator posvetovati z generalnim intendantom; kadar pa je šlo za gradbo in otvoritev novih cest, naj bi pritegnil takisto ženijske častnike, ki jim je bila tudi poverjena gradba trdnjav. Ceste in trdnjave se imenujejo v eni sapi, to je značilno za Napoleonov režim.

Gubernator nadzoruje vse oddelke in vse uradnike uprave. Gubernator ni v prvi vrsti najvišji upravitelj, ampak je predvsem najvišji nadzornik vse uprave. Vse intendante, subdelegate in sodnike je imenoval cesar, le enega uradnika je neposredno imenoval gubernator, in to je bil gubernijski sekretar. Noben uradnik, imenovan za kako službo v ilirskih deželah, ni smel izvrševati svojih funkcij, ako ga ni potrdil gubernator; v francoskem izvorniku se to imenuje „l'approbation du gouverneur général“. Vzrok te določbe je bil pač ta, da se je dal urad-

niškemu zboru značaj večje enotnosti. V Ilirijo so prihajali uradniki iz vseh možnih delov Francije in Italije; niso bili to vedno najboljši in najčednostnejši elementi, in ni čuda, da se je dalo gubernatorju nekako pravo izbiranja. Iz istega razloga je imel gubernator tudi pravico, suspendirati uradnike od službe na predlog generalnega intendanta. Odpusta iz službe pa gubernator gotovo ni mogel izreči. Kar se tiče uradnikov, določuje dekret na prav nejasen način, kaki so pogoji sprejemanja v službo. Člen 11. omenja uradnike raznih upravnih panog, ki se morajo jemati iz vrst usposobljenih domačinov. Iz dvoumnega besedila bi se morebiti lahko sklepalo, da morajo finančni uradniki biti tujci, vsi drugi pa domačini; prvi so že imenovani, zakaj služijo v francoskih finančnih uradih, drugi se pa morajo na novo imenovati, ker ti uradniki morajo biti domačini; prve samo potrjuje gubernator, druge pa imenuje minister na predlog generalnega intendanta in povrh je še treba gubernatorjevega potrdila. Kar se tiče člena 11., ki veli: „Les agens des diverses administrations, qui devront être choisis parmi les habitants de pays . . .“, je treba pripomniti, da je ostala ta določba skoraj mrtva črka, v praksi se vlada ni ravnala po njej, kar bomo morali pozneje izvajati še natančneje. Zdi se, da se je naravnost uveljavilo upravno načelo: Domačini ne smejo zavzemati upravne službe. Značilno za ves značaj gubernatorskega delokroga je na vsak način, da gubernator ne imenuje, izvzemši svojega sekretarja, niti enega upravnega uradnika. V pravosodstvu se je pa vendar izcimila nekaka ponižna in skromna avtonomija. Mirovne sodnike, člane nižjih sodišč (tribunaux inférieures), notarje, „avoués“ in „huissiers“, je imenoval gubernator na predlog justičnega komisarja. Dočim je gubernator samo potrdil upravne uradnike, ki so bili vsi imenovani v pariških ministrstvih, je pravosodstvo bilo manj centralizovano in skoraj v rokah gubernatorjevih. Paradokсно je pa, da je gubernator imenoval mere glavnih in najvažnejših ilirskih mest, Ljubljane, Trsta, Zadra, Dubrovnika in Karlovca, čeprav je cesar mesto njega mogel izvrševati to pravico.

Moramo sicer poudarjati, da je upravni delokrog gubernatorjev precej ozek, vendar je treba tudi reči, da so mu nekatere funkcije, kakor policijske, odkazane v polni meri. Ako se mu zdi potrebno, lahko izvršuje iz lastne iniciative vse policijske funkcije; o vsakem zapornem povelju mora biti obveščen tekom osemindesetih ur, in brez njegove pooblastitve so vsi nadaljnji koraki neveljavni, more pa del svojih funkcij prepušiti drugim. Gubernator rešuje vse zadeve, tikajoče se nošnje orožja, in potrjuje potne liste oseb, namenjenih v inozemstvo ali v Francijo. Poverjeno mu je varstvo javnega miru. Njegovi posli imajo precejšnjo policijsko primes; zdi se, da je prvi

policijski in ne prvi upravni uradnik. Generalni gubernator je imel naredbeno oblast, in sicer je izdajal obče naredbe na predlog generalnega intendanta in komisarja justice. Važno in za vse ustrojstvo preznačilno je vprašanje, kako je bilo razmerje generalnega gubernatorja do francoskih ministrstev; to razmerje se najbolj zrcali v določbah, tikajočih se medsebojne korespondence. Začetkoma so bile ilirske dežele podrejene samo francoskemu finančnemu ministrstvu. Gubernator je dopisoval z vsemi francoskimi ministrstvi, o Vojaški Granici pa edinole z vojnim ministrstvom. Iz določeb osnovnega dekreta glede dopisovanja je razvidno, da je podrejenost pod francoske centralne urade bila precejšnja. Generalni gubernator je bil pri tem dopisovanju nekaj posrednik. Tako je n. pr. morala korespondenca med velikim sodnikom in komisarjem justice iti preko gubernatorja, kakor so tudi morali vsi dopisi ilirskega komisarja justice na velikega sodnika prej biti predloženi gubernatorju, ki je lahko dostavil svoje „opazke“. Minister bogočastja si je dopisoval s cerkvenimi oblastmi posredno, kajti tudi njegovi dopisi so bili naslovljeni pravzaprav na generalnega gubernatorja. Tudi policijski minister je bil v podobnih stikih z generalnim gubernatorjem. Vsa druga upravna in finančna korespondenca pa ni bila naslovljena na poslednjega, ampak v teh stvareh je stopal v ospredje generalni intendant financ. Vsa korespondenca ministra financ, prvega ravnatelja stavbinstva, ravnatelja registrature, državnih posestev, gozdarstva in pošte je bila naslovljena na generalnega intendanta. Tudi minister zaklada se obrača v svojih dopisih, namenjenih davčnim uslužbencem, na njega. Kar se tiče važne pristojnosti notranje uprave, je omenjati, da je to polje nekako tuje generalnemu gubernatorju, kajti vsa povelja ministra notranjih poslov intendantom se dostavljajo preko generalnega intendanta, ki odgovorom lahko doda svoje opazke. Te določbe so zaradi tega važne, ker nam osvetljujejo mejo med poslovanjem gubernatorja in generalnega intendanta. Prvi si odpisuje z „raznimi ministri (diverses ministres) o vsem tem, kar se tiče njih pristojnosti.“<sup>20)</sup> Dekret se izraža precej nejasno, pa razvidno je menda, da je prepuščeno gubernatorju obče nadzorstvo nad vsemi upravnimi strokami, kolikor je treba stika s pariško centralo v širšem pomenu besede. Pa vendar je delokrog gubernatorjev v ožjem pomenu besede ločen od delokroga generalnega intendanta. Dočim so vsi dopisi pravosodne, bogočastne in policijske vsebine naslovljeni na gubernatorja in zastopa v teh strokah skoraj izključno on upravno oblast, so finančne, gospodarske in upravne stvari v ožjem smislu edino torišče generalnega intendanta. Širok krog upravnih agend je odtegnjen neposrednemu vplivu gubernatorjevemu, najvažnejših zadev ne rešuje on, ampak podrejen mu uradnik.

Ta dualizem, zamotan in nepraktičen, je bil posebno začetkoma uspešnemu razvoju v kvar. V takem položaju je vse odvisno od možnosti sodelovanja onih, ki jima je zakon dal tako težko skupno nalogo, kjer ni bil delokrog vsakega izmed njiju točno označen.

To poudarjanje dopisovanja s centralnimi uradi v Parizu bi lahko zavedlo v mnenje, da se je Ilirija res upravljala v Parizu. Zares je v nekaterih podjarmljenih pokrajinah dospel centralizem tako daleč, da jim je bila vlada v Parizu in ne v deželi sami; tako je n. pr. bilo z veliko kneževino Berg. Francoski upravitelji so na vsak način želeli doseči ta rezultat, pa realne prilike, velikanska nasprotja, ki so ločila Ilirijo od onodobne Francije, so v praksi skoraj onemogočile vse poizkuse radikalne centralizacije proti besedilu zakona. Na podlagi arhivnega gradiva se lahko sodi, da v resnici ta centralizacija, ta korespondenca s centralnimi uradi v Parizu, ni bila tako obsežna, kakor bi se lahko sklepalo po besedilu osnovnega dekreta. Po mnenju sodobnikov je bil dekret provizorij, značil je prehod k popolni centralizaciji (a ta bi bila težko izvedljiva že iz tega vzroka, ker Ilirija ni mejila na Francijo) ali pa prehod k avtonomiji, ki pa Napoleonu nikakor ne bi bila všeč. Dasi se najvišji ilirski uradi ne morejo smatrati za samostalna ministrstva — saj so bile nad njimi pariške centrale — pa je vendar bil ilirskim uradom prepuščen precejšnji del upravnih poslov. Do točne razdelitve poslov, določenih pristojnosti najvišjih ilirskih upravnih uradov in pa francoskih ministrstev, skoraj gotovo ni prišlo. Ministrstva so sicer imela pravico, se vmešavati v ilirske posle, ali niti iz dokumentov, niti iz osnovnega dekreta ni razvidno, da je ministrstvo višja, ilirskim uradom v vsaki stvari nadrejena instanca. Finančni in vojaški posli so bili gotovo v mnogo večji meri centralizovani v Parizu nego drugi, ki so uživali nekako prekarno avtonomijo v toliko, da se je precejšnja večina stvari reševala v Iliriji, ne da bi prišle na centralne urade v Parizu. Iz upravne korespondencé se more sklepati, da je bilo vsled precej netočnega, nepravnega besedila osnovnega dekreta ilirskim upraviteljem mnogokaj nejasnega. Ako izvzamemo to netočno razmerje do ministrstev, ki se je v marsikateri upravni stroki kazalo v polni meri, bi ne bila presmela sledeča primera: Razmerje bosensko-hercegovinske uprave do centralnih uradov je še dandanes v marsičem slično razmerju med ilirskimi deželami in Francijo. Tudi tu zavojevana dežela, ki se pa vsled meddržavnega položaja tekom tridesetih let ne more priklopiti monarhiji. V deželi so ustvarili vojaško vlado z vojaškim poveljnikom na čelu, ki je najvišji upravitelj in obenem poveljnik podrejenega mu zbora. Civilne posle vodi ad-



latus, skoraj podoben Napoleonovemu generalnemu intendantu. Civilna vlada tvori sekcije, podobne ministrstvom, s sekcijskimi ravnatelji na čelu. Ves ta upravni aparat pa je podrejen skupni avstro-ogrski vladi in ima v skupnem finančnem ministrstvu nadrejeno oblast. Sorodnost obeh upravnih redov se krije v marsičem. Razlika je predvsem v tem, da je bosensko-hercegovinska uprava podrejena enemu ministrstvu, dočim je bila ilirska vlada podrejena vsem francoskim ministrstvom; pa pozabljam, da so bili nekaj časa pred osnovnim dekretom ilirski posli poverjeni tudi samo finančnemu ministrstvu.

4. Vse upravno delo je bilo združeno v rokah generalnega intendanta financ. To je zanimiva upravno-zgodovinska črta. Intendant francoskega starega reda se pojavlja v ilirskih deželah. Izvršuje sicer po besedilu zakona funkcije francoskega prefekta, modernega upravitelja v smislu one dobe, a vendar ga nazivljejo intendanta po onem mrzkem zastopniku starega režima, ki je izginil navidezno brez sledu, ko je zmagala revolucija. Pokazali smo že, kakega izvora so bili starofrancoski intendant: bili so kraljevi finančni uradniki; izhodišče njihovega upravnega dela so bile finance. Polagoma se je pollašal intendant vseh upravnih strok in je bil uspešen pobornik kraljeve oblasti. Ni menda slučaj, temveč je to v jedru institucije in ima svoj razvojni pomen, da je ilirski generalni intendant pravzaprav prvi in najvišji finančni uradnik, saj mu je naslov: „intendant général des finances.“ Avtorji dekreta so gotovo mislili na starofrancoske intendante, ko so prvega upravnega uradnika imenovali po nekdanjih kraljevih zaupnikih. Nikakor niso nameravali, komad starega režima prenesti v Ilirijo, pa videli so v tej-le kot zavojevani pokrajini gotovo do neke mere deželo, kjer najnovejše pridobitve upravnega nauka in prakse nimajo one „raison d'être“ kakor v Franciji. Pa ti spomini na stari režim, ki so ohranjeni v besedi „intendant“, niso imeli daljnjih stvarnih posledic. Dajajoč intendantom isto oblast, kakor so jo imeli prefekti, so sestavljali dekreta povsem krenili iz smeri, ki bi jih privedla nazaj v idejni milieu starega režima. Pa kljub besedila osnovnega dekreta se zdi nemogoče, zanikati neko notranjo sorodnost med ilirskimi in starofrancoskimi intendantami. Seve pri tem nam ni vpoštevati tistih temeljnih črt, ki sploh razlikujejo uradnika starega od uradnika novega tipa. Tudi ilirski intendantami so bili orodje vladarjeve vseobsegajoče oblasti: v deželi brez ustave in brez pojmov političnega življenja je primitivnost razmer le še povečala vpliv birokracije. Ne smemo dakako pozabiti na neko prevažno razliko; cesarsko zakonodajstvo je ustvarilo enakost državljanov in neki krog osebne svobode je bil odkazan poedincu, dasi politične pravice niso imele potrebne zaščite.



To je bila velika hiba osnovnega dekreta, da nikjer ni označil s pravniško določenimi besedami pristojnosti uradnikov, ki jih našteva. Jeziku manjka prava pravna točnost. Določujoč razmerje med gubernatorjem in generalnim intendantom, rabi izraz „tenir rien de caché“, to je, drug drugemu naj ne prikriva ničesar. Ta netočni pravni značaj dekreta dela mnogo težave, kajti nikjer ni najti ostrih pojmov, nikjer zadovoljujočih določeb; to je mnogo bolj slog upravnega praktika nego slog pravnika po poklicu. Da celotni značaj dekreta precej obtežuje presojanje ilirskih upravnih institucij, je samo ob sebi umevno.

Osnovni dekret začena oddelek, namenjen generalnemu intendantu<sup>24</sup>), z določbo, ki smo jo že omenili, z določbo, tika-jočo se uradnega dopisovanja. Generalni intendant je posrednik, kar se tiče dopisovanja med ministri in intendantsi, med ravnatelji raznih uprav in uradniki državnega zaklada. Vsa upravna korespondenca gre preko njih. Ako kak cesarski urad v Franciji, izvzemši že omenjene upravne stroke, piše ilirskemu intendantu, se mora ta dopis predložiti generalnemu intendantu, istotako odgovor, ki ga generalni intendant lahko opremlja z opazkami. Generalni intendant ni samo posrednik, ampak je obenem tudi središče vse upravne korespondence. Francoski izvirnik nadaljuje: „L' intendant général travaillera régulièrement avec le gouverneur général; il devra mettre sous ses yeux les résultats de la correspondance et, sous aucun prétexte, il ne devra lui tenir rien de caché.“<sup>25</sup>) „Generalni intendant naj opravlja svoje posle skupno z generalnim gubernatorjem, predlaga in obvešča ga naj o dopisih in strogo mu je zabranjeno, kaj prikrivati.“ V teh stavkih je torej izraženo ono toli važno in zamotano razmerje med obema najvišjima funkcijonarjema. Francoski glagol „travaillera“ znači nekako skupno reševanje uradnih poslov. To sodelovanje je naravnost izzivalo spore med gubernatorjem in intendantom. To sodelovanje, ki pomenja za oba nekako isto hierarhično stopnjo, naj se izvršuje tako, da svetujeta drug drugemu in se podpirata v svojem prizadevanju. In kljub temu omenja dekret gubernatorjevo nadrejenost. Tisti klasični izraz „rien de caché“ nam odkriva neko prijateljsko intimnost, ki slabo pristoja generalnemu gubernatorju. Kar se tiče dopisovanja, manjka določbi tudi potrebna jasnost. Po besedilu dekreta je lahko smatrati generalnega intendanta za nekakega prvega tajnika gubernatorjevega, ali pa si je misliti gubernatorja kot nekega sodelovalca prvega intendanta. To je nevzdržljiv dualizem, ki mora roditi praske in neprijetne situacije. Pri upravni stroki, in sicer pri najvažnejši, namreč pri računstvu in pri proračunu, se nejasnost izpremeni v precejšnjo jasnost. V tej stroki je generalni intendant najvišji upravni organ. Ti posli so odtegnjeni gubernatorjevemu vplivu.

„Toute fois il surveillera exclusivement, et sous sa responsabilité personnelle et directe, l'exécution des lois, et du budget d'Illyrie.“<sup>26)</sup> To je pravi delokrog intendantov, kjer mu tudi generalni gubernator nima ukazovati ničesar. V istem členu (30.) je izražena podrejenost generalnega intendanta gubernatorju, kar se tiče ravnateljstva in uprave finance ter vseh panog civilne uprave. Generalni gubernator ima pravico, obveščati vsa ministrstva o svojem mnenju glede poslov, spadajočih pod delokrog prvega intendanta. Ta izraz „adresser ses observations“ znači, da je bilo glede uprave gubernatorjevo mnenje bolj posvetovalnega nego odločevalnega pomena. Generalni intendant je sestavljal in predlagal naredbe, ki jih pa ni smel razglasiti, dokler mu jih ni potrdil gubernator.<sup>27)</sup> Podpisati jih je moral gubernator in mislilo se je, da jih je izdal ta-le na predlog generalnega intendanta. Tudi o izdajanju naredeb, tako važni funkciji, je pač omenjati, da je bil prvi intendant glavna oseba, dočim je bil gubernator le formalni avtor naredb. Indendantovo torišče je bilo obširno in važno polje upravnih naredeb, ki so bile zlasti vsled provizornosti uprave ogromnega pomena za ves pravni razvoj. Gubernator ni v tem oziru igral nikake dejanske vloge. Osnovni dekret je pooblastil generalnega intendanta, da more predstojnike svojih uprav sklicati na posvetovanje v glavnem mestu; temu svetu so se lahko pridružili tudi ravnatelji državnih uprav, prebivajoči v drugih pokrajinah. Ta svet je imel samo posvetovalno pravico, pa sklepi so se morali zabeleževati. Ali je imel ta svet kak pomen za upravni razvoj, tega ni mogoče dognati na podlagi arhivnega gradiva, pa zdi se, da mu ni bilo usojeno, odločevati.

Generalni intendant je imel na razpolago žandarmerijo in v slučaju potrebe tudi vojaštvo. Z vojno silo, ki je vojaške oblasti niso mogle nikdar odreči, je mogel izvrševati svoje ukaze in naredbe. Značilna je odločna zapoved, da se generalni intendant nikakor ne sme vmešavati v pravosodstvo. Delitev oblasti ni bilo važno načelo samo novi francoski upravni generaciji, tudi ljudje napol domačini, kakor dalmatinski provveditore Dandolo so bili njegovi zvesti pristaši. Ni čuda, da tudi osnovni dekret zabičuje generalnim intendantom, naj se nikdar ne bavijo s sodnimi funkcijami, ki spadajo v pristojnost komisarja justice in pa rednih sodišč. Pravosodstvo je izvzeto in ni podrejeno generalnemu intendantu, ampak neposredno gubernatorju; to moremo sklepati iz dejstva, da je bila korespondenca, tikajoča se sodnih zadev, poverjena gubernatorju. Ta je bil v tem oziru posrednik, kakor prvi intendant v drugih strokah. Delitev oblasti je prišla torej tudi v najvišji sferi državne uprave do veljave. Poslednja funkcija, ki jo izroča osnovni dekret generalnemu intendantu, je pa ta, da mu je

korespondirati z diplomatskim zastopstvom Francije v Bosni in Albaniji, pa pod nadzorstvom generalnega gubernatorja, ki mora o tej korespondenci poročati ministrstvu zunanjih poslov.

To sodelovanje generalnega gubernatorja s prvim intendantom se zrcali prav značilno v upravni korespondenci. Razvidno je iz nje, da kljub besedilu dekreta ni vladala stroga podrejenost, ampak da je pri odločitvah v upravnih stvareh vladalo običajno neko soglasje. Zdi se, da se je ohranil še nekak kolegialni sistem, dasi je baš francoska uprava odpravila kolegialnost in jo zamenila z načelom, da odločuje edino posameznik kot načelnik svojega oddelka. Vsi trije, gubernator, generalni intendant in komisar justice so menda tvorili ne sicer pravno, ampak dejansko kolegij. Omenili smo že, da ni v osnovnem dekretu nobene določbe glede delokroga takozvanega „gouvernement“, čigar trije člani so navedeni v prvem členu. Pa zdi se, da so ti trije člani tvorili kolegij, ki je mnogokrat odločeval. V stvarnem oziru bi bilo to dejstvo prav zanimivo, ker bi nam kazalo, da so Francozi s takim kolegijem uvedli precejšnji arhaizem, ki ni odgovarjal svojemu času in ki je bil v očitnem nasprotju z glavnimi idejami nove uprave. Prav zanimivo je poročilo, o „situation des provinces illyriennes pour le deuxième semestre de l'an 1810“,<sup>29)</sup> ki pravi: „Določbe odgovarjajo mnenju komisarja justice in pa mnenju generalnega gubernatorja.“ In drugič: „Najlepše soglasje vlada med generalnim intendantom, komisarjem in menoj.“ Funkcije generalnega intendanta se nikakor ne morejo primerjati s funkcijami takega francoskega prefekta;<sup>30)</sup> neka srednja stopnja je to med ministrom in prefektom.

Tretja oseba „gouvernementa“ je justični komisar.<sup>31)</sup> Govorili bodemo o njem, ko bodemo razpravljali o pravosodstvu. V tej zvezi bi bilo treba samo še povdarjati, da je bil justični komisar podrejen neposredno gubernatorju in ne generalnemu intendantu.

Čisto francoska je bila uvedba dveh generalnemu intendantu podrejenih finančnih uradnikov „receveur général“ in „trésorier“, glavnega davkarja in pa blagajnika. Kakor vse francosko finančno gospodarstvo, tako se je tudi ilirska finančna uprava delila v dva oddelka, in sicer v onega, ki se je bavil z upravo dohodkov, in onega, ki se je pečal z izdatki. Glavni davkar in pa blagajnik sta bila predstojnika dveh različnih finančnih strok. Jasno in jedrnato izraža osnovni dekret to pristojnost: „Le receveur général fera tous les recettes, le trésorier fera tous les paiements.“<sup>32)</sup> V posameznosti francoskega računovodstva se ne moremo spuščati. Pri imenovanju glavnega davkarja in blagajnika ni imel generalni intendant pravice, predlagati kandidatov, marveč je to storil francoski minister

javnega zaklada. V vsaki provinciji je bil davkar, podrejen glavnemu davkarju, ki ga je imenoval generalni intendant na predlog glavnega davkarja. Tudi provincialni blagajnik je bil v vsaki provinciji predlagan in imenovan kakor glavni davkar.

Končali smo razmotrivanje o treh glavnih državnih organih, ki so bili predstojniki ilirski upravi. Dočim se odlikuje Napoleonova upravna stavba v obče po harmonični, naravnost klasični enotnosti, polni povsem logično izvedenih misli, se je v ilirsko ustavno zgradbo ukradla neka zamotanost in čisto nefrancoska nejasnost. Pristojnosti raznih organov se skoraj križajo, med delokrogom generalnega gubernatorja in prvega intendanta ni točne meje, v vsej upravni stavbi ni nikake strogo izvedene misli, kakoršna se kaže, recimo, v upravi francoskega cesarstva.

Gubernatorju ob strani je bil takozvani „petit conseil“, mali svet.<sup>49)</sup> Člani tega „sveta“ so bili generalni intendant, justični komisar in dva sodnika ljubljanskega vzklicnega sodišča. Predsedoval je pa temu svetu gubernator, ki je bil seve tudi član. Ta svet je bila čisto nova pravna konstrukcija in ni izlahka najti česa podobnega v kaki drugi od Francozov zavojevani pokrajini, kjer so se uvedle francoske institucije. Združeval je sodne in upravne posle. Njegova pristojnost je bila trojna: V nekaterih civilnosodnih zadevah je bil najvišja instanca; bil je nadrejeno upravno sodišče in tretjič: določeval je v velikih potezah smer uprave. „Mali svet“ je bil torej kasacijski dvor, zadnja instanca za vse civilne stvari, kjer sporna svota ni presegala 200.000 frankov, v vseh drugih civilnih pravnih zadevah pa je bil kot zadnja stopnja kompetenten kasacijski dvor v Parizu. Ogromna večina civilnih pravnih zadev je bila končno rešena v tem „svetu“. Mali svet je bil tudi poklican, določevati, kako naj se nadaljujejo pravde, ki tečejo še iz dobe pred uvedbo francoskih zakonov. Ta „svet“ se je tudi izrekal v kompetenčnih sporih med različnimi sodišči. Vse prošnje pomiloščenja je bilo treba predlagati „malemu svetu“, odlagal je izvrševanje razsodb in je moral dotični „mémoire“ odposlati ministru pravosodja, velikemu sodniku, ki ga je predal cesarju. Vse te sodne funkcije se prav nič ne zlagajo s funkcijami, ki jih moramo še naštevati. Temu svetu, ki je imel take odlične in važne pravne funkcije, za predsednika dati gubernatorja, ki je bil pred vsem vojak in povrh le določeval smer upravni politiki, je bil smel poizkus, ki ga ne moremo imenovati srečnega. Ali se je moglo od gubernatorja zahtevati, da se vglablja v najtežavnejše pravne zadeve, ki so bile odkazane temu „svetu“, nekako najvišjemu sodišču Ilirije? Upravna dokrina je sicer postavila kot načelo delitev oblasti, in evo, tu se je na važnem, centralnem mestu to načelo kršilo v precejšnji meri.

Pa ne samo sodni posli so bili odkazani „malemu svetu“, tudi upravno sodišče je bil ta svet, namreč druga inštanca v upravnih spornih zadevah, dočim je bil intendantski svet prva. To je bil gotovo krog zadev, ki je odgovarjal sestavi in značaju tega „sveta“. Šest odvetnikov za sporne upravne zadeve je bilo nastavljenih pri „malem svetu“.

Tretja važna pristojnost tega sveta je bila ta, da se je morala vsaka važna naredba, predvsem vsaka, ki se je tikala takozvane „haute police“, najprej prereševati v „svetu“, ki pa ni imel odločilnega, ampak je imel posvetovalni glas. Naredbe je izdajal gubernator sam in posvetovati se mu je bilo samo, ako je to smatral za potrebno, z „malim svetom“. Na vsak način je imel ta kolegij velik vpliv na smer in stvarni obseg naredeb. Pristojnost tega kolegija je bila gotovo srečno izbrana. Ker se je vsa uprava gibala v okviru naredeb in je bila naredba eden izmed najvažnejših činiteljev tedanjega pravnega razvoja, se mora tej funkciji malega sveta pripisovati poseben pomen. Izvrševanje sodne oblasti v kolegiju, sestavljenem po vzorcu „malega sveta“, je bilo sicer proti glavnim načelom francoske uprave, toda poslednji dve kompetenci tega kolegija moramo smatrati za prav uspel poizkus. Kar se tiče izdajanja naredeb, je užival ilirski gubernator in pa „mali svet“ neko posebno privilegovano stališče. Nobena druga vlada ni imela v tem oziru toliko oblasti. V Iliriji so se naredbenim potem reševale tako važne zadeve, ki bi se v drugih razmerah smele rešiti samo v obliki cesarskega dekreta.<sup>49)</sup> „Mali svet“ je bil nekak državni svet, kajti sklepal je o stvareh, ki bi v Franciji gotovo spadale pred ta forum. Mali svet je tudi sklepal o strogo organizacijskih stvareh. Sklenil je na pr. 20. junija 1812 enoglasno, da naj se ustvari za Gorenjsko nov, kranjski distrikt.<sup>50)</sup> Osnovni dekret ni označil podpredsednika „malega sveta“. Vsled te pomanjkljivosti je bilo treba izdati nov dekret, ki se glasi: „Ako je generalni gubernator odsoten, predseduje malemu svetu generalni intendant. Sklepi se morajo predati generalnemu gubernatorju v potrdilo.“<sup>51)</sup>

Ako moremo imenovati generalnega intendanta predstojnika uprave vse Ilirije, pa imamo v vsaki provinciji še drugega svojemu okrožju predpostavljenega intendanta, v čigar rokah je koncentrirano vse upravno delo provincije. Upravna stavba je v svojem gorenjem delu sicer neskladna, vodilna misel je izražena nemirno, nejasno, moti neka neharmoničnost in nefrancoska zamotanost, pritličje in prvo nadstropje pa povsem kaže francoskega stavbenika. Dočim je razmerje med gubernatorjem in generalnim intendantom prav neskladno, je razmerje med tem-le in med intendantom ter podintendantom že čisto prešinjeno s francoskim upravnim duhom. Kjer so avtorji osnovnega de-



kreta kopirali francoski izvornik, tam jim ni mogoče očitati nikakih protislovij; v trenutku pa, ko so hoteli ustvariti nekaj lastnega, kar bi se lahko prilagodilo domačim razmeram, jim je zmanjkalo potrebnih sil.

5. „Intendantil ilirskih dežel bodo izpolnjevali iste funkcije kakor prefekti departementov cesarstva.“ Tako se začnja v osnovnem dekretu tisti oddelek, ki določa upravne posle intendantov.<sup>27)</sup> Francoska uprava je torej presadila francoskega prefekta na ilirska tla in mu dala samo novo ime — imenovala ga je intendanta. Jako malobeseden je zakon z dne 28. pluviosa l. VIII., ki je ustvaril upravni tip prefekta. „Le préfet sera seul chargé de l'administration“, pravi tretji člen tega zakona. „Uprava je poverjena edinole prefektu.“ To je aksiom, na katerem počiva vsa francoska upravna organizacija. Vsa upravna oblast departementa je združena v rokah prefekta, posameznik odločuje in ne kolegij. Motivno poročilo k zakonu l. VIII. razlikuje trojen delokrog: upravo v ožjem smislu besede, razsodbe v davčnih stvareh, upravno sodstvo v spornih zadevah, tikajočih se vseh strok javne uprave. Manj sistematično našteva osnovni dekret upravne posle, ki spadajo v pristojnost ilirskega intendanta. Poklicani so, izvrševati in nadzorovati zakone in naredbe, tikajoče se: „1. razdelitve in pokritja davkov in priklad vsake vrste; 2. državnih posestev, vodnih sil, gozdarstva, ribolova in lova; 3. vzdržavanja in popravljanja cest in določevanja brodarskih pristojbin in mitnin (nakazati potrebne svote za izplačilo); 4. bolnišnic in dobrodelnih zavodov; 5. izvrševanja in nadzovanja bogočastja, uprave posestev in dohodkov, odkazanih tej svrhi; 6. javnega šolstva vseh stopenj; 7. zdravstvene uprave; 8. uprave in nadzorstva trgovskih luk; 9. uprave provincij, distriktov in občin; 10. ječ, prisilnih delavnic; 11. nabora, armade za kopno in morje; 12. splošne policije, sodne in vojaške; 13. spornega oddelka uprave; 14. carinskih uradov, pristojbine za stolp-svetilnik, pristanske pristojbine in bečvarine.“

To je torej intendantov delokrog po besedilu osnovnega dekreta. Zakon l. VIII. je mnogo precizneje označil ta krog uprave. Intendantu ni odtegnjena nobena stroka uprave, povsod je edino odločilen. Tudi župan mu je podrejen kakor vsak uradnik. Vsa občinska avtonomija izginja pred intendantovo samooblastjo. Člen 20. zakona z dne 28. pluviosa VIII. leta je tako-le označil pravice, ki jih je imel prefekt napram občinskim zastopstvom: „Prefekti imenujejo in morejo odstaviti člane občinskih svetov; imenujejo in morejo odstaviti župane in pristave v mestih, ki štejejo več ko pet tisoč prebivalcev.“

Upravno pravosodstvo nižje stopnje je izvrševal intendant in v tem oziru je povsem zavladovalo francosko upravno pravo.



Predstojniki vseh raznih upravnih strok so skupno z intendantom in pod njegovim predsedstvom tvorili poseben svet, ki je imel isto pristojnost, kakor prefekturni sveti cesarstva. Bila so to upravna sodišča prve stopnje. Prefekturni sveti cesarstva so bili drugače sestavljeni; imenoval jih je cesar in prefekt ni bil prisiljen, se udeleževati sej tega sveta. Namen tega sveta je bil, razbremeniti prefekta, kajti upravnosodne stvari so jemale prefektu preveč časa in dela. Kolegij je bil tudi mnogo bolj pripraven forum za sodstvo v upravnih stvareh nego prefekt sam, ki ga je vendar bilo lahko smatrati za stranko, v zadevi tudi prizadeto.

S precejšnjo skrbnostjo ureja osnovni dekret upravno sodstvo prve stopnje.<sup>99)</sup> Vse sporne zadeve, tikajoče se cest ter posrednih in neposrednih davkov, sodi intendant v glavnem mestu provincije, oziroma subdélégué v svojem distriktu. Proti razsodbi subdelegata, ki mu stoji ob strani njegov svet, je mogoče vzklic na intendanta, zoper razsodbo intendantovo pa vzklic na svet, ki je pridejan intendantu, „conseil établi près l'intendant“. Kakor v Franciji, je tudi v Iliriji pri vzklicni obravnavi sodil intendant v lastni zadevi. Dasi osnovni dekret ne določuje, kdo predseduje intendantovemu svetu v spornih zadevah, je vendar dovoljeno, iz stilizacije dotičnih členov sklepati, da igra tudi v tej stvari intendant isto vlogo kakor prefekt v Franciji. Osnovni dekret sam razlikuje med „décision appartiendra à l'intendant assisté de son conseil“ — to se tiče vzklicnih zadev, ki jih je sodil v prvi vrsti podintendant — in med „décision appartiendra au conseil établi près l'intendant“, v drugem slučaju, ako je intendant sam že sodil; pa dvomljivo je, ali je imela ta razlika kaj veljave; zdi se, da je v prvem in drugem slučaju predsedoval intendant. Sploh se v tem oddelku jako menja pravna terminologija. Dalmacija je bila v upravnosodnem oziru nekaka izjema. Vse sporne zadeve glede plačevanja davka pri pridelkih, kjer sta si bili nasprotni stranki kolon in lastnik ali davčni zakupnik in davkoplavec, je sodil intendantski svet. Pa vendar so bile vse te določbe glede upravnega sodstva precej pomanjkljive. Iz intendantskega poročila je razvidno, da za slučaj odsotnosti intendanta ni mogoče naznačiti podpredsednika, ker manjka primerna določba.<sup>100)</sup> Sploh se pritožuje istrski intendant, da povzroča osnovni dekret v upravnem sodstvu edinole zmešnjave, ker je vsak predstojnik take upravne stroke prisiljen, se odstraniti, kadar se razpravlja o stvari, ki se tiče njega. Še vedno nam pa ostaja prikrito, kako je zboroval ta svet, ako se je stvar tikala intendanta, ki je bil vendar navadno v zadevi sam prizadet.

Vsaka provincija je imela svojega stavbenega inženirja za moste in ceste (des ponts et chaussées), svojega ravnatelja

registrature (enregistrement) in državnih posestev, hipotečnega ravnatelja (conservateur des hypothèques), davčnega ravnatelja, nadzornika gozdov, mitnic in loterije. Pa možna je bila komulacija teh služeb. Vsi ti predstojniki teh upravnih strok so tvorili takozvani „conseil près de l'intendant“ ali pa „conseil de contentieux“.

Preostaje nam, da razpravljamo še o najnižji stopnji uprave. Vsak distrikt je imel svojega podintendanta, svojega subdélégué. Provveditore Dandolo je l. 1806. v Dalmaciji uvedel délégué in vicedélégué; bili so to upravni uradniki po francoskem vzorcu s pristojnostjo podprefektov.<sup>40)</sup> To je neposredni izvir tega imena. Pa to ime nas obenem spominja starega režima, kjer je subdélégué kot intendantov zaupnik močno vplival na razvoj uprave. Intendant in subdélégué sta pendanta že po starofrancoskem upravnem pravu, in sedaj se v Iliriji po porazu starega režima zopet pojavita na površju. Pa subdélégué je temeljno izpremenil svoj uradniški in državnopravni značaj. Sedaj je moderen uradnik, ki ga imenuje vladar in ki zavzema v uradni hierarhiji strogo določeno mesto; ni več intendantov zaupnik, ni več imenovan od intendanta, ampak sedaj je že državni organ. Osnovni dekret določuje<sup>41)</sup> na sledeči način kompetenco podintendanta. Podintendantí izvršujejo v svojem okrožju iste funkcije v istih zadevah kakor intendantí. Vsak si dopisuje s svojim intendantom, kateremu je podrejen. Od njega sprejemajo ukaze. Distrikti, okrožja podintendantov so bila na Kranjskem jako velika. Ljubljanski distrikt je štel 156, novo-meški pa 141 tisoč prebivalcev. Pozneje so šele ustvarili gorenjski distrikt. Gubernator Bertrand se bridko pritožuje nad temi velikimi okrožji; v dokaz, da je treba reform, navaja francoske podprefekture, ki imajo komaj 80 tisoč duš.<sup>42)</sup>

Vojaška granica, ta pokrajina, kjer je bila vojaška in civilna oblast združena, kjer je isti upravljal, isti sodil, isti zapovedoval na bojišču, ta dežela vojakov je zbudila v Napoleonu kakor tudi v Marmontu upravičeno občudovanje. Ta narod vojakov s svojimi tako značilnimi javnimi uredbami je bil v nekem harmoničnem skladu z vojaškim duhom one dobe. Ni čuda, da se je Marmont odločno protivil raztelesitvi vojaške granice; granica je za francoskega medvladja ostala to, kar je bila pod Avstrijo, dasi so bile njene tradicionalne upravne razmere v očitnem nasprotju z novo ilirsko organizacijo. Posebna komisija se je v Parizu bavila z vojaško granico, pa kljub precejšnji opoziciji so sklenili, da ostane stara vojaška granica nedotaknjena. 2. junija 1810 je izšel arrêté in njegove določbe so prešle v osnovni dekret. V posebnem<sup>43)</sup> poročilu je slikal Marmont patriarhalne javne razmere vojaške granice. Graničarji so živeli v zadrugah. Naravno, da je ta pojav jako

zanimal Marmonta. Zemljo so delili med rodbine, ki so štele včasih po šestdeset članov. Načeloval je zadrugi najstarejši, ali pa tisti, ki so ga izvolili. V vsaki stotnji je imel stotnik javno oblast; za strogo upravne stvari je skrbel ekonomski častnik. Stotnik je bil tudi sodnik. Nad stotnijo je bil regiment, ki je imel posebno kazensko sodišče, sestavljeno iz enega štabnega častnika, avditorja, dveh stotnikov, dveh narednikov druge stopnje in dveh prve stopnje, dveh korporalov in dveh prostakov. Polkovnik je sicer imenoval sodnike, sam pa ni sodil. To je bil sod za kazenske zadeve. Stotnija in regiment, to sta bila okvira ne samo vojaškega, ampak tudi civilnega življenja. Država je dajala graničarjem zemljo v obdelovanje in prebivalci so bili zavezani, da v slučaju vojne takoj preidejo v vojaško razmerje, dočim so v mirnem času obdelovali svojo zemljo. Vojaške rodbine, živeče v zadrugah, stotnija in regiment, to so bile socialne oblike vojaške granice. Vsa organizacija je bila v precejšnji meri avstrijskega izvora; posnemali so jo Benečani v Dalmaciji, a na nekoliko nespreten način. Na vsak način je ta zemeljski pas s svojim narodom-armado bil izvrstna zaščita proti iztočnemu sovražniku.

Intendant vojaške granice je imel svoj sedež v Karlovcu.<sup>44</sup>) Vojaška granica je v upravnem oziru predstavljala poseben celek. Intendant je bil vojaški čin in vzet iz vrst takozvanih „inspecteurs aux revues“. Poverjena mu je bila uprava vojaške granice, predseduje centralnemu ravnateljstvu, ki ga sestavljajo en štabni častnik, vojni komisar in avditor. Vsi ti trije morajo službovati v enem izmed graničarskih regimentov, to je, morajo biti domačini. To ravnateljstvo se bavi z računovodstvom regimentov, z njih upravo in pravosodstvom. V njem so združene vse upravne stroke. Ni nikake delitve oblasti, saj so smatrali delitev oblasti za škodljivo vojaški granici, kjer bi taka delitev izpodkopavala vojaško disciplino, kakor se izraža Marmont v svojem že omenjenem poročilu. Vojaški intendant je podrejen gubernatorju. Zopet isti usodni dualizem. Kar se tiče vojaških zadev, je odvisen od gubernatorja; v vseh upravnih in finančnih stvareh si dopisuje z generalnim intendantom. Kar se pa tiče pravosodstva, je naravnost podrejen justičnemu komisarju. Vojni komisar vojaške granice je moral za to skrbeti, da so regimenti pravočasno vsake tri mesece sestavljali račune, in je sam v svrhu nadzorovanja potoval po deželi. Važna je določba, da se organizacija regimentov prav nič ne izpremeni; Francozi se niso dotikali celotne sestave vojaške granice, dasi je povsem nasprotovala novemu francoskemu upravnemu sistemu. Kakor dosle so živeli graničarji pod svojimi kapetani, polkovniki in generali, ki so bili obenem tudi njih upravitelji. Ekonomski častniki so pobirali

davke, se sploh v kapetaniji pod kapetanovim vodstvom bavili z vso upravo in po vojaško ukazovali, kdaj in kako je treba obdelovati polje; sloveli so po svoji upravni in gospodarski spretnosti. Tako se je ohranilo to staro, tradicionalno ustrojstvo tudi za največjih ustavnih izprememb. Značilno je, da Francozi niso razdruževali zadruga, dasi je bila nasprotna vsemu njihovemu gospodarskemu pojmovanju. Nobena zadruga se ni smela razdružiti brez dovoljenja poveljujočega generala; ako je pa imela kaka zadruga manj ko 20 udov in manj ko 24 oral zemlje, je bilo treba še celo dovoljenja najvišje oblasti, dovoljenja gubernatorjevega. Slaba zadruga ni mogla dajati vojakov; to je bil razlog, zakaj so Francozi chranili zadrugo. Davek se je plačeval večinoma s tlako, ki je znašala na oral zemlje poldrugi dan, in sicer je moral en dan delati človek, polovico dneva pa konj.<sup>43)</sup> Dasi so se Francozi v vojaški granici ravnali po načelu, da mora biti vsa uprava vojaška, si je vendar generalni intendant prilajščal upravo cest, mostov in gozdov.<sup>44)</sup>

6. Ni mi tu osvetljevati uradniškega prava prvega cesarstva v vseh posameznostih, pa na eno važno in zanimivo črto je treba opozarjati, ki je preznačilna za uradniško razmerje. Ustava l. VIII. je dala uradnikom v kazenskem oziru posebno privilegovano stališče. Člen 75. določuje: Državne uradnike, izvzemši ministre, je mogoče samo tedaj zasledovati zaradi činov, storjenih za izvrševanja svojih funkcij, ako je to sklenil državni svet. V tem slučaju jih morejo zasledovati navadna sodišča. Ta določba bi lahko ustvarila popolno neodgovornost uradnikov za njih čine, kajti državni svet je pod vplivom vladajočega režima gotovo štítil svoje uradnike. Pravi namen te določbe, ako ne jemljemo v poštev političnega ozadja, je bil na vsak način sledeči: Državni svet naj bi dognal, ali je to pogrešek uradnikov ali pa pogrešek dotičnega urada. To je bil pravi smisel člena 75.,<sup>45)</sup> ki je veljal za vse čine, izvršene v službi. Določati, kje se konča osebna odgovornost uradnikova in kje se začneja odgovornost urada, je bila naloga državnega sveta. Ako je bil uradnik spoznan odgovornim, je sod mogel postopati proti njemu.

V ilirskih deželah so imele te določbe seve tudi pravno veljavo. Izdan je bil poseben „circulaire“ z dne 26. novembra 1812, ki se je skliceval na člen 75. ustave l. VIII. Pa funkcije, ki jih izvršuje v Franciji državni svet, so v Iliriji glasom člena 41. organskega dekreta odkazane gubernatorju. „Državnih uradnikov ni mogoče zasledovati radi deliktov, storjenih pri izvrševanju svojih funkcij, ne da bi v to prej privolil generalni gubernator na podlagi poročila komisarja justice.“ Tako se izraža osnovni dekret o tej važni točki uradniške odgovornosti. Predno se je dognalo, je li učinil uradnik kazniv čin

v službi ali izven službe, ga ne sme nikdo prijeti. Pa kljub temu ni zabranjeno, preiskovati sodnim organom naznanjeni kaznivi čin, priče preslišavati. Sploh se morejo vršiti vsi stadiji sodne preiskave.

Uradniki so bili precej neodgovorni in so uživali posebno veljavo; temu pač ni bil vzrok samo zaščita, ki jo je dajal ustavni zakon uradnikom, tem glavnim stebrom Napoleonovega režima. V zavojevani deželi, kakoršna je bila Ilirija, kjer je bila obča reforma baš naloga uradnikova, je bilo seve temu stanu odkazano posebno, višje stališče. Kljub temu so menda bili slučajni uradniške prevzetnosti primeroma redki. Da se je pa to privilegovano stališče včasih izrabljalo, o tem nam priča poročilo italijanskega konzula v Trstu, ki pravi, „da policijski uradi, ki so neodgovorni za svoje postopanje, storijo to, kar hočejo,“ in obenem toži o „disprezzo per la libertà individuale.“<sup>48)</sup> Državna oblast je segala precej daleč v oni krog individualne svobode, ki ga smatramo danes nedotakljivim. V Ljubljani prepoveduje neki razglas, kaditi na trgih in ulicah.<sup>49)</sup> Tako postopanje spominja prav živo najznačilnejših časov prosvetljenega absolutizma.

Tisto nagnjenje uradništva, čim najbolj omejiti krog, kjer bi se mogel posameznik svobodno gibati, je sploh značilno za vso Napoleonovo dobo. Ni se čuditi, da je bila tiskovna svoboda precej omejena. V Ljubljani je izhajal edini list „Télégraphe officiel“ in ta gotovo ni čutil izkušnje, delati vladi poteškoče. Inozemski listi so pa bili kratko malo prepovedani. Gubernator Bertrand piše zunanjemu ministru:<sup>50)</sup> „Ko sem prišel v te dežele, sem zaukazal, da se ne smejo širiti inozemski listi, kakor to povsem odgovarja praksi v cesarstvu. Pa kljub temu sem na prošnjo trgovinskih zbornic dovolil, da smejo kazine nekaterih mest, kakor ljubljanska, tržaška in goriška, biti naročene na „Dunajski list“ (Wiener Zeitung), ki prinaša, kakor mi je zavrnil policijski komisar, same oficijelne novice in ki piše jako pametno. Saj je važno, da zvedo, kaki kurzi so na Dunaju. . .“ To strogo časniško prepoved so povzročili pač zlasti razlogi zunanje politike.

Kar se tiče uradnega jezika, nima sicer osnovni dekret nobene določbe. Samo ob sebi pa je umevno, da je bila francoščina državni jezik. Proglašen ni bil kot tak, pa v prvem oglasu „Télégrapha officia“ je označen francoski jezik kot „jezik vlade in armade.“ Menda ni bil niti povsod francoski jezik notranji uradni jezik, vsaj začetkoma ne, ko so bili domači uradniki še v večini. Italijanski jezik je bil precej razširjen v Hrvatski. Tako n. pr. dopisuje generalni komisar policiji v Civilni Hrvatski v italijanskem jeziku.<sup>51)</sup> Kar se tiče jezikovne politike v Dalmaciji, je treba posebno poudariti Mar-



montove zasluge. Še pred snovanjem ilirskih dežel se je Marmont krepko zavzemal za hrvatski živelj in baš radi tega je prišel v rezko nasprotstvo proti Dandolu, ki je bil naklonjen italijanski buržoaziji. Pa čim bolj so se razmere uredile, tem bolj je postal francoski jezik edini vplivni ne samo kot notranji uradni jezik. Francoski upravniki so sploh francoskemu jeziku dajali velik pomen. Značilno mesto intendantske korespondence veli: „Nismo ničesar opustili, da bi širili francoski jezik, ki bode v par letih eden najboljših elementov našega vpliva in vpliva francoske oblasti.“<sup>42)</sup>

Uradni jezik uprave sicer torej ni bil zakonitim potem določen, pač pa se lahko sklepa po določbah dekreta z dne 30. septembra 1811, ki določuje uradni jezik pri sodiščih. Poglavje 4. omenjenega dekreta govori o rabi italijanskega in nemškega jezika pri vseh javnih aktih in rabsodbah (*dans les actes et jugements*). Člen 32. se glasi: „Italijanski in nemški jezik smeta biti rabljena skupno s francoskim pri sodiščih in pri vseh javnih in zasebnih aktih.“ Vsem nemškim in italijanskim vlogam je moral biti priložen francoski prevod, sestavljen po zapriseženem tolmaču. Na Hrvatskem se glede službenega jezika niso povsem držali tega dekreta, ampak so uradovali še nadalje latinski in hrvatski. Še celo francoski intendant so baje tam rabili hrvaščino.<sup>43)</sup> Kar se tiče slovenskih pokrajin, je omenjati, da so arhivni dokumenti nemški, italijanski in francoski.

Osnovni dekret je sicer zaukazal, da morajo biti domačini (*les habitants du pays*) uradniki v ilirskih deželah, pa v praksi se ilirska vlada ni brigala za to določbo. Med uradniki je bilo malo domačinov, večinoma so bili imenovani mladi prislužniki državnega sveta, „*auditeurs au Conseil d'Etat*.“ Bridko se goriški podintendant Stratico pritožuje v svojem pismu Dandolu nad očitnim zapostavljanjem domačinov. Pravi še celo, da je sklenjeno: Francozi morajo zavzeti vse službe.<sup>44)</sup>

Uradništvo je bil edini činitelj, ki je prihajal v ilirskih deželah v poštev. V Dalmaciji so si sicer že pred ustanovitvijo Ilirije ustvarili neko višjo samoupravo po francoskem vzorcu. Dandolo je na podlagi dekreta z dne 28. aprila 1806 uvedel okrožne zastope, *conseils généraux*.<sup>45)</sup> Pa ti sveti so bili samo enkrat sklicani. Vlada je imenovala vse člane, ker se je silno bala vsakega svobodnega gibanja te institucije, ki je pa imela ob ustanovitvi kal smrti v sebi. Temu zastopu je pripadala naloga, predlagati tri kandidate, izmed katerih je izbral italijanski podkralj takozvanega „*résident*“, ki je imel svoj sedež v Milanu.

Ilirskim deželam je manjkalo vsako višje samoupravno zastopstvo. Sicer bi bilo gotovo dvomljivo, kako bi prospevala



taka institucija; zakaj ni se obnesel niti poizkus, presaditi francosko občino. Istrski intendant se je posebno toplo zavzemal za poizkus kake samoupravne organizacije.<sup>68</sup>) Pritožuje se, da v Iliriji ni niti „conseila générale“ niti „conseila d'arrondissement“, pa za začetek bi zadoščala nekaka komisija, ki bi jo tvorili: 1.) po en poslanec vseh mest, ki imajo več ko 2500 prebivalcev, 2.) po en poslanec vsakega kantona provincije. Tudi distrikti naj bi imeli svojo upravno komisijo, v kateri naj bi bila zastopana vsaka občina. Dosle so se sicer sklicevale komisije, pa njih hiba je bila, da so maloštevilni člani zastopali edinole svojo osebno korist. Posamezniki so bili poklicani, da izrečejo svoje mnenje, pa celota ni prišla do besede. „Da vlada doseže resne uspehe, je treba poslušati nasvete vseh onih, katerim je koristno, ako je vlada obveščena o vsem.“ Žunta ali konzulta, to so bile v drugih podvrženih deželah prehodne točke k konstitucionalnemu režimu. „Ilirija pa nikakor ne uživa teh ugodnosti.“ Precej pozno odgovarja Chabrol istrskemu intendantu.<sup>69</sup>) „Ugibal sem dolgo o ugodnostih in nedostatkih snovanja komisij, kakor jih predlagate v svrhu, da bi nadomeščale pomanjkanje departementskih in arrondissementskih zastopov. Ta način bi zavlačeval delo in uspehi so negotovi, ako sodimo po tem, kar so ustvarile komisije, ki so se zbrale tekom tega leta.“ To je torej odločna odklonitev krajevne uprave, pa med temi vrstami je skrite tudi precej birokratske zakrknjenosti.<sup>70</sup>)

Francosko upravno pravo, ustvarjeno za kulturno visoko razvit narod, se je le težko in le deloma moglo udomačiti v ilirskih deželah. Treba je bilo vpoštevati domače pravne običaje in naziranja. Posebno na Hrvaškem so intendantni prepogosto, posebno pred osnovnim dekretom prav radi velikim županom ali magistratom vračali akte z določitvijo, naj se rešujeje „selon les lois et les usages du pays“ (po domačih zakonih in običajih), kakor se glasi približljiva formula.<sup>71</sup>)

V svojem glavnem poročilu za l. 1812. toži generalni intendant o potežkočah ilirske uprave.<sup>72</sup>) K tem potežkočam prišteva predvsem dejstvo, da dosle ni bilo nobene upravne skupnosti, „le peu d'harmonie et même d'analogie“ med ilirskimi deželah, da je število izobraženih ljudi jako omejeno ter da vladajo nevednost in predsodki, nadalje pa dejstvo, da nima glavno mesto dovolj „ressources“ vsake vrste in da je stolica na skrajnem koncu upravnega celka. Sploh ovira vso upravo predvsem „nevednost občinskih uradnikov, raznovrstnost jezikov, navad in še celo stari narodni srd.“ V taki luči se prikazuje generalnemu intendantu Chabrolu položaj v ilirskih deželah.<sup>73</sup>)

Ob Novem letu 1812. so stopili novi zakoni v veljavo; od tega dne se je upravljala Ilirija povsem po francoskem

vzorcu. Brez dvojbe je bil ta upravni organizem preveč zamotan za tedanje primitivne razmere. Ni bilo dovolj uradnikov za tako skrbno izveden upravni organizem; intendanti se pri- tožujejo nad „bureaux aussi faibles“<sup>1)</sup> nad uradi, kjer ni za- dostnega števila uradnikov. Ogromno je delo, ki ga mora premagati to uradništvo.<sup>2)</sup> Nekaterim se dozdeva osnovni dekret skoraj neizvedljiv;<sup>3)</sup> francoski uradniki sami dvomijo, je li sistem primeren. Ogromna večina francoskih uradnikov je z občudovanja vredno požrtvovalnostjo izkušala pretvoriti ilirske dežele v moderno upravljano celoto; izjeme, ki bi ne dajale dobrega zgleda, so bile precej maloštevilne.<sup>4)</sup> Ako smatramo svrha v državnem življenju za edini predmet socialnega raz- voja, se lahko vprašamo, kaka je bila svrha vsemu temu ustrojstvu. In Bertrand ugovarja na to nekoliko realistično, ko piše cesarju: „Odgovoril sem, da sta konskripcija in davek tisti dve podlagi, na katerih sloni mogočnost cesarstva.“<sup>5)</sup>

1) Ljubljana, 10. aprila 1812. Fie 61.

2) Rapport au ministre des finances, 27. decembra 1809. Fie 61.

3) Intendant général des finances notranjemu ministru 28. novembra 1811. Fie 61.

4) Note 13. avgusta 1810. Fie 61.

5) Pismo Chabrolovo notranjemu ministru 29. aprila 1813. Fie 61.

6) 4 février 1811.

7) Napoleon Gaudinu 8. marca 1811.

8) Napoleon Gaudinu, 8. marca 1811.

9) Izvodi, ki sem jih imel v roki, so bili vsi v francoskem jeziku, nemškega, ilirskega ali italijanskega nisem videl.

10) Pisani, Dalmatie. 334 in sled. Mémoire z dne 4. decembra 1810.

11) Marmont, Mémoires III.

12) Marmont, Mémoires III.

13) Marmont, Mémoires III. 357.

14) Marmont, Mémoires III. 271.

15) Marmont, Mémoires III. 343.

16) Marmont, Mémoires.

17) Mestni arhiv v Ljubljani.

18) Iz literature: Otto Mayer, Theorie 10, 36, 39. Berthélemy. Droit adm. 100.

19) Otto Mayer, Theorie 7. Berthélemy. Droit adm. 104.

20) Décret 135.

21) Titre II. 4—28.

22) Titre XVII. 261.

23) Titri II. 21.

24) Titre III. 29—37.

25) Titre III. 29.

26) Titre III. 30.

27) Titre III. 29.

28) Duc de Raguse au duc de Feltre, Ljubljana 6. oktobra 1810. Fie 61.

29) Poročilo generalnega intendanta Chabrola 29. aprila 1813. Fie 61.

30) Titre IV. 37—43.

31) Titre V. 45.

32) Titre VI. 59—62.

33) Čini „haute police“ so oni vladni, ne upravni čini, ki jih diktirajo v gotovih slučajih najvišji državni interesi; v svojim jedru so to vprašanja silé, ne prava. Glej Otton Mayerjevo Theorie, 10.

- <sup>34)</sup> Istrski intendant Chabrolu 29. aprila 1813. Fie 62.
- <sup>35)</sup> Bertrand notranjemu ministru 20. junija 1812. Fie 61.
- <sup>36)</sup> Tuileries 30. januarja 1812.
- <sup>37)</sup> Titre VII. 84—88.
- <sup>38)</sup> Titre VII. 95—105.
- <sup>39)</sup> Poročilo istega intendanta 28. februarja 1813. Fie 62.
- <sup>40)</sup> Pisani, Dalmatie 208.
- <sup>41)</sup> Titre VII. 89.
- <sup>42)</sup> 20. junija 1812. Fie 61.
- <sup>43)</sup> Rapport et projet du décret sur l'organisation civile, ecclésiastique et judiciaire 26. decembre 1810. Zasebni arhiv Mare pl. Berks.
- <sup>44)</sup> Titre VII. 91—94.
- <sup>45)</sup> Rapport du ministre de la guerre à l'empereur. Paris 1. oktobra 1811.
- <sup>46)</sup> Dauchy finančnemu ministru, 8. februarja 1811. Fie 61.
- <sup>47)</sup> Berthélemy, Droit administratif, 68.
- <sup>48)</sup> 2. aprila 1812. Archivio di Stato Milano.
- <sup>49)</sup> 19. aprila 1812. Mestni arhiv v Ljubljani.
- <sup>50)</sup> Gorica, 29. septembra 1812. Archives du ministère des affaires étrangères.
- <sup>51)</sup> 25. aprila 1810. Mestni arhiv v Karlovcu.
- <sup>52)</sup> 6. oktobra. Fie 61.
- <sup>53)</sup> Lopašič, Karlovac 84.
- <sup>54)</sup> Gorizia, 1. gennaio 1813. Archivio comunale di Milano. Correspondenza Stratico Dandolo.
- <sup>55)</sup> Pisani, Dalmatie. 208.
- <sup>56)</sup> Poročilo istrskega intendanta 28. II. 1813. Fie 62.
- <sup>57)</sup> Poročilo generalnega intendanta 29. aprila 1813. Fie 62.
- <sup>58)</sup> Chabrol istrskemu intendantu 8. maja 1813. Fie 62.
- <sup>59)</sup> Mestni arhiv v Karlovcu.
- <sup>60)</sup> Rapport général 1813. Fie 61.
- <sup>61)</sup> Poročilo Chabrolovo 24. aprila 1813. Fie 61.
- <sup>62)</sup> Intendantsko poročilo 10. aprila 1812. Fie 62.
- <sup>63)</sup> Samo tekom 1. 1812. je bilo pri generalni intendanci 15.000 vlog vregistriranih.
- <sup>64)</sup> Poročilo istrskega intendanta 30. avgusta 1811. Fie 61.
- <sup>65)</sup> Med poslednje najbrž ne spada intendant de Malets, ki piše notranjemu ministru 18. oktobra 1812: „V potu svojega obraza ustvarjamo spomenik, kjer bode vdolbeno ime g. generalnega intendanta. To je pa velika razlika med njim in nami. G. generalni intendant daje ukaze šesterim intendantom, ki ga razumejo, dočim so oni prisiljeni, se naučiti, kako je treba misliti in kako je treba govoriti z divjaki.“ Fie 61.
- <sup>66)</sup> Trst 1. avgusta 1811.



#### IV. KRAJEVNA UPRAVA.

1. Razmerje občine do države je eden najtežavnejših in obenem najzanimivejših problemov nauka o državi. Pa to teoretsko vprašanje ni samo doktrinarnega značaja, ni samo predmet kake umetne pravne konstrukcije, ampak razprava o njem pomenja zajedno uvod v razmotrivanje o samoupravi. Ni treba dokazovanja, da je problem sam v svojem jedru pravnozgodovinski in političen ter šele pozneje predmet pravnemu razmišljanju. Je li občina starejša od države ali pa gre državi prednost, to je snov za sociološko in zgodovinskopravno razmišljanje, ki pa nikakor ne sodi v okvir našega spisa. Zadoščajo nam nekatere opazke pravnega značaja, ki se ne tičejo zgodovinske geneze občine. Bodi samo omenjeno, da odgovarjajo najstarejša angleška upravna obližja (township) okolišu župnije.<sup>1)</sup> Na vsak način je cerkvena razdelitev močno vplivala na snovanje modernih občin. Še dandanes ima v Angliji cerkvena občina (vestry) skoraj značaj upravne občine. Občinsko pravo v pravem smislu besede se pa pojavlja na kontinentu šele za francoske revolucije. Stari red ni priznaval občini prava do lastnega svobodnega razvitka. Večja mesta z zgodovinsko preteklostjo so morala v Franciji s težkim denarjem knezu plačevati dovoljenje, da si smejo sama voliti svoje občinske predstojnike. Pa drugače ni bilo niti v Angliji. Tudi tam se je dogajalo, da so mesta od kraljev kupila pravo, da zamenja voljeni župan kraljevskega zastopnika centralne oblasti.<sup>2)</sup> Pa v Angliji kakor Franciji se je oni stalež ali so se one rodbine, ki so se polastile mestne uprave, ohranile na krmilu in izključile vse občinarje brez predprav. Ta ločitev manjšine polnopravnih vladajočih občinarjev od množice, ki je izključena od privilegijev politično odločujočega razreda, je značilna za početke mestne avtonomije.

Smer zakonodajstva revolucije, ki izkuša izpremeniti ustavno raznoobraznost revolucije v strogo logično in harmonično zamišljen red, se kaže tudi v razvoju občine. Tocquevillovo že omenjeno naziranje se nanaša na poznejšo dobo, ko si je centralna državna oblast že krčila pot k popolni zmagi. Centralna kraljeva oblast je bila seve nasprotna občinski svo-

bodi. Doba svobodnega razvitka občine se v Franciji, kakor povsod drugje odlikuje po pestri raznovrstnosti ustavnih oblik občinskega ustrojstva; privilegiji, statuti, svoboščine vsakega značaja in vsake vrste, to je temeljna razlika od monotonega zakonodajstva, enoličnosti moderne občinske samouprave. Pa vsa ta samoodločba se pozneje precej omeji, nad njo se dviga kraljeva oblast, ki izkuša, z vedno rastočim uspehom podjarmiti vsak svobodni izraz avtonomne volje. Pa ta ustavna razbitost se ohrani kljub kraljevski centralizaciji. Revolucija pomenja tudi za občinsko ustrojstvo popoln prelom, izbriše vse meje, ki jih je ustvarila zgodovina in organski razvitek, in žrtva splošnega izenačenja morajo biti vse svoboščine in raznovrstne razlike občinskega življenja. Dočim je stari red poznal nešteto občinskih in mestnih redov, ki so bili vsi plod dolgega ustavnega razvoja, je revolucija na mah izbrisala te razlike in ustvarila enotno občinsko zakonodajstvo, ne oziraje se niti na razliko med mestom in selom; ni ubrala srednje poti, ampak je iz enega kontrasta tavalala v drugega. Največja kakor najmanjša občina je bila podvržena istemu občinskemu redu. V Franciji se je ustvarilo štiriinštirideset tisoč občin. Občini na čelu je maire (mêr), ki je predsednik „corps municipala“, tega-le člani so pa „officiers municipaux“, občinski svetniki. Število občinskih svetnikov je odvisno od števila prebivalcev in se stopnjuje od dveh do dvajset, edina koncesija občinski raznoobraznosti.

Velikega pomena za ves bodoči razvoj samouprave je delitev med lastnim in prenesenim delokrogom občine. Čeprav bi se tej delitvi lahko mnogo oporekalo s teoretskega stališča, je vendar zavzela tako odlično mesto v upravnem pravu in pozitivnem zakonodajstvu, da je na vsak način potrebno, pokazati, kje je iskati začetke tega pojmovanja. Zakon z dne 14. decembra 1789 že omenja te dve stroki občinske samouprave. Dvojen je po novem nauku, ki nam ga je dala revolucija, izvir občinskih funkcij; prvi izvir je pravo občine do svojega lastnega delokroga, funkcije druge vrste so pa tiste, ki so lastne obči upravi države in ki jih je ta-le delegovala občinam. Občinska uprava revolucije seve ni bila sposobna, da bi se ta razlika v vsej svoji popolnosti razvila v občinskem življenju; ta delitev delokroga je bil le važen začetek za poznejšo dobo občinskih uredob.

Konstatirali smo, da je zakonodajstvo revolucije prvič uveljavilo pravno naziranje o dvojnem delokrogu občine, o lastnem in prenesenem. Sedaj nam je treba nekoliko osvetliti to naziranje, dognati njegovo pravno dolžnost in značaj ter se sploh v kratkem ekskurzu baviti s pojmom samouprave. Ni naloga teh vrst, poizkušati strogo dogmatično proučavanje samouprave, ozirati se nam je le predvsem na vladajoča mnenja. Ako

smo poudarjali, da je to delitev funkcij započela francoska revolucija, nam postaja takoj jasen njen naravnopravni značaj. Misel, da bi imela občina skup funkcij, ki ji pripadajo same po sebi, ki so po svojem značaju lastne edinole občini, je skoz in skoz prešinjena z istim naravnopravnim duhom kakor vse zakonodajstvo revolucije. Dokler se smatra državna oblast za edinstveno v državi, ki v suverenski edinstvenosti določa vsa pravna razmerja državljanov, se mora odklanjati vsak poziv, dati občini kake izvirne, originalne pravice. Izvor občinskega ustrojstva mora biti država, in pravice, ki jih ima občina, niso njene lastne pravice, ampak so ji od države prepuščene v svrhu, da izvršuje od države ji odkazani delokrog. Odvračati je na vsak način misel, da bi imela občina sama kake pravice, ki bi bile starejše in silnejše, nego so pravice države. Pravice, ki se z njimi služi občina v svojem lastnem delokrogu, so v svojem jedru pravzaprav državne pravice. Državljanstvo je podlaga občinski volilni pravici; kdor ni član države, ne more postati član občine. Francozi, čisto pod dojmom misli o naravnem pravu, so konstruirali poseben „pouvoir municipal“, občinsko oblast, ki jo je seve odklanjati, ako se nočemo izogibati pravnemu jeziku in naziranju prirodnega prava.

Francoska šola in njeni nazori so globoko vplivali na nemške konstitucionalne teorije, ki so se pojavljale v prvi polovici preteklega veka. Rotteck poudarja, da je bila občina pred državo, občina ne obstoja zaradi države, ampak država zaradi občine. Zaradi tega je občini lasten krog, v katerem se lahko giblje povsem svobodno.<sup>3)</sup> To naziranje teorije je prešlo tudi v pozitivno državno pravo; o tem priča belgijska ustava, frankfurtska in avstrijska ustava z dne 4. marca 1849. Pravzaprav je bil to eden izmed odzivov francoske revolucije. Jellinek razlikuje pri javnopravnih korporacijah, kakor so občine, dva tipa, ki pa slonita oba na služabni dolžnosti. Javnopravne korporacije so mu aktivne ali pasivne; prve so nositeljice javnih oblastvenih pravic in javnih dolžnosti, drugim pa manjka ta kriterij, pač pa so podvržene posebnemu pravnemu redu, ki jim odkaže posebno mesto v državni organizaciji. Občine kontinentalnih držav so mu aktivne korporacije, angleške grofije so mu pa tip pasivnih, ker niso nositeljice javnopravnih oblasti. Jellinek podaja predvsem zunanjo stran razmerja, ako imenuje samoupravo „ono javno upravo, ki jo izvršujejo ali izključno osebe, ki niso nastavljene v javni službi, (vsaj sodelovaje)“, ali pa bolj značilno izraženo, vso javno upravo, ki je ne izvršujejo ali vsaj ne izključno javni uradniki po poklicu.“ Občinska javna služba je častna služba in samouprava je izvrševanje državnih nalog potem službe takega značaja.



Redlichu, ki odklanja vsako dogmatiziranje, vsaj v angleškem javnem pravu, je samouprava notranja deželna uprava okrožij in občin po zakonih dežele, izvrševana po osebni častni službi, katere stroški se krijejo z občinskim zemljiškim davkom.<sup>4)</sup> Ta pojem je seve prilagoden pozitivnemu angleškemu pravu in angleškim razmeram. Povrh pa daje Redlich zanimiv sociološki pojem, poudarjajoč, da je oblastveni sistem samouprave nekako spojilo (Mittelbau) med državo in družbo.<sup>5)</sup> Pa ta duhovita opazka nas niti za las ne prebližuje kakemu jurističnemu pojmovanju samouprave. Brezpogojno priznava Jellinek, da se ni mogoče izogniti dvojni možnosti, namreč možnosti, občini pripisovati posebno neodvisno oblast ali pa smatrati to oblast kot delegacijo imperija.<sup>6)</sup> Sam imenuje, priključujoč se na drugem mestu izraženemu mnenju, samoupravo ono upravo, ki izvršuje državni imperij kot pravo, ki pripada dotični korporaciji, v soglasju z zakoni in pod nadzorstvom države. Nočemo se spuščati v preudarek o upravičenosti teorij, tikajočih se dolžnosti in pravice do službe, kakor jih razvija Jellinek. Omenjati bi pa bilo, da je tudi v tem ravnokar omenjenem pojmu skrit isti nedostatek, ki je lasten vsaki teoriji o subjektivnih pravicah; govori se o pravu, ki pripada občini in ji torej ni bilo od države prepuščeno edinole v izvrševanje. Uspeh razmotrivanj je kolikor negativen. Kot najvažnejša točka se pa mora poudarjati, da imperij, ki je v rokah občine, nikdar ni občinski, ampak vedno državen in da ni priznati nikakega „pouvoir municipal“ po francoskem vzorcu. Ako se torej občini daje širok krog za razvoj svojega občinskega življenja, ni to zvezano z nikako opasnostjo za državni imperij. Napoleonov režim je menda ravno zaradi tega udušil avtonomijo občine, ker mu je teorija delitve v lastni in preneseni delokrog vcepjala bojazen, da je to naperjeno proti krepki osrednji oblasti. Boječ se prevelike svobode občine, je cesarstvo zadavilo svobodo občinskega življenja in s tem činom oškodovalo vse državne in družabne sile, katerih iztočnik je široko zasnovana občinska avtonomija, ki jo sme država nadzorovati le v toliko, da se ohrani sklad med državno in občinsko upravno prakso v okviru državnega zakonodajstva. Državne zadeve so predmet samouprave, kakor so predmet vsake druge javne uprave. Oton Mayer imenuje samoupravo sodelovanje izvestnih krogov državljanov pri upravi državnih poslov vsled priznane pravice.<sup>7)</sup> Država torej pripušča, da izvestni socialni razredi ali skupine izvršujejo pravice in državno oblast, katere izvršba pripada običajno njej sami. Potemtakem priznava država, da ima dotična kolektivnost posebno pravico, ki je pa vsekakor državnega izvira.

Akt državne volje podeli javnopravni osebnosti pravico, upravljati samoupravni celek po lastni volji in lastnem ukrepu.

Nikdar pa te stvari ne prenehajo biti državne stvari; država je tudi odsle edini pravi izvir oblasti. Z ozirom na skup pravic, ki jih je prepustila država občini ali drugemu upravnemu celku, si država prisvaja še vedno pravico sodelovanja. Oton Mayer pravi o tej pravici sodelovanja države: „Obveljavljanje državne pravice sodelovanja se giblje v nasprotni smeri nego prvi način sodejateljnosti (prepuščanje kake pravice občini); to je namreč omejevanje že prepuščene samouprave.“ Povrh se pa država še polašča nadzorstva nad vsemi čini občine. Teorija o dvojnih pravicah države napram občini in občine napram državi je precej umetna in premalo jasna. To je dvojen krog pravic, ki se medsebojno omejujejo, državni imperij proti občinskemu naravnemu pravu. Težkoče, ki so značilne za Jellinkovo konstrukcijo, so tu še celo podvojene. Po francoskem upravnem pravu je treba razlikovati „reconnaissance“, to je, priznavanje javnopravne osebnosti od „surveillance“ ali „contrôle“, to je, od nadzorstva. Vsako priznanje je podelitev pravice do samouprave; to je državni čin, ki ustvarja kako javnopravno osebnost in ji državne pravice izroča v izvrševanje.

2. Prvi poizkus, oživitvoriti prenovljene občinske uredbe, je bil obenem zvezan s popolno decentralizacijo. Že pred revolucijo niso bili redki možje, ki so zahtevali, da naj država razpade v zvezo občin, ki bi se polastile javnih funkcij. Prvi korak revolucije je bil, raztrgati enotno državno oblast; uprava je bila v rokah upravnih skupščin, kjer je bila zastopana osrednja, čisto oslABLJENA vlada po svojem komisarju. Da je pri takem razdrobljenju oblasti pripadel mogočen del uprave občini, je samo ob sebi umevno. Upravna zgodovina revolucije nam kaže hipne, radikalne premene glavnih načel. Iz popolne decentralizacije nazaj v pretirano centralizacijo, to je v onih dneh plod kratkega, dà, hipnega razvitka. Občinski red l. 1789. in občinski red III. leta je v rezkem, nepremostljivem nasprotju z občinskim redom VIII. leta.

Oba prva občinska reda, red iz l. 1789. in III. leta se pa tudi razlikujeta v marsičem. Dočim je prvi izmed njiju pospeševal snovanje malih občin, ki bi se ne mogle vzdrževati, je poslednji takoj združil vse občine, ki so štejele manj ko pet tisoč prebivalcev, v kantone. Občinska uprava kantona je odsle nadomestila upravo posameznih občin, v katerih je odsle upravljal vse posle občinski „agent“ in njegov pristav. Vsi ti občinski agenti so tvorili občinsko upravo kantona; predsedoval jim je predsednik, ki ga je volil ves kanton. Novi občinski red pa ni samo temeljno preustrojil sestava občin, ki štejejo manj ko pet tisoč prebivalcev, ampak se je lotil tudi takih, katerih prebivalstvo je presegalo sto tisoč duš. Te velike občine so si radi svoje ogromne socialne sile

priporile prevesje nad deželo, one so odločevale v politični borbi, in smer novega zakonodajstva je bila, da se omeji ta presilni vpliv. Vse občine, ki so štejele več ko stotisoč prebivalcev, so se morale razdružiti. Prebivalstvo take občine ni smelo presegati petdeset tisoč in ni smelo biti pod trideset tisoč. Vsaka taka občinska uprava je imela sedem voljenih članov. Pa taki večji upravni celki, razdeljeni v več občin, so imeli svoj centralni bureau za presojanje zadev, ki jih je smatral zakonodajni zbor za nedeljive. Občine, ki so štejele več ko pet tisoč in manj ko sto tisoč, so imele svojo posebno upravo, sestojčo po številu prebivalstva iz petih, sedmih ali devetih članov. Direktorij, to je, osrednja vlada, je imela pri vsaki občini svojega komisarja, ki mu je bila dolžnost, nadzorovati občine in preprečiti kako nezakonitost. Vse občinske uradnike so volile volilne skupščine. Predsednike kantonskih uprav in občinske uradnike (officiers municipaux) so volile volilne skupščine prvega razreda, člane centralnega bureauja štirih največjih mest Francije je pa volila uprava departementa. V občinah pa, kjer prebivalstvo ni presegalo pet tisoč, so bili agenti voljeni v občinskih skupščinah, kjer so imeli glas vsi oni, ki so imeli volilno pravico v volilnih skupščinah prvega razreda.

Člani občinskih uprav so bili voljeni na dve leti. Vsa republikanska nezaupljivost leži v oni s praktičnega stališča skrajno škodljivi določbi, da so se smeli samo enkrat voliti na novo. Občinam nadrejena oblast je departementska uprava, ki je mogla člane občinske uprave suspendirati in odstaviti, ako je ta čin potrdil direktorij. Direktorij je pa mogel na ta način postopati tudi proti občinskim predstaviteljem. Loteval se je tudi drugih sredstev, da bi si pridobil političen vpliv v občinah. Bilo je sklenjenih več zakonov, ki vsi stremijo za tem ciljem. Ako kaka občinska uprava ni bila popolna in si vsled nesklepčnosti ni mogla koaptovati drugih, je prešlo to pravo v roke centralnega direktorija.\*

Lastni in preneseni delokrog občine je že določil novi občinski zakon z dne 14. decembra 1789; režim I. III. je prevzel to razdelitev kakor tudi vsebino 50. člena, ki določuje javne posle občine.

Med funkcije, lastne občinski oblasti, spadajo: 1.) oskrbovati občinska posestva in dohodke mest, trgov, župnij in občin; 2.) urejati in plačevati tiste krajevne izdatke, ki se morajo poravnati iz občinskega denarja; 3.) voditi in izvrševati javna dela, ki so občini na dolg; 4.) upravljati zavode, last občine, ki jih ona vzdržuje iz svojega denarja ali ki so namenjeni uporabi lastnih občanov; 5.) končno pa morajo biti občinstvu v prid vse ugodnosti takozvane „bonne police“, to

je, predvsem čistoče, zdravstva, varnosti in miru na ulicah, na javnih prostorih in v javnih stavbah. Pojem policije je tu še rabljen v tistem smislu, ki je bil nekdanj veljaven, ko je obsegal še skoraj vso upravo. Črez par mesecev pa navaja zakon z dne 16. avgusta 1790 vse, kar je kot predmet policije poverjeno občinski upravi: 1.) vse to, kar je v prid varnosti in udobnosti prometa po ulicah, po nabrežjih, trgih in javnih cestah; kar se tiče čiščenja, razsvetljave, spravljajanja razsipin, podiranja ali poprave starih poslopij, prepovedi, ničesar ne izpostavlja na oknih ali na takih delih poslopja, kjer bi to moglo povzročati škodo, ničesar ne metati, kar bi moglo raniti ali poškodovati prehodnike ali povzročati škodljivo izparico; 2.) zabranjevati in kaznovati kazniva dejanja proti javnemu redu, kakor so tepeži in prerekanja v zvezi s pouličnim skupljanjem, hrup, povzročen na javnih skupščinah, šum in ponočno skupljanje, ki moti počitek meščanov; 3.) ohranitev reda na mestih, kjer se nahaja velika množica ljudi, kakor na sejmiščih, trgih, javnih zabaviščih in svečanostih, v gledališčih, na igrališčih, v kavarnah, cerkvah in drugih javnih prostorih; 4.) nadzorstvo nad merami, težami in količinami, nad zdravstvom pri jestvinah, v prodaj izloženih na javnem trgu; 5.) z umestnimi varstvenimi naredbami naprej zabranjevati nezgode in škodonosne nadloge, kakor so požari, epidemije, živinske kužne bolezni, in jim s potrebnimi podporami narediti konec, v obeh poslednjih slučajih na pomoč pozivaje tudi departemtsko in distriktno upravo; 6.) naprej zabranjevati ali popravljati vsa nesrečo povzročujoča dejanja, ki bi jih mogli storiti umobolni ali blazniki, izpuščeni na svobodo, ali pa zločeste in divji živali, ki so utekle.

Delegovani delokrog občin pa je bil označen tako-le: 1.) razdeljevanje neposrednih davkov med državljane, ki so člani občine, vplačevanje teh davkov v distriktno ali departemtske blagajne; 2.) posredno vodstvo javnih del, kolikor spadajo v občinsko področje; 3.) posredna uprava javnih zavodov, namenjenih obči blaginji; 4.) nadzorstvo in potrebno opravljanje poslov, da se s tem ohrani javna lastnina. K prenesenemu delokrogu se prišteva še oskrbovanje kazala civilnega stanu in upravni posli, ki so v zvezi z novačenjem (naborom) in šolstvom.

V občinah, ki so štele manj ko pet tisoč prebivalcev, je pripadala občinska policija v kompetenco agentov in njih pristavov, v večjih občinah pa je policijske prestopke sodil in red vzdrževal poseben policijski komisar. Tudi kar se tiče vodstva v kazalu civilnega stanu, je število prebivalstva povzročilo podobno ločitev. V malih občinah je bila to naloga agentov ali pristavov, v večjih pa se je v to svrhu določil član občinske uprave.<sup>9)</sup>

Občinsko zakonodajstvo l. VIII. se temeljno razlikuje od obeh prejšnjih zakonov v tem, da povsem preneha volilnost občinskih funkcionarjev in da je vsled edino odločujočega vpliva prefektov na občinsko upravo avtonomija občine skoraj čisto uničena. Zakon z dne 28. pluviosa l. VIII. je podlaga novemu redu. Ena najznačilnejših potez tega ustrojstva je, da je izginila vsa razlika med kmetskimi in mestnimi občinami. Pomanjkanje te socialne razlike pa ostaja v Franciji do naj-novejšega časa značilno znamenje občinskih uredob.

Po novem zakonu izza konzulata upravlja občino z 2500 ali manj prebivalci mēr in en pristav; ako šteje prebivalstvo do pet tisoč, sta mēru ob strani dva pristava. V mestih od pet do deset tisoč je policija podrejena posebnemu komisarju; kar se tiče mest, ki imajo več ko deset tisoč prebivalcev, pride na vsakih daljnjih 20.000 prebivalcev po en pristav in na na vsakih deset tisoč še en komisar. Prvi konzul in pozneje cesar imenuje vse mēre in pristave v občinah, ki štejejo nad pet tisoč duš, prefekt pa vse druge. Občinski svetniki tudi niso bili voljeni, ampak imenoval jih je začetkoma prefekt, pozneje pa vlada v vseh občinah, ki so imele več kot pet tisoč prebivalcev, a kantonske skupščine so imele pravico, predlagati dva kandidata za vsako mesto, ki sta pa morala spadati med sto najvišjih davkoplačevalcev. Kadar je tak občinski svetnik odstopil med upravno dobo, je imela vlada pravico, takoj imenovati drugega. Glasom senatus-konzulta z dne 16. termidorja X. leta naj izvršujejo občinski svetniki svoje funkcije dvajset let, vsakih deset let pa naj izstopi polovica.

Kak je bil mērov položaj v tem sistemu? Kakor je prefekt edini odgovoren za upravo departementa, tako tudi župan za svojo upravo. „Uprava je poverjena edino mēru; pravico pa ima, se posvetovati s svojimi pristavi, kadar se mu to zdi umestno, in jim delegovati del svojih funkcij.“<sup>19)</sup> Občinska uprava je bila konstruirana po istem glavnem načelu kakor državna.

Dočim je imel mēr izvrševalno oblast, je bilo posvetovanje in sklepanje v kompetenci občinskega sveta. Po zakonu z dne 28. pluviosa VIII. leta je bil občinski svet poklican, 1.) da se posvetuje o občinskih prejemkih in izdatkih, torej o budžetu, ki ga mēr predloži subprefektu v definitivno odločitev; 2.) urejati razne gozdne in pašne pravice; 3.) urejati razdelitev potrebnih del za vzdrževanje in popravljanje posestev, ki so prebivalcem na dolg; 4.) izražati svoje mnenje o posebnih in lokalnih potrebah občine, o jemanju posojil, o občinskih dokladah.

3. Občinsko ustrojstvo<sup>19)</sup> v ilirskih deželah je bilo urejeno strogo po francoskem vzorcu. Bila je to ena najusodnejših

napak avtorjev dekreta z dne 15. aprila 1811. V manj važnih določbah se opažajo nekatere razlike od francoskega občinskega zakona, po svoji pravni in upravnotehnični strani se pa povsem ujema z njim.

Vsakemu glavnemu mestu provincije, distrikta ali mestu, kjer je sedež kakega škofa, načelujejo mēr in štirje pristavi, ako ima mesto več ko pet tisoč prebivalcev; mēr in dva pristava, ako šteje prebivalstvo manj kot 5000 duš. V občinah, ki imajo manj ko 2400 duš, vodi občinsko upravo sindik in njegov namestnik, ako v dotični občini ni morebiti škofija. Poseben policijski komisar je služboval v občinah, broječih več ko 2400 duš. Število občinskih svetnikov se je ravnalo po številu pristavov; občine s štirimi pristavi so imele dvajset svetnikov, občine z dvema šestnajst, vse druge pa dvanajst. Posli občinskih funkcionarjev so isti kakor v Franciji, in pravno razmerje med občinsko in državno upravo je bilo v Iliriji isto kakor v cesarstvu. To je bila slepa in skrajno dosledna recepcija francoskih občinskih zakonov. Po občinskem pravu cesarstva je vladar imenoval vse mēre izmed članov občinskega sveta, vlada pa občinske svetnike v občinah, ki so šteje nad pet tisoč prebivalcev. Ker v ilirskih deželah ni bilo kantonskih skupščin, je bilo izključeno vsako predlaganje kandidatov. V ilirskih deželah so bili torej občinski zastopi večjih občin še bolj v rokah vlade nego na Fransoskem; občinska svoboda je bila torej pri nas še mnogo bolj omejena.

Nova organizacija občin je bila končana spomladi l. 1812. Po poročilu istrskega intendanta<sup>13)</sup> so bili tega leta imenovani mēri, pristavi in občinski sveti. Prevladalo je pri imenovanjih načelo, da naj občino upravljajo najbogatejši občani; izkušali so se izbrati najizobraženejši, pa vendar večina ni znala ne pisati, ne čitati, posebno v goriškem distriktu. Tudi v Civilni Hrvatski je bilo novo občinsko ustrojstvo že uvedeno meseca februarja 1812. Pa ta precej zamočani stroj ni funkcioniral posebno gladko, na pr. so se budžeti skoraj vseh občin izdelali v pisarnah subdelegatov. Občinski tajnik je bil običajno učitelj, ker je bil on edini, ki je imel v občini neko višjo izobrazbo.<sup>14)</sup> Dasi so Francozi občino povsem podredili državnim oblastvom, so jo vendar smatrali za prvo in svobodno podlago vsej upravi.

V mestih, kakor v Ljubljani, Trstu, Zadru, Dubrovniku in Karlovcu, ni bilo občinskih svetov, marveč so od cesarja imenovane občinske komisije izvrševale iste posle, kakor drugje mēri, pristavi in občinski sveti.<sup>15)</sup> Člani komisije so zaznamovani na imeniku, ki je bil predložen cesarju v podpis, prvih pet na imeniku naj izvršuje funkcije mēra in pristavov, ostali so pa občinski svetniki.



Uvedba novega občinskega reda je bila spojena z mnogimi potežkočami. Novi sistem se ni mogel udomačiti takoj; bil je ljudem tuj in nehote so se mu upirali. Delitev oblasti je bila občinskim predstojnikom težko umljiva in niso bili redki slučaji, da se je to načelo kršilo iz same nevednosti. V takih razmerah so se posli, ki bi jih morala rešiti občina, zvalili na ramena upravnih uradnikov, subdelegatov in intendantov. Povrh je treba pomisliti, da je bil novi občinski red na kmetih še teže izvedljiv nego v mestih, kajti odprava podaništva je bila sicer načeloma sprejeta, ali izvrševanje tega sklepa francoske vlade se je precej zavračevalo. Da je pa bila občina po francoskem vzorcu tam nemogoča, kjer je še vladalo podaništvo, o tem ni mogoče dvomiti.

Ena izmed važnih funkcij, ki naj bi jo izvrševala nova ilirska občina, je bilo oskrbovanje kazala civilnega stanu. Méri ali pa njih pristavi so bili „officiers de l'état civil“, pred njimi so se sklepali zakoni. Kazala civilnega stanu so pa ostala na Kranjskem precej dolgo v rokah župnikov.<sup>15)</sup> Ni sigurno, ali so se do konca francoskega medvladja res vse ilirske občine lotile poslovanja v civilnostanovskih stvareh.

Kar se tiče občinskega denarnega gospodarstva in računstva, je francoska uprava dala občini jako omejen delokrog. Določeno je bilo sicer, da sestavljajo občinske proračune méri in pristavi ali pa sindiki in njih namestniki. Odločil je pa končno generalni intendant pri sestavi proračuna občin, ki so imele dohodkov manj ko deset tisoč frankov. Vsi drugi proračuni so pa bili poslani v Pariz, da jih je državni svet pretresel in cesar potrdil. Občinskim dohodkom so se odkazale policijske globe in pa naklade na obrtni davek (centimes additionnels sur les patentes). Značilno za vso smer francoske občinske politike je to, da je bilo občinam vzeto vse računstvo.<sup>16)</sup> V Franciji je takozvani „percepteur des contributions directes“ vodil v občinah, ki so imele dohodkov manj ko dvajset tisoč frankov, občinsko računstvo. Tudi v ilirskih deželah je prešlo vse računstvo v manjših občinah v delokrog tega davčnega funkcionarja. Arrêté z dne 10. decembra 1812 določuje, da morajo méri, sindiki in drugi občinski upravitelji predati davkarjem vse neplačane terjatve; odsle je mêrom prepovedano, se baviti z občinskim računstvom, vsako plačilo občinskim predstojnikom je odsle neveljavno. V občinah pa, ki so imele dohodkov nad dvajset tisoč, so bili nastavljeni posebni davkarji, „receveurs municipaux“.

Občine so morale intendantom predložiti natančen pregled svojih dolgov. Redni dohodki občine so obrtniški davek, policijske globe, tehtalnine, merosodne pristojbine, merovine, užitninski davki in vojaška taksa za one, ki so oproščeni službe pri narodni straži. Med izdatke pa spadajo: stroški uprave, plača

poljskih čuvajev, zemljiški davek za občinska posestva in hišni davek za poslopja, plača mestnega davkarja, deseti del zemljiškega dohodka, plača mestnih zdravnikov, vzdrževanje ječ mirovnega sodišča, primerni prostori za mirovna sodišča, plačilo, obleka in hrana narodne garde. Ljudske šole in kolegije so vzdrževale občine iz svojega denarja; v mestih,<sup>17)</sup> kjer je licej, je morala občina prispevati k stroškom.

Vsa tendenca francoske občinske politike se javlja tudi v tem, da se je vzela občinam uprava občinskih gozdov in pašnikov, ki so bili odsle podrejeni upravi cesarskih posestev.<sup>18)</sup> Da bi se odpravili vsi škodljivi servituti, ki nimajo pravne podlage, so morale občine in posamezniki v francoskem jeziku vlagati prošnje za dovoljenje nadaljnjega užitka. Izvrševanje takih servitutov je bilo odsle podvrženo državnemu nadzorstvu.<sup>19)</sup>

Ako bi hoteli na kratko označiti, kaka je bila smer občinskega zakonodajstva, bi morali poudarjati sledeča načela: Mèri in svetovalci niso voljeni, ampak imenovani; razlike med mestnimi občinami in kmetskimi ni; vse računstvo je vzeto manjšim občinam, na vsej črti izkuša vlada jemati občini vso možnost svobodnega razvoja.

<sup>1)</sup> Redlich, Englische Lokalverwaltung.

<sup>2)</sup> Redlich, Englische Lokalverwaltung.

<sup>3)</sup> Primerjaj Jellinka, Subjektive Rechte, str. 280. O pričujoči snovi v obče 275–299.

<sup>4)</sup> Redlich, Englische Lokalverwaltung.

<sup>5)</sup> Redlich, Englische Lokalverwaltung.

<sup>6)</sup> Jellinek, System 291.

<sup>7)</sup> Otto Mayer, Theorie, 426 in sl.

<sup>8)</sup> Loi du 13 vendémiaire an VI.

<sup>9)</sup> Pouillet, Institutions françaises 188.

<sup>10)</sup> Arrêté du 2 pluviôse an IX.

<sup>11)</sup> Décret Section VI. 107–115.

<sup>12)</sup> 28. II. 1813. Fie 62.

<sup>13)</sup> Rapport général 16. II. 1813. Fie 62.

<sup>14)</sup> Intendant ljubljanskemu meru 19. januarja 1812. Mestni arhiv v Ljubljani.

<sup>15)</sup> Poročilo ljubljanskega intendantstva 10. aprila 1812. A F IV.

<sup>16)</sup> Mestni arhiv v Ljubljani.

<sup>17)</sup> Po circulaires z dne 14. aprila in 28. septembra 1812. Mestni arhiv v Ljubljani.

<sup>18)</sup> Intendance de la Carniole, Oddelek za vodne in gozdne posle na Bledu 15. decembra 1812. Mestni arhiv v Ljubljani.

<sup>19)</sup> Arrêté, Gorice 10. junija 1813. Mestni arhiv v Ljubljani.



## V. PRAVOSODSTVO.

1. Nauk o delitvi oblasti je v svoji pretirani, skrajni obliki gotovo kriv in škodljiv enotni državni suverenosti. V debatah francoske ustavodajne skupščine niso redka teoretična izvajanja o tem, ali je v državi troje oblasti, zakonodajna, izvrševalna in sodna, ali pa samo dvoje, zakonodajstvo in eksekutiva. V zadnjem slučaju bi bilo pravosodstvo del izvrševalne oblasti. Končno se je pa pravosodstvo povsem odtegnilo kraljevemu vplivu, ki ni imenoval sodnikov; sodna oblast s svojimi voljenimi sodniki je bila vsaj teoretično čisto samostojna. Vendar moramo biti jako oprezni, ako jo postavljamo v nekako pravzaprav umetno nasprotje z upravo. „Ni in ne more biti povsem odločujočega materialnega znaka, ki bi ločil pravosodstvo od uprave,“ pravi Jellinek.<sup>4)</sup> Razlika je skoraj povsem formalna, zunanja. Srednji vek ni poznal te razlike in v našem visoko razvitem ustavnem življenju ni težko najti primerov, kjer se kaže, da ni točne meje med tema dvema funkcijama. Najbolj razvito ustavno pravo ne pozna, vsaj kar se tiče ustavne prakse, te razlike, ne pozna našega pojmovanja. Francozi v svojem hrepenenju po logično-jasno zgrajenih javnopravnih institutih, v svojem teoretičnem radikalizmu, so dali pojmu ločitve oblasti najpopolnejšo obliko tudi v pozitivnem zakonodajstvu. Ločitev pravosodstva od uprave, to je bilo francosko geslo, ki je prodrlo v iztočnoevropske države in tam preobrazilo stare ustavne oblike.

Revolucija se je z vso odločnostjo lotila reforme pravosodstva, zakonikov in pravnega postopanja. Dasi je bila vsled reakcionarne smeri cesarstva odpravljena marsikatera pridobitev, se vendar lahko trdi, da je postala Ilirija vsled recepcije francoskih zakonikov in pravnega postopanja deležna vsega tega, kar se je smatralo v onih dneh za najzrelejši plod obče reforme pravosodstva.

Jako težavno je pri razmotrivanju državnopravnih institucij ločiti javnopravni obseg od obsega vprašanj, ki se tikajo zgolj materialnega, civilnega in kazenskega prava ter procesa. Neoporečno je, da je organizacija sodišč predvsem predmet javnopravnega razmotrivanja. Pa kako naj se določi, kako

daleč sme seči avtor javnopravnega spisa, ako noče, da mu zakliče sosed-civilist, naj se ne vmešava v tuje posle. Tudi v civilnem pravu — ne govorim niti o kazenskem — je premnogo pravnih situacij, ki so povsem javnopravnega značaja in ki ne bi smele ostati prezrte pri presojanju državnopravnih uredob. Iste težkoče se nam stavijo, ako naj na kratko začrtamo skup novih pravnih načel, ki jih je revolucija uveljavila v pravnem življenju. Izkušajmo nova načela o pravosodstvu podati kolikor toliko točno! Iztaknemo te-le glavne črte: 1.) Razsodništvo, ki se je smatralo nekdanj za nasprotno patrimonialnosti pravosodstva, je bilo sedaj dovoljeno vsem osebam, ki so zmožne za pravno dejanje; 2.) poizkus poravnave je bil odsle obvezen pred vsako civilno pravdo; 3.) vsi privilegiji v pravosodstvu, vsaka prednost v razsodbi je bila odpravljena; nikdo se ni smel odtegniti sodniku, določenemu po zakonu; 4.) vsakdo je imel pravico, se zagovarjati sam pred sodiščem bodisi ustno, bodisi pismeno; 5.) obravnave so bile javne; 6.) razsodbe so morale biti podprte z razlogi; 7.) sodnikom je bilo prepovedano, se udeleževati posredno ali neposredno zakonodajne oblasti, izdajati naredbe, ovirati ali odlagati izvrševanje zakonov; 8.) sódne in upravne funkcije morajo biti ločene in različne, sodiščem je bilo prepovedano, se vmešavati na katerikoli način v delovanje administrativnih korporacij; 9.) javni uradi se niso več prodajali; 10.) pravica se je delila zastonj; 11.) teza je bila odpravljena in tudi sistem legalnih dokazov; 12.) ustvarila se je porotna klop v kazenskih zadevah."

2. Kar se tiče organizacije pravosodstva za revolucije, je omenjati, da je bil angleški vzor vpoštevan v dvojnem oziru: mirovni sodniki in porota, to sta uredbi angleškega izvira. Pa še v drugem oziru so izkušali posnemati Angleže in sicer naj bi bili sodniki maloštevilni in naj bi ne imeli stalnega sedeža. Porota v civilnih zadevah po angleškem vzoru ni prodrla v ustavodajni skupščini.

Mirovnega sode, kakor se je razvil v Angliji, ni bilo mogoče presaditi na francoska tla. Angleški mirovni sodnik je bil obenem upravni uradnik. Pripadali so ti sodniki skoraj izključno nižjemu plemstvu, „gentry“, in bili so navadno graščaki nekaka socialna avtoriteta v svojem okraju. Angleški mirovni sodniki tudi niso bili voljeni, ampak imenovala jih je krona iz vrst veleposestnikov dotičnega okraja. Vse drugače je bilo konstruirano francosko mirovno sodništvo. Mirovni sodnik je le sodil in se ni bavil z upravnimi posli. Ni bil imenovan, ampak v vsakem kantonu voljen od skupščine prve stopnje. V vsakem kantonu so po zakonodajstvu ustavodajne skupščine mirovnemu sodniku stali ob strani štirje „prudhommes-asseesseurs“, prisodniki-lajiki. Vsak kraj ali trg, ki je imel več ko dve tisoč

prebivalcev, je imel svojega posebnega mirovnega sodnika in dva prisednika. V mestih, kjer je bilo več ko osem tisoč prebivalcev, je bilo večje število mirovnih sodnikov. Bili so voljeni na dve leti, pa na novo volilni. Delokrog mirovnih sodnikov se je nanašal na nesporno sodstvo; kar se tiče spornega sodstva, so bile njih funkcije civilne in kazenske.<sup>4)</sup> V civilnih zadevah je bila najvišja vrednotna meja petdeset frankov in v tem slučaju je bil priziv izključen; ako je bila vrednotna meja sto frankov, je bil priziv mogoč, in sicer na civilno sodišče departementa. Kadar je sodil mirovni sodnik skupno z dvema prisednikoma in komisarjem izvrševalne oblasti pri občinski upravi v kazenskih zadevah, se je sodišče imenovalo „tribunal de police.“ Kazni niso presegale vrednosti treh delavskih dni, ne treh dni zopora. Poškodovanec ali pa komisar izvrševalne oblasti pri občinski upravi je klical obtoženca pred mirovnega sodnika. Zagovornik ni mogel intervenirati pri tem sodišču.

Stroga ločitev med kazenskimi in civilnimi sodišči je bila značilna poteza nove organizacije. V prvi instanci se je že kazala ta ločitev, a vendar je bil v kazenskih kakor civilnih zadevah odločilen mirovni sodnik.

Ustavodajna skupščina je ustvarila v vsakem distriktu civilni sod; pozneje, ko je bil distrikt odpravljen, se je civilni sod preselil v glavno mesto departementa. Civilno sodišče je bilo precej mnogoštevilno, bilo je najmanj dvajset sodnikov, štirje namestniki, komisar izvrševalne oblasti in greffier. Sodišče se je delilo v sekcije, ki so morale imeti vsaj po pet članov, sodniki so si sami volili predsednika sekcije. Pri vseh sodiščih prve instance je bil v departementih francoske republike uradni jezik francoski. Za revolucije so sodnike volile volilne skupščine distrikta, oziroma departementa; kakor pri mirovnih sodnikih, tako tudi pri članih mirovnih sodišč za revolucije ni bilo treba nikake znanstvene kvalifikacije; zadoščalo je francosko državljanstvo in starost tridesetih let. Zanimivo je, da ni bilo nad civilnimi sodišči nikake višje instance, ampak vzklicna obravnava se je vršila pri kakem sosednjem sodišču, ki se je določilo na ta-le način: Distriktna vlada je sestavila seznamek sedmerih najbližjih sodišč. Vzklicnik je imel pravico, odbiti tri sodišča, isto število pa tudi nasprotna stranka; sodišče, ki je ostalo, je bila vzklicna instanca. V ustavodajni skupščini je zavladalo najprej mnenje, da zadošča ena instanca, in šele po daljši debati se je sprejel ta način vzklica. Pri vsakem sodišču je imela vlada svojega zastopnika, komisarja, ki je nadzoroval izvrševanje zakonov in sploh vse uradovanje.

Že Francija revolucije je poznala trgovinska sodišča. Tam, kjer ni bilo trgovinskega sodišča, je izvrševalo sodišče prve instance vse njegove funkcije. Senati so bili sestavljeni iz pred-

sednika in petih sodnikov. Člane trgovskega sodišča so volili vsi trgovci, bankirji, tvorničarji in kapitani mesta, kjer je imelo svoj sedež. Predpogoj volilne pravice je bil, da je imel dotičnik svoj patent. Sodniki so morali biti vsi trgovci. Njih kompetenca se je nanašala na vse trgovinske zadeve, brez razlike, vključivši zadeve zaplenjenih ladij. Bila je to prva in zadnja instanca v vseh zadevah, ako predmet pravde ni presegal vrednosti tisoč liver.

Ena najznačilnejših potez nove organizacije je, da so civilna sodišča ločena od kazenskih. Uvedle so se porote, in sicer po angleškem vzorcu, porota obtožbe in porota obsodbe. Porota obtožbe je morala najprej skleniti, ali je obtožba umestna. Preiskava se je vršila najprej po mirovnem sodniku, potem je pa prešla v roke predsedniku porote. Kompetenca se je raztezala na vse kazenske prestopke in zločine, kolikor niso bila kompetentna navadna policijska sodišča; kazen je imela onečaščajoč značaj. Verdikt porote se je predlagal kazenskemu sodišču, „tribunat-criminel“, ki je izreklo obsodbo. Nad porotnimi sodišči ni bilo višje instance, ampak ustvaril se je poseben kasacijski dvor. Volilne skupščine departementov so volile člane kasacijskega zbora, in sicer vsaka po dva. Ker pa bi bilo število osemdesetih članov preveliko, se je sklenilo, da voli vsakikrat samo polovica departementov. Kasacijski dvor je bil po slovu zakona nekak privesek zakonodajnemu zboru. Člen 1. dekreta z dne 27. novembra 1790 pravi: „Il y aura un tribunal de cassation auprès du Corps législatif.“

To je v velikih potezah sodna organizacija revolucije. Sedaj se pa moramo baviti s sodno organizacijo cesarstva, ki je za naše svrhe mnogo važnejša, saj je bilo po njenem vzorcu ustvarjeno vse pravosodje v ilirskih deželah. Omenjati nam bo treba institucije cesarstva, obenem pa bo naša naloga, vzporedno pokazati, koliko so se od njih razlikovala sodišča ilirskih dežel.

3. Važno je, razmotrivati sodno organizacijo cesarstva, kajti ta je ostala v Franciji neizpremenjena do današnjega dne. Besedilo zakona se skoraj ni predrugačilo; današnji Francozi so podvrženi malone istemu pravosodstvu, kakor je bilo za prvega cesarstva.<sup>4)</sup> Pomemben je bil za novo smer „senatus-consulte organique“, ki ga je izdal konzulat. V njem je bilo imenovanje sodnikov zopet poverjeno vladi, sodniki so bili zopet dosmrtni, izvršitev javne obtožbe se je izročila zopet vladnemu organu, ustanovila so se zopet prizivna sodišča.

Nova organizacija mirovnih sodišč sloni na zakonu z dne 8. pluviosa in dveh zakonov z dne 29. ventosa IX. leta. Opustila so se mirovna sodišča, ki so bila za revolucije ustanovljena v raznih mestih. Deset tisoč prebivalcev je imelo svojega mirovnega sodnika. Opustila se je institucija predsednikov mirovnih sodnikov, ki so le škodovali pravilnemu in točnemu poslo-



vanju teh sodišč. Pač pa je imel vsak mirovni sodnik za slučaj bolezni ali odsotnosti svojega namestnika. Reakcija je sicer odpravila vse volitve sodnikov, samo mirovni sodnik se je še volil po ustavi I. VIII.; pa to ni trajalo dolgo, kajti pod do-smrtnim konzulatom je prvi konzul imenoval vse mirovne sodnike, kantonska skupščina je predlagala dva kandidata. Službovanje mirovnih sodnikov je trajalo deset let. Mirovni sodniki niso bili učeni sodniki; pogoja za imenovanje sta bila le starost tridesetih let in pa popolno uživanje državljanskih pravic. Njih glavna naloga je bila, doseči spravo med strankama, in ako to ni bilo mogoče, so morali izkušati doseči, da se stranki podvržeta razsodništvu. Kar se tiče kompetence, je treba omeniti, da je ostala skoraj ista, kakor je bila, ko so se prvič uvedla mirovna sodišča. Vzete so jim pa bile tožbe manjše važnosti med delodajalci in delavci, tožbe, ki so sedaj spadale pred obrtno sodišče, „conseil de prud'hommes“.

Precej stroga ločitev med kazenskimi in civilnimi zadevami je bila lastna tudi sodnemu ustrojstvu ilirskih dežel. Pa mirovni sodnik je še spajal oboje. V vsakem kantonu je bil mirovni sodnik, in njemu ob strani dva namestnika in vodja pisarne, „greffier“.<sup>8)</sup> Ker v Iliriji ni kantonskih skupščin, ki bi imenovalle kakor v Franciji za mesto mirovnega sodnika dva kandidata, imenuje vlada neposredno sodnike in njih namestnike. Kompetenca je ista kakor v Franciji. „Les juges de paix connaîtront, chacun dans leur ressort, des affaires personnelles, réelles et nuxtes, dont la valeur n'excédera pas 100 fr.“ V teh zadevah so sodili kot prva in zadnja instanca. Mirovni sodniki so bili tudi poklicani, soditi policijske prestopke.<sup>9)</sup> Državno-pravdniški opravitelj je bil mër ali sindik onega kraja, kjer se je zgodil prestopok. V slučajih, v katerih kazni ni presegla 25 frankov v denarju ali pa pet dni zapora, ni bilo priziva. Vse razsodbe so morali mirovni sodniki tekom petih dni predložiti državnemu pravdniku, ki mu je bil dovoljen vzklic pred prvo kazensko instanco, ako je bila kazni prenizka. Kompetenca mirovnih sodnikov se je po dekretu z dne 2. julija 1812 izpremenila tako-le: Do petdeset frankov je bila vsaka civilna tožba brez vzklica; tožbe, katerih predmet je bil vreden najmanj sto frankov, so bile sprejete v drugi instanci. Odkazala se je nadalje mirovnim sodnikom cela vrsta tožeb do vrednosti petdesetih frankov, in sicer: 1.) tožbe zaradi škode, ki so jo napravili ljudje ali živali poljem, poljskim plodovom in žetvam; 2.) tožbe o premeščanju mejnikov, o motitvi posesti, kadar se je dejanje izvršilo pred letom; 3.) popravki hiš in dvorov po najemniku; 4.) odškodnina najemnikom in zakupnikom, kadar niso mogli uživati najetih in zakupljenih nepremičnin; 5.) tožbe o mezdi delavcev in poslov in neizvrševanju delavskih pogojev

s strani delodajalcev ali delavcev, ako ti slučajji niso spadali v delokrog obrtnih sodišč; 6.) tožbe radi razžalitve v besedi in dejanju, ako to ni kompetenca kazenskih sodišč. Najznačilnejša poteza institucije mirovnih sodnikov je bila, da so morali vedno najprej izkušati stranke pregovoriti, da sklenejo spravo, in ako to ni bilo mogoče, da se podvržejo razsodništvu.

Zakon o sodni organizaciji z dne 27. ventosa l. VIII. je določal, da naj se ustanovi v vsakem arrondissementu sodišče prve instance, ki je po številu prebivalstva brojilo tri, štiri, sedem ali deset sodnikov. Mesto nekdanjih vladnih komisarjev so zavzeli cesarski državni pravniki, ki so jim stali ob strani posebni „magistrats de sûreté“, varstveni uradniki, izhajajoči iz vrst vladnih funkcionarjev. Nekdanji namestniki sodnikov so se umaknili sodnikom-prislušnikom. Prvi konzul je imenoval odsle vse sodnike prve instance, ne da bi jih mogel odstaviti. Vladni komisarji, državni pravniki so bili povsem odvisni od vlade, ki jih je mogla tudi odstaviti. Ustava l. VIII. je določila: 67. Sodniki, ki tvorijo sodišča prve instance, in vladni komisarji, ki so pri teh sodiščih, se jemljejo iz občinskega ali departementskega imenika. 68. Vsi sodniki, izvzemši mirovne sodnike, ohranijo svoje funkcije vse svoje življenje in jih izgubijo le, ako so zakrivali kazenski prestopok ali pa ako so bili črtani iz imenika onih, ki imajo aktivno volilno pravico. Odkar so se pa odpravili volilni imeniki, se sodniki niso mogli več odstaviti, izvzemši seve slučaj obsodbe. Imenovanje sodnika se je pa moglo odsle izvršiti šele po petih letih izvrševanja sodnih funkcij. Šele l. 1807. se je zahtevalo, da naj bodo sodniki dovršeni pravniki. Kompetenca sodišč prve instance se je nekoliko izpremenila, sodila so tudi kazenske prestopke, imela so disciplinarno oblast nad sodniki. Vzklic enega sodišča na drugo se je odpravil, pač pa je sodišče prve instance bila vzklicna instanca za nekatere razsodbe mirovnega sodnika.

Sodišča prve instance so bila v sledečih ilirskih mestih: v Ljubljani, Beljaku, Novem Mestu, Trstu, na Reki, v Karlovcu, Gorici, Zadru, Špljetu, Dubrovniku in Kotoru. Ta sodišča naj sodijo v vseh civilnih zadevah, katerih predmet je vreden sto do tisoč frankov glavnice ali petdeset frankov rente. Tudi so imela ilirska sodišča isto kazensko kompetenco kakor sodišča cesarstva.

Nad sodišči prve instance so bila vzklicna sodišča, ki so štela po dvanajst do štirinajst sodnikov; kar se tiče imenovanja sodnikov, so veljale iste določbe kakor glede sodišč prve instance; sodniki so se jemali iz vrst onih, ki so bili na departementskem imeniku. Kdor je želel vstopiti kot prislušnik v kako vzklicno sodišče, je moral dokazati, da je imel sam ali pa po svojih starših zagotovljenih letnih dohodkov 3000 frankov. Vzklicna sodišča so se l. 1812. bavila izključno le s civilnimi

tožbami. Bila so obenem tudi nadzorovalna instanca nad sodišči prve instance. V Iliriji so bila tri vzklicna sodišča: v Ljubljani, Zadru in Dubrovniku. Generalnemu gubernatorju, generalnemu intendantu in justičnemu komisarju je bilo omogočeno, predsedovati vzklicnim sodiščem.<sup>1)</sup>

Trgovinska sodišča se niso mnogo izpremenila, izpremenila so se le toliko, kolikor je to zahteval novi trgovinski zakonik. Ostala so voljena, kakor so bila za revolucije. Imenik volilcev je sestavljal prefekt pod nadzorstvom ministra notranjih poslov. Volilci so pa bili odsle samo veletržci in predstojniki najstarejših tvrdk, pa ne samo mesta, kjer je bilo sodišče, ampak vsega okrožja. Pasivno volilno pravico je pa imel vsak trgovec, ako je bil trideset let star in je izvrševal trgovino pet let. Novi trgovinski zakonik je določil pristojnost sodišč. Razsodbe glede zaplenjenih ladij so se odkazale posebnemu svetu.

Trgovinska sodišča so na ilirskem ozemlju bila ustanovljena v Ljubljani, Trstu, na Reki in v Dubrovniku. Imela so isto pristojnost kakor sodišča prve stopnje. Ako je bil predmet vreden več ko tisoč frankov, je bil dovoljen vzklic na vzklicno sodišče onega okrožja, kjer se je nahajalo trgovinsko sodišče. Trgovinski sodniki so se jemali iz vrst trgovcev in bankirjev, ki izvršujejo svoj poklic najmanj pet let. Vsako leto je izstopila polovica.

Izmed francoskih civilnih sodišč so bila vsa uvedena v Iliriji, izvzemši obrtno sodišče, „conseil de prud'hommes“. Obrtno sodišče je tvorilo pet do petnajst sodnikov. Sodniki so se volili na skupščini gospodarjev in delavcev, ki ji je predsedoval prefekt. Le oni delavci so se udeleževali skupščine, ki so že šest let delovodje, predstojniki delavnice ali strojevodje. Obrtna sodišča so imela tudi upravni značaj, kajti njih naloga je bila, nadzorovati izvrševanje zakonov, tičočih se industrije in obrti. To so bili torej začetki nekake skromne socialne politike. Pristojnost obrtnih sodišč v sodnem oziru je pa po zakonu z dne 18. marca 1806 bila, „pótem sprave dognati male spore, ki nastajajo dan za dnevom med podjetniki in delavci, bodisi med predstojniki delavnic, bodisi med podružniki ali pomočniki.“ V to svrhu je zboroval vsak dan bureau, sestavljen iz enega podjetnika in enega delavca. Dekret iz 1. 1810. je pa dal obrtnim sodiščem še drug delokrog: „Vsak prestop, ki škoduje redu in disciplini delavnice (atelier), vsak pregrešek pomočnikov nasproti mojstrom morejo prud'hommes kaznovati s kaznijo do treh dni zapora.“ Ost je bila gotovo obrnjena proti delavcem; to je razvidno iz cele smeri te institucije. Pa gotovo je bila Francija prva država, ki je ustvarila tako zakonodajstvo.

Po uvedbi novega kazenskega procesa 1. 1810. se je le malo izpremenila pristojnost mirovnih sodnikov, samo njih de-

lokrog se je toliko razširil, da je bila najvišja denarna kazen petnajst frankov ali pet dni zavora; tak prestopok se je imenoval „contravention de police.“ Odsle so tu méri imeli kaznovavno pravico, kar se tiče policijskih prestopkov, ki so spadali obenem tudi pod pristojnost mirovnih sodnikov.

Kazenska sodišča prve stopnje so sodila v vseh slučajih, kjer je bila kazen, ki se je smela izreči, višja ko oni maksimum mirovnega sodišča. V glavnem mestu vsakega departementa je bilo vzklicno sodišče za kazenske zadeve. Porotna sodišča so se ohranila za Napoleonove vlade. Po novem kazenskem procesu je bila prefektova naloga, sestavljati imenike porotnikov, in sicer je moral jemati prefekt porotnike izmed članov volilnih kolegijev, izmed tristo najviše obdačenih v departementu, izmed doktorjev in licenciatov fakultet, notarjev, bankirjev in trgovcev, ki plačujejo patentni davek prvega ali drugega razreda, in izmed upravnih uradnikov, ki so imeli najmanj štiri tisoč letnih dohodkov. Kakor se vidi iz tega naštevanja, so izgubile te porote cesarstva ves ljudski značaj in izbira je bila prav pičla.

Vzklicna sodišča naj postopajo po dekretu z dne 2. julija 1812 kakor izredna specialna sodišča v onih departementih, kjer ni porote. Njih razsodbe so podvržene v slučaju priziva kasaciji. Ta vzklicna sodišča se morejo premeščati, ako bi bilo to treba, v mejah svojega teritorija. Začasno specialno kazensko sodišče za vzklicne zadeve se ustanovi v Trstu, kjer je običajno imelo svoj sedež.

V ilirskih deželah je bila preiskava v kazenskih zadevah poverjena mirovnim sodnikom, mérom, policijskim komisarjem in v Dalmaciji posebnim kapitanom stotnij (capitains de compagnie).<sup>4)</sup> Gradivo, ki so ga nabrali, morajo izročiti državnemu pravdniku. V glavnem mestu vsake provincije je bilo kazensko sodišče, od koder je bil mogoč vzklic na že omenjena tri vzklicna sodišča. Ilirija kot zavojevana dežela seve ni imela porotnih sodišč, pač pa dvoje vojaških tribunalov. Prva so bila „cours prévotales“ in pa sodišča vojaških komisij. V vsaki provinciji je bila ena „cour prévotale“, ki je sicer imela v glavnem mestu provincije svoj stalni sedež, a se je mogla premestiti, ako je bilo potrebno. Ta vojaška sodišča so bila sestavljena tako-le: Predsedoval je prévot, ki je bil v kranjski provinciji žandarmerijski polkovnik in se je imenoval „grand prévot“, drugim sodiščem so pa predsedovali žandarmerijski ritmojstri. Predsedniki so bili predsednik in najstarejši sodnik sodišča prve stopnje v onem arrondissementu, kjer sodi vojaško sodišče, ter trije vojaški člani, ki imajo vsaj stopnjo stotnika. Namen teh sodišč je bil očividen, varnost osebe in premoženja je bila ogrožena vsled obče nesigurnosti, ki se običajno pojavlja za takega političnega preloma. Ta sodišča

naj sodijo vlačugarje, ljudi brez poklica in povračljive kaznjence. Pristojna so sodišča za oborožene vstaje proti armadi, sodijo oboroženo tihotapstvo, vsako skupljanje, če se tudi ni uporabljalo orožje, kraje ob velikih cestah, ponarejanje denarja, vsled oboroženega skupljanja povzročena ubojstva ali taka, ki so se zgodila na velikih cestah. Da se je dognala pristojnost takega delikta, je bilo treba posebne preiskave. Važnost te določbe je bila v tem, da se je štela osebna svoboda pred nedopustnim vmešavanjem teh vojaških sodišč. Treba je bilo, da je tako vojaško sodišče izjavilo svojo pristojnost, na kar se je odposlal ta sklep justičnemu komisarju, ki ga je predložil malemu svetu. Med tem časom se je preiskava lahko nadaljevala, a razprava se je lahko pričela šele, ko je mali svet potrdil sklep pristojnosti. Pa to potrdilo je imelo važno posledico, da razsodbe niso bile važne nikakemu vzklicu. Vojaško sodišče druge vrste so bile vojaške komisije, ki so sodile zavažanje v beg in ogleduštvo.<sup>9)</sup> Pristojnost teh komisij se je pa tudi raztezala na sledeče delikte: delikte, ki so jih tujci izvršili na ilirskem ozemlju, vsak poizkus, naperjen proti varnosti in miru teh dežel, in vsako prizadevanje, ki bi hotelo ilirske podanike odtujiti poslušnosti in zvestobi do vladarja.

Kar se tiče pravosodstva Vojaške Granice, je nasprotovalo načelom ilirske vlade, da bi uvedla kake novotarije. V kazenskih zadevah je pa bil od regimentskega sodišča mogoč vzklic na kazensko sodišče v Karlovcu, ki je odločevalo kot zadnja stopnja.<sup>10)</sup>

V slučajih prepira zaradi pristojnosti je med dvema mirovnima sodnikoma istega okrožja odločevalo sodišče prve stopnje, med sodnikoma raznih okrožij pa justični komisar.<sup>11)</sup> Med dvema sodiščema prve stopnje odločuje prizivno sodišče ali pa mali svet, ako sta v raznih okrožjih. Ako pa je prepir o pristojnosti dveh prizivnih sodišč, ga ima rešiti tudi mali svet. Kadar pa pride do prepira glede pristojnosti med sodišči in upravnimi uradi, odločuje generalni gubernator, pa moral se je prej posvetovati z justičnim komisarjem in generalnim intendantom.

Ustava I. III. je tako-le določila delokrog kasacijskega dvora: 254. „V vsej republiki je samo en kasacijski dvor. Odločuje o vseh prošnjah za kasacijo razsodeb, ko so jih sodišča razsodila v poslednji stopnji. Temu kasacijskemu dvoru, čigar člane je volil senat, so se predložile vse pravde, tikajoče se predmetov v vrednosti, ki presega 200.000 frankov. V kazenskih zadevah je moglo vsako sodišče, ki je izreklo kazen zaprtosti, priporočati obsojenca cesarju v pomiloščenje. Akti so se predlagali preko državnega pravdnika, justičnega komisarja malemu svetu. Pa tudi generalni gubernator je imel sam pravico, priporočati obsojenca najvišji milosti. V tem slučaju je bilo suspendirano izvrševanje obsodbe.

Vsemu pravosodstvu Ilirije je pa načeloval justični komisar, ki je bil neposredno podrejen generalnemu gubernatorju.<sup>13)</sup> Justični komisar je nadzoroval vse pravosodstvo, bodisi kazensko, bodisi civilno, kakor tudi vestnost uradovanja vseh mu podložnih sodnih uradov. Pritožbe radi pravosodstva je imel on reševati. Ako so kakega uradnika obtoževali delikta, storjenega pri izvrševanju svojih funkcij, je bilo treba dovolitve generalnega gubernatorja in mnenja justičnega komisarja. Izročena mu je bila policijska oblast nad vlačugarji in motilci javnega miru, ki so bili na njegov ukaz prijeti in oddani pristojnemu sodišču. Imel je pravico, zaprositi žandarmerije in ako bi bilo potrebno, tudi vojaštva, v svrhu, da so se izvršili njegovi ukazi ali pa razsodbe sodišč.

Razpravljati nam je na podlagi nekaterih dejstev, kako neugodna so bila tla za tako široko zamišljeno reformo in kako je delovalo to ustrojstvo.

V Dalmaciji so vladale pred dohodom Francozov izredno primitivne sodne razmere. Po intendantskem poročilu iz Dubrovnika<sup>14)</sup> je v dubrovniški provinciji vpliv pravoslavnih duhovnikov velik, še celo na polju pravosodstva. Popi izvršujejo vse notarske akte in ljudje so nekako navajeni, se podvreči takemu razsodništvu, kjer odločujejo svečeniki. Intendant ne more dovolj prehvaliti mirovnega sodnika, kateremu se je posrečilo, nekoliko paralizirati ta duhovniški vpliv ter zbuditi med ljudstvom zaupanje do državnih sodišč. V dalmatinski provinciji je bil kradež živine najbolj razširjen delikt, kar je razumljivo pri tem „narodu pastirjev in lovcev“ — večino kradežev povzročuje „beda, v kateri živi prebivalstvo že toliko časa, in staro barbarstvo kmeškega ljudstva“ — nadalje uboji, „posledica divjega narodnega značaja“, in zažigi.<sup>15)</sup>

Ni treba vnovič poudarjati, da so uvedli Francozi enakost vseh razredov pred sodnikom. Odpravila so se vsa stanovska sodišča; sedaj ni bilo več razlike med plemenitašem, duhovnikom, meščanom in kmetom, to je bilo mogočno izenačenje. Velikanske poteškoče so morali Francozi premagati, ko je začelo pravosodje delovati. Dolgih šest mesecev je bil prestanek pravosodja.<sup>16)</sup>

Najteže je bilo, po novih načelih pravosodstvo organizovati v hrvatski provinciji. Dokumenti mestnega arhiva v Karlovcu nam pričajo, da se je v mestih, kakor v Karlovcu ohranila stara jurisdikcija, ki ji je bil uradni jezik latinščina in deloma tudi nemščina. Še l. 1811. se je glasila navadna formula: *nos praeses caeterique in libera ac caesareoregia urbe Carolostadiensis commissionis judicariae assessores*. To pravosodstvo starega režima je bilo precej zanikarno in jako drago.

4. Ogromnega pomena je bila uvedba novih Napoleonovih zakonikov na Francoskem, in sicer se je uvedel l. 1802. civilni



zakonik, 1806. zakonik civilnega reda, 1807. trgovinski, 1808. novi kazenskopravdni red, 1808. pa novi kazenski zakonik. To, česar revolucija ni mogla dovršiti, je dokončala v političnem oziru povsem mirna doba cesarstva. Bilo je to ogromno kulturno delo, kakor jih je malo.

Revolucija je uvedla civilni zakon, državno zakonodajstvo o zakonskem pravu. Cesarstvo je ohranilo civilno poroko in ločitev; ta-le je bila zvezana z nekaterimi potežkočami in izkušala se je predvsem ovirati ločitev mladih zakonov; bila je ločitev mogoča šele čez dve leti po poroki. Z Napoleonovim zakonodajstvom se je uvedla tudi v Iliriji civilna poroka, to je, poroka pred državno oblastjo. Ti zakoni so bili ločljivi, ker jih je smatrala država za pogodbo in ne za cerkven zakrament.

Ena najimenitnejših novih uredbe je bilo pravo nepremičnin, ki so postale odsle prosto deljive. Rodbinski oče ni mogel zabraniti, da se je delilo posestvo po smrti. Code Napoléon je pomenil popoln preobrat v življenju francoskega kmeta, in mnogi francoski pisatelji ga smatrajo za eno največjih nesreč. V istini preveča Code Napoléon, kar se tiče prava stvari in tudi vseh socialnih razmerij, pravi individualistični rimski duh in je v svojem jedru skrajno protisocialen.

Chabrol poroča 29. aprila l. 1813. v Pariz: „Narodi teh dežel so z velikim zanimanjem gledali nove sodne običaje, impozantnost naših sodišč in pozorno poslušali javne in kotradiktorne razprave, ki so zamenjale stari red, ko je bilo vse tajno in pravde brezkončne.“<sup>14)</sup> Načel, ki jih je uvedla revolucija, tudi ni odpravilo cesarstvo. Javnost, ustnost in kotradiktorni značaj razprav, to je bila velika reforma, ki jo je ohranilo in presadilo cesarstvo v Ilirijo. Po poročilih generalnega intendanta je ločitev pravosodstva od uprave imela takoj posledice, ki so kazale, da je koristnejša nego stari sistem.<sup>15)</sup> Kako je bil sprejet Code Napoléon v Iliriji, o tem nam ni treba razpravljati.

Organizacijski dekret določa, kako naj francoski zakoni zadobijo zakonsko veljavo v Iliriji.<sup>16)</sup> Ilirska vlada naj najprej skrbi, da bodo zakoni francoskega cesarstva prevedeni na razne jezike, ki se rabijo v Iliriji. Od novega leta 1812. naj bodo francoski zakoni veljavni v Iliriji. Kar se tiče uvedbe francoskih zakonov, ima generalni gubernator precej obširno oblast. Na lastno roko, pa po posvetovanju z malim svetom more zaukazati, da postanejo nekateri zakoni v Iliriji pravomočni že pred 1. januarjem 1812. Ta določba je bila pač vzrok, da je nastala precejšnja, upravi škodljiva zmes starega in novega zakonodajstva. Do uvedbe francoskih zakonov so sodišča sodila po avstrijskih zakonih, „les lois et usages actuellement en vigueur dans le pays“, kakor se izraža člen 256. Kljub temu so pa

bili takoj uvedeni nekateri glavni principi francoskega pravosodstva. Organizacijski dekret torej že odloča, da mora biti vsaka rzsodba utemeljena, razprava pri kazenskih zadevah mora biti javna in obtoženec mora imeti svojega zagovornika, ki si ga izbere sam ali pa ga imenuje predsednik sodišča.

Kar se tiče prehodnih določeb, obsega dekret z dne 30. septembra 1811 precej točne naredbe. Člen 1. določa, da prenehajo vse sodne oblasti starega režima tistega dne, ko bodo ustoličena vzklicna sodišča v Ljubljani, Zadru in Dubrovniku. Pravosodstvo je brezplačno; to je načelo, ki ga razglašča dekret. Odsle je strogo prepovedano, da bi sodniki sprejemali postranske prislužke. To je povsem novo razumevanje značaja državne službe.

Členi 37.—47. obsegajo natančne prehodne določbe o pravnih odnošajih, ki so nastali, ko so veljali avstrijski zakoni. Te določbe se tičejo pred vsem zakonskega prava, pravic nezakonskih otrok, dednega prava in hipotek. Po členu 17. bodo vzklicna sodišča v kazenskih zadevah sodila po tistih zakonih, ki so veljali, ko se je zgodil prestopok ali zločin. Brž ko bodo začela delovati nova sodišča, bodo morali intendanti in podintendanti zapečatiti arhive in vse druge listine avstrijskih sodišč.

<sup>1)</sup> Jellinek, Allg. Staatslehre 585.

<sup>2)</sup> Po Poulletu, Institutions françaises 83, 84.

<sup>3)</sup> Poulllet, Institutions françaises 91.

<sup>4)</sup> Poulllet, Institutions françaises 647.

<sup>5)</sup> Décret impérial, portant organisation de l'Illyrie. Chapitre I, section I., 15. aprila 1811.

<sup>6)</sup> Organisation de l'Illyrie, section V.

<sup>7)</sup> Décret, Section IV.

<sup>8)</sup> Décret, Section VI.

<sup>9)</sup> Décret, Section VII.

<sup>10)</sup> Décret, Section X.

<sup>11)</sup> Décret, Section XI.

<sup>12)</sup> Décret, Titre IV.

<sup>13)</sup> 1. marca 1813. Fie 62.

<sup>14)</sup> Poročilo intendanta za Dalmacijo 1. januarja 1813. Fie 62.

<sup>15)</sup> Petsto ljudi je čakalo v ječah na rzsodbe. Poročilo finančnemu ministru 15. aprila 1810. Fie 61.

<sup>16)</sup> Fie 62.

<sup>17)</sup> Rapport général 16. februarja 1813. Fie-62.

<sup>18)</sup> Décret art. 244—257.



## VI. VOJAŠTVO.

1. Upravni nauk loči notranjo in zunanjo upravo in prištevava k poslednji vojaštvo in zunanje posle. In istina je, da se pojavljata dve stroki raznega značaja in bistva. Ta delitev v dve glavni panogi je gotovo upravičena, kajti predmet upravnih poslov je v prvem slučaju sigurno drug nego v poslednjem. Organizacija vojaštva se ne ujema z organizacijo notranje uprave, čisto drug zakoniti red je veljaven za njo; vojaški predstojniki niso uradniki v običajnem smislu besede. Razna dejstva in pravna razmerja nam branijo, da bi vojaške posle presojali povsem po isti metodi, da ne bi delali nikake razlike med načeli vojaške in civilne uprave.

Ni ga zanimivejšega socialnega problema, nego je vprašanje, kako odgovarjajo raznim javnopравnim tvorbam tudi različne oblike vojaške službe. Kdor se izkuša vglobiti v te raznovrstne sociološke pojave, ki jih povzročata vojna in vojaška obramba, najde v socialnem pojavu vojne in vojaške organizacije kopo dragocenega, za proučevanje človeške družbe važnega gradiva. Ni nam tu kazati na državotvorni pomen vojne, na razredno razdelitev, ki jo povzročata zmaga ali poraz. Pa vsa tri dejstva globoko učinkujejo na pravne oblike vojaške službe.

V starem veku so v začetku državnega razvoja v državi predvsem odločevali razredi, ki so bili oboroženi.<sup>4)</sup> Kdor ni imel političnih pravic, tudi ni smel biti vojak. Vojaščina je bila pravica vladajočega stanu. Čim bolj se pa razvijajo bogastvo, promet in razkošje, tem bolj postaja vojaška služba, obramba domovine pred sovražniki, nadležno breme. Vladajoči se ga odkrižajo in nastane poseben vojaški razred, ki mu države nakažejo posebno privilegovano in častno mesto pod svojim okriljem. Vse velike iztočne monarhije starega veka so poznale tak vojaški razred. Pa v tej socialni obliki leži že kal propadanja, kajti tak vojaški red zasleduje svoje lastne svrhe in interese ter postaja opasen državnemu edinstvu. Sicer so pa stare iztočne vevlasti poznale še drugo obliko vojaške službe, in to je bila ta, da so podvrženi narodi dajali vojake vladajočim; to je bila stalna vojska, kakor n. pr. vojska Aleksandra

Velikega. Republike, kakor Benetke, so se tudi ravnale po tem zgledu.

Modernemu pojmovanju vojaške službe prav sorodno je naziranje grške in rimske ljudovlade. „Dasi stari vek ni poznal ravnopravnosti posameznika pred zakonom, so imeli vendar Grki toliko družabnega in Rimljani toliko samoniklega državnega čuta, da med svobodnimi poedinci ni bilo razlike, kar se tiče najvažnejše državne zadeve, obrambe.“<sup>9)</sup> Vsak, kdor uživa politične pravice in je telesno dovolj krepak, mora biti vojak; vojaščina postane državna dolžnost. Ni poseben razred, niso podvrženi narodi, ki se vojujejo za „polis“ in njene svetinje, ampak to je narod v orožju. Vojaška dolžnost sloni na načelu državljsanske svobode. Vsi oni, ki niso bili polnopravni državljani, so stali izven javnopravnega kroga, niso bili v državni zvezi in njih položaj je bil skoraj podoben položaju tujcev v moderni državi. V tem smislu so vse grške republike demokracije, kajti vsi sužnji, vsi prebivalci, ki niso bili polnopravni, sploh niso spadali k državljsanski skupini, niso bili državljani. Samo ob sebi je umevno, da je ta skupnost državljsanske in vojaške funkcije mogočno dvignila državno brambo, ki jo je odsle vodila najčistejša požrtvovalnost za rodno mesto. Obča vojaška dolžnost pomenja tudi za Rim razcvit družbe in države; pa brž ko postaja vojaštvo zopet razred, ki se vedno bolj pretvarja v najemniško armado, se je ugnezdila tudi že dekadenca vseh državnih naprav. Mladi narodi zavojujejo Rim in njih vojaška ustava sloni na dolžnosti vseh vojevityh članov plemena.

Srednji vek je sicer v svojih začetkih nekoliko podoben vojaški organizaciji antičnih svobodnih držav. Vsak, kdor je svoboden, sme nositi orožje, se sme vojevati za svojo državo. Pa čim bolj postaja kmet nesvoboden, čim bolj se razvija fevdalizem, tem ožji postaja krog onih, ki so pooblašteni, izvrševati vojno obrambo; s številom onih, ki so svobodni, se krči tudi broj oborožencev. Kdor je nosil orožje, je bil plemenitaš; vojna in vojna služba je ustvarila plemstvo; fevdalizem je končno povsem uničil demokratski značaj vojaščine. Velikemu preobratu v vojaški tehniki v začetku novega veka je bilo usojeno, dati vojaški organizaciji čisto novo podlago. Vladarji, mesta in stanovi so si najemali izvežbane vojščake; to so bili najemniki, znak upadka vojaške institucije. Prosvetljeni absolutizem je izkušal reformovati tudi to polje javne uprave. Kompromis med dvema načeloma, med načelom najemnikov in pa med načelom konskripcije, je značilen za vojaški sistem one dobe. Vladar, kateremu so najemniki, vojaki po poklicu, predragi, nabira na brezobziren način med svojimi podaniki novake. Jožef II. opusti konskripcijo, to je, nabor izvestnega šte-

vila vojakov na nekem ozemlju, in izkuša uvesti nov, pravičnejši način nabora.<sup>3)</sup> Francoska revolucija pomenja popoln preobrat tudi na vojaškem polju. Najemniki izginejo, vojaščina postaja javnopravna institucija, državljsanska naprava v najstrožjem pomenu besede. Zmage francoskih revolucijskih armad, ki jim je podlaga obča brambna dolžnost, povzročajo, da ta nova misel pozneje povsem predrugači vojaško razmerje. Pa obča vojaška dolžnost je le začasno zmagala, Napoleon uvede zopet konskripcijo in zavojuje z armadami, sestavljenimi na ta način, vso Evropo. Prusija se med iztočnimi državami najprej loti novega načela obče vojaške dolžnosti; s tem velevažnim činom se začena pruski prepoved in to je obenem temeljni kamen pruski državni sili. V Avstriji se je ohranil sistem konskripcije do l. 1866., in porazi po čeških bojiščih so bili povod, da se je pri nas uvedla obča vojaška dolžnost. Pod drugim cesarstvom je Francija skoraj pozabila nauke velike revolucije in se je držala Napoleonove konskripcije. L. 1870. pomenja zopet popolno zmago pruskega načela obče vojaške dolžnosti nad zastarelim načelom konskripcije. Tako si je izvojevala obča vojaška dolžnost popolno zmago in je danes najbolj razširjeni sistem vojaške organizacije med evropskimi velesilami.

Trije sistemi so se pojavili tekom razvoja držav kot jasen izraz javnopravne strukture države, kjer so zavladali, in dobe, v kateri so dobili veljavo. Dandanes ni izginil niti eden izmed teh treh sistemov, dasi sta dva precej izgubila nekdanji pomen. Kljub temu ne moremo trditi, da bi prišel en sistem za drugim po načelu evolucije, da bi bil v vsaki državi eden izmed njih prvi, vrstijo se marveč precej pestro. Ti trije obrambni sistemi so: najemniški, konskripcijski in sistem obče obrambne dolžnosti.<sup>4)</sup> Vsak najemnik vstopa radovoljno v vojaško službo. Ni treba, da je državljan, da pripada državi, za katero se bojuje. Uprava ga je najela, da se vojuje za tuje interese in tujo usodo. Mezda je najemniku plačilo za njegov trud. Načelo najemniške armade seve ne dopušča, da bi se najemnik žrtvoval; spoznavanje, da za izvrševanje javne obrambe sploh ni odplačila v denarju, je najemniku kakor tudi upravi, ki ga je najela, čisto tuje. Vojna postane obrt, kakor je vsaka druga obrt; sploh je ta sistem značilen za dobo splošnega upadka državnega življenja, ko zmagujoči stanoví onemogočajo enoten državni razvoj, ko so suverenske pravice kupne in se javno pravo izgublja v pogodbah zasebnopravnega značaja. Najemniški vojaški sistem odgovarja neenotni in nedosledni državni misli.

Drugi sistem, ki ga moramo omeniti, je razpisovalni ali konskripcijski. Istina je, da je ta način novačenja prikladnejši mo-

derni državi. Vojaška služba ni več svobodna, ampak prisilna, postala je dolžnost. Pri naboru novakov vlada samovoljnost, vladajoči stanovi se povsem odtegujejo vojaški službi. Državni uradi določajo, koliko novakov naj se nabere v izvestnem upravnem okrožju. Vsi preostali, ki bi bili vendar sposobni za vojaške službe, so oproščeni, ako je doseženo določeno število. Pa tisti, ki so vzeti k vojakom, postanejo vojaki po poklicu, kajti služba traja običajno dolgo vrsto let. Ta sistem zbuja seveda občo nezadovoljnost, ker je skrajno nepravičen; v njem ni nikake enakosti radi mnogoštevilnih izjem in pa radi načina, kako se izvršuje to novačenje. Kdor je bil vzet k vojakom, se ne vrne več k svojemu poklicu. S strogo vojaškotehničnega stališča ima ta sistem to ugodnost, da so vojaki, ki dolga leta ne zapustijo vojaške zaveze, izvrstno izvežbani in da jih prešinja pristni vojaški duh. Nekateri znaki konskripcijskega sistema so se tudi še ohranili pri občih obrambni dolžnosti, kar bo tako še pozneje omenjati.

Brez dvoma je konskripcijski sistem neka prehodna doba k občim vojaški dolžnosti. Obema je skupna dolžnost, ki ni izraz svobodne volje, ampak državnega imperativa. Pa mnogo globlje in v etičnem oziru mnogo bolj upravičen je zadnji, za našo dobo značilni sistem občih vojaških dolžnosti. Vsak državljan, ki je usposobljen za vojno službo, je član državne obrambne organizacije; vsi brez razlike stanu in razreda so poklicani, izvrševati obrambno dolžnost. Ni slučaj, da je francoska revolucija oživotvorila občo vojaško dolžnost. Kakor so postali vsi enaki pred zakonom, tako je zahtevalo tudi načelo občih državljanske izenačenosti, da nima noben državljan kake olajšave pri državni obrambi. Tisto splošno atomiziranje, ki je značilno za vse zakonodajno delo revolucije, vpliva tudi na to stroko javne uprave. Vsi državljani so si enaki, tudi kadar primejo za orožje. V moderni dobi pa postaja občih volilna pravica pendant občim vojaški dolžnosti. Oboje je v ozki idejni zvezi, oboje je sad temeljnih načel francoske revolucije. Značilna za občo vojaško dolžnost je primeroma kratka doba vojaške službe. Stalna vojska je vsak čas pripravljena na pohod, pa vendar se vsako leto z vstopom novakov in izstopom doslužencev izpreminja v precejšnji meri. Glavni načelni pojmi ostajajo isti pri sistemu ljudske vojske ali milice. Občnost in prisiljenost se ohrani, pa vendar se razlikuje milica od občih vojaških dolžnosti v ožjem smislu besede v neki važni točki. Milica je stalno vojaštvo; po kratki dobi vežbanja pustijo moštvo na dopust; stalno služijo samo šarže in pripravljeni so le kadri, to so okviri raznih vojaških enot, ki se dopolnijo v slučaju mobilizacije. Milice nikakor ne moremo smatrati za poseben sistem, njena sorodnost z občo vojaško dolžnostjo je očitna,



kar se tiče javnopравnih podlag, razlika je samo v različni tehnični izvedbi.

Čista oblika občje vojaške dolžnosti je precej redka. Prehod od sistema konskripcije k sistemu občje dolžnosti ni bil nikjer povsem čist in brez vsake tuje primesi. Na vsak način je pruski sistem doslednejši od avstrijskega, kajti Nemčija ne pozna kontingenta, ampak vsak naborni okraj postavi toliko mož, kolikor jih more, dočim je v Avstriji za vsako okrožje določeno število novakov, ki jih je treba nabrati. Ta-le način ima že nekaj skupnega z načinom konskripcije, kjer je tudi v naprej določeno število, ki ga mora dati vsak okraj. Še v drugi točki se občja vojaška dolžnost v monarhijah precej približuje konskripciji: to je institucija enoletnega prostovoljstva. Značilne za konskripcijo so razne osvoboditve; tudi enoletno prostovoljstvo se more smatrati za tak privilegij. Gotovo se enoletno prostovoljstvo — to pomenja skrajšanje službene dobe in pa uživanje nekega po vojaških predpisih določenega izjemnega stanja — ne ujema z idejo občje vojaške dolžnosti, zaradi tega je tudi dosledna demokracija, kakor francoska, odpravila vsak privilegij inteligence. Kljub temu je pa enoletno prostovoljstvo upravičeno, ker je razlika med duševnim in telesnim delom socialno dejstvo, ki ga tudi najracionalnejši zakon ne more premostiti. Zakaj umstveno više stoječe pomešati med množico, ki od tega nima koristi? Ideja državljanske izenačenosti ne trpi pri tem posebno mnogo in popolne enakosti itak noben zakon ne more nikdar doseči.

2. Ako smo spravili občjo vojaško dolžnost v idejno asociacijo z ustavnimi načeli revolucije, pa je ne smemo morebiti smatrati za uredbo pozitivnega francoskega javnega prava one dobe. Vojaška služba je bila občja, pa nikakor ni bila prisilna, ampak radovoljna. Francosko kraljestvo je imelo isto armado kakor vse monarhije starega režima. Bila je sestavljena deloma iz najemnikov, deloma iz takozvane milice, kjer je odločeval žreb, pa poslednja je bila namenjena samo za slučaj vojne. Dekret z dne 16. decembra 1789 določa: „Narodna skupščina določuje, da se francoske čete katerekoli vrste orožja, izvzemši milico in narodno gardo, dopolnjujejo z radovoljnimi vstopom.“ Spoznanje o potrebnosti občje vojaške dolžnosti si še ni priborilo veljave. V zakonodajni skupščini so se pojavili marsikateri glasovi, naperjeni proti uvedbi konskripcije, proti vsaki prisiljenosti vojaške službe. Neki govornik je vzkliknil: „Francija ne more dopustiti, da bi bila konskripcija njen temeljni zakon, ne, da bi opasen udarec zadel naše kmete, trgovce, obrtnike, industrijalce, ne, da bi bila uničena vsaka priličnost, ne, da bi bil mir kaljen in kršena svoboda vseh državljanov... Upam, da pač ne oklevate, odkloniti mnenje; ki je nezdržno

z mirom, svobodo, človeškimi in državljanskimi pravicami, z javno potrebo, našim narodnim duhom in z vsemi našimi bistvenimi moralnimi in političnimi šegami." \*) To je značilna izjava, ki dokazuje, da začetkoma revolucija prav nič ni bila naklonjena obči vojaški dolžnosti. Istina je, da je revolucija načelno v mnogo večji meri naglašala državljanske pravice nego dolžnosti. Pa vendar naglaša jakobinstvo tako krepko prisilno državno oblast, da vojaška dolžnost nikakor ne more biti tuja temeljnemu pravnofilozofskemu naziranju revolucije. Pa ne samo načelno naziranje, ampak predvsem strašna opasnost, ki je grozila Franciji l. 1793., je povzročila, da je konvent v skrajni sili in nevarnosti uvedel vojaško dolžnost. To je bil zakon z dne 23. avgusta 1793., ki je pa obenem prepovedal vsako namestovanje, kakor je bilo prej dovoljeno in jako priljubljeno. \*\*) Sedaj je šele prišlo do „levée en masse“, do splošnega nabora. Pa obča vojaška dolžnost naj bi veljala samo za slučaj vojne; samo kadar je domovina v opasnosti, naj bode državljan prisiljen, vstopiti v armado. Polagoma si torej šele krči pot novi sistem. Za mirne čase pa naj ostane radovoljno popolnjevanje vojaških vrst. Prostovoljstvo se je ohranilo do l. VI. Ti radovoljci, ki jim je bil dovoljen vstop v armado, ako so bili izpolnjeni neki pogoji glede starosti in dobrega vedenja, so imeli pravico, si sami izbrati polk. Sploh je tu nekaj podobnosti z našim današnjim institutom enoletnih prostovoljcev.

Državni red, ki je za vse funkcije v državi uvedel volitve, je moral biti dosleden in uvesti to načelo tudi tam, kjer se disciplina temu protivi, namreč v armadi. Po zakonu z dne 23. septembra 1793 so nižji čini volili iz lastne srede, ali pa so nižji višjim predlagali svoje kandidate. Kar se pa tiče višjih činov, so se povišanja vršila strogo po službenih letih. \*\*) Za konventa se je način povišanja silno menjal in slednjič se je sprejel sledeči način: Ena tretjina je bila povišana po službenih letih, drugo tretjino so volili, zadnjo tretjino je pa imenoval zakonodajni zbor. Brigadirje in divizijske generale je volil zakonodajni zbor. Odsle tudi prostaki in podčastniki niso več volili svojih predstojnikov. Za cesarstva je seve zopet vladar imenoval vse častnike.

Po zakonu z dne 19. fruktidora VI. leta se spajata oba načina nabora vojakov: prostovoljstvo je bilo združeno s prisilno službo. Zakonodajni zbor je določeval po posebnem zakonu število konskribiranih braniteljev, ki morajo služiti v polku. Zakon pravi: „Vojaška konskripcija obsega vse Francoze od enaindvajsetega do petindvajsetega leta starosti.“ Osvoboditev ni bilo nikakih, izvzemši bolezen in nesposobnost za vojaško službo, nadomeščanja ni poznal zakon. Toda to so bile pre-

ostre določbe in že 1. VIII. so zopet uvedli nadomeščanje. Zakon z dne 17. ventosa 1. VIII. ureja konskripcijo po novih, manj strogih načelih, ki so dovoljevala, da so se predvsem premožni in izobraženi sloji lahko osvobodili službe. Člen 2. tega zakona določuje, da si sme vsakdo, ki ne bi mogel prenašati vojnih naporov ali ki je mnogo koristnejši državi, ako nadaljuje svoje posle ali študije nego, če služi v armadi, označiti namestnika. Pozneje se je odpravila dolžnost, postaviti namestnika, pri vseh onih, ki niso sposobni za vojaško službo. Zakon 28. floreala 1. X. ustvarja nekako vojaško takso. Vsakdo, kdor je plačeval več ko petdeset in manj ko sto frankov direktnega davka, je bil zavezan, dati isto svoto kot vojaško takso. Ako je pa znašal davek več ko sto frankov, se je ta taksa zvišala pri vsakih nadaljnjih petindvajsetih frankih davka za petdeset frankov, pa taksa ni mogla presegati dvanajststo frankov. Razvidno je, da je bila taksa izredno visoka. Pa vendar so bile oprostive jako mnogoštevilne. Kranjski intendant de Malets je izdal „Avis aux conscrits“,<sup>\*)</sup> v katerem so navedeni vsi vojaščine osvobojeni moški. Izvzeti iz vojaške konskripcije so 1.) oni, ki so dosegli veliko darilo slikarstva, kiparstva, arhitekture, bakroreštvā; 2.) ki se pripravljajo na duhovniški stan; 3.) ki služijo v mornarici; 4.) uslužbenci vojnega skladišča in delavci vojaških tvornic, ki jih določa vojni minister; 5.) ki so vstopili v službo, predno je bil poklican njih broj; 6.) pristavi vojnih komisarjev, vojaški zdravniki, živinozdravniki; 7.) ki jim je Njegovo Veličanstvo dovolilo, služiti v inozemstvu; 8.) učenci vojaških in politehničnih šol; 9.) učenci école normale; 10.) učenci umetniške šole; 11.) paži Njegovega Veličanstva; 12.) konskribiranci ilirskih dežel, poročeni pred 1. januarjem 1812.

V ilirskih deželah je bilo nadomeščanje dovoljeno in izredno razširjeno. Marmont piše o tem: „Vsakemu je bilo dovoljeno, si poiskati namestnika, od bogatih ljudi se je zahteval denar.“<sup>\*)</sup> Vsak konskribiranec je mogel mesto sebe postaviti zdravega in krepkega moža; plačati pa je moral državi sto frankov, ki so se porabili za uniformovanje dotičnega namestnika. Ako namestnika tekom prvih šestih mesecev službe vnovič zdravstveno presodijo in ga spoznajo nesposobnim ali ako ubeži tekom dveh let, je treba postaviti novega namestnika ali pa je konskribiranec zavezan, da sam vstopi v vojaško službo v dveh tednih po prejemu tozadevnega ukaza.

Določeni sta pa bili še dve drugi olajšavi. Vsak konskribiranec je imel svojo žrebno številko; k vojakom so se jemali najprej tisti, ki so imeli nižje številke. Dovoljeno je bilo menjavanje žrebnih številke; vsled tega se je marsikateri mogel odtegniti službi. Druga olajšava je pa bila ta, da so bile nekatere kategorije novakov takoj prišete depotu, rezervi, in sicer

1.) tisti, ki so imeli brata v vojaški službi, 2.) starejši sin vdove, 3.) starejši brat izmed bratov in sester brez roditeljev, 4.) tisti, katerih oče je star 71 let ali mrtev in ki sami vzdržujejo deda ali staro mater vdovo, staro 71 let. Izvzeti so pa nezakonski sinovi, sinovi drugega zakona in posinovljenci. Značilno je, da so nekatere izmed teh določeb prešle v avstrijsko zakonodajstvo skoraj v dobesedni obliki.

3. Nabori se niso vršili v vseh ilirskih pokrajinah enako. Dočim se je prebivalstvo v nekaterih pokrajinah odločno protivilo konskripciji, ni bilo v drugih nobenega odpora. Na Koroškem so bile velike poteškoče in zakon o konskripciji je bil skoraj neizvedljiv. „Običaji prebivalstva povzročajo skrajno sovraštvo proti vojaški službi.“<sup>16)</sup> V dubrovniški provinciji je bila posledica konskripcije močno naraščanje izseljevanja v inozemstvo. Na Hrvaškem je po mnenju intendanta pod Avstrijci vladala pri naborih velika samovoljnost. „Uradniki so nabrali novake, ne da bi bili zavezani, se izražati o nagibih.“<sup>17)</sup> Odsle pa je bil nabor mnogo pravičnejši, kajti vojaška služba je zadel bogatca kakor ubožca.“ Sedaj je bil novak priča, kako se je vršil nabor. „Bil je prepričan, da se je vse vršilo po pravici; ravnali so z njim prijazno in dostojno.“ Sploh opaža intendant, da se nabori vršijo sedaj čisto drugače nego pod Avstrijci; mir in red vladata. Tudi v Istri ni bilo pri naborih nikakih zadržkov. Novaki so sami šli v glavno mesto provincije in so se sami odpravili k polkom; beguni so jako redki. Intendant vidi, da se ne bode prihodnji nabor prav nič razlikoval od nabora kakega dobro urejenega departementa v cesarstvu.<sup>18)</sup> Sploh je opazal generalni intendant Chabrol, da so se vsled konskripcije izseljevali obrtniki, ki prej nikdar niso bili podvrženi vojaški dolžnosti.<sup>19)</sup>

Ustvarile so se tri vojaške divizije ne po prebivalstvu, ampak po razsežnosti ozemlja, in sicer je obsegala prvo divizijo Dalmacija, drugo Koroška, Kranjska, Goriška in Istra s sedežem v Ljubljani in tretjo Hrvaška s Karlovcem.<sup>20)</sup> Po Napoleonovem naročilu naj bi dajale ilirske dežele, katerih prebivalstvo je štel poldrugi milijon duš, osemnajst tisoč vojakov.<sup>21)</sup> To je bil silno visok kontingent; kajti Holandija, ki je štela dva milijona, naj bi postavljala šest tisoč mož na leto, torej naj bi vsak milijon dajal tri tisoč vojakov.<sup>22)</sup> Napoleon je želel, da naj konskripcija ostane taka, kakoršna je bila pod Avstrijci, ker je prebivalstvo navajeno na njo. Vsi častniki in podčastniki domačih polkov naj bodo domačini iz Kranjske, Goriške in mesta Ljubljane, štab enega izmed ilirskih regimentov pa naj bo v Genovi, štab drugega v Firencah in štab tretjega v Piemontu. Neredko so poklicali mlajše letnike, ki pravzaprav še niso bili na vrsti. Napoleon je rabil vedno več

vojakov za svoje armade; brez zakonite dovolitve je klical mladino pod zastave. Težko je bilo vojaško breme za Ilirijo. 16. oktobra 1812 piše intendant de Malets notranjemu ministru o naboru treh tisoč mož, ki naj jih daja Ilirija; izvzeta je pa bila dubrovniška provincija. „Kranjska je morala dati več ko tretjino vsega kontingenta.“<sup>17)</sup>

Razpravljali smo sicer že o upravni organizaciji Vojaške Granice, pa v poglavju, tičočem se vojaštva, ni neumestno, ako omenimo nekatere važnejše činjenice. Ko je šlo za ohranitev ali razpust Vojaške Granice, sta se Marmont in cesar sam toplo zavzemala za Vojaško Granico. Las Cases pripoveduje v Mémoiresu, da je cesar, ko so mu v državnem svetu čitali poročilo o potrebi, razpustiti granico in ustvariti narodno gardo, vzkliknil: „Ali ste norci? Hrvati niso Francozi.“ Nasprotniki granice, kakor general Andreossi, so trdili, da škoduje graničarsko ustrojstvo poljedelstvu, trgovini in prometu. Častnik je vse; vojak ne pomenja nič. Polkovniki so mali tirani, zapovedujejo svojim okrožjem, premočni so in neodvisni, ohranila se je nekaka vojaška aristokracija. Vsak častnik je živel izven svoje zadruga in je imel svojo hišo, ki je bila cesarska last, poleg hiše so bila polja, od katerih se je moral plačevati nizek davek. Kadar umrje častnik, pride posestvo v roke njegovemu nasledniku. Ako umre predstojnik kake vojaške zadruga, dobi dopust njegov naslednik, ki je na vojni.<sup>18)</sup> Vojno ministrstvo se je tudi pozneje precej zavzemalo za ohranitev Vojaške Granice. Uvidevali so v Parizu, da je vojaška organizacija hrvatske Granice v ozki zvezi z združnim gospodarstvom.

Vojaška Granica je imela svoj lastni proračun. L. 1811. je bilo dohodkov 796.000 frankov, izdatkov pa 2,343.000, torej ogromen deficit. Vojaška Granica je štela 78 štabnih častnikov, 360 častnikov in 16.000 podčastnikov in vojakov.

V veljavi je ostal avstrijski zakon, po katerem niso imeli častnik, njegova žena in otroci nikakih terjatev do zadruga.

Marmont je zaukazal, prevesti francoske vojaške reglemente na ilirski jezik.<sup>19)</sup> Pod Avstrijci je bil armadni jezik nemški, polkovni jezik pa hrvatski; tolmačilo se je vse v hrvatskem jeziku, saj graničarji niso razumeli nemščine.

Graničarji so bili pešci, samo en regiment je bil konjice. Konji v huzarskem regimentu niso bili državna last, ampak last združnih rodbin. Jahač je moral biti kolikor možno iz iste zadruga, ki je dala konja.

Zivo se je Napoleon zanimal za Vojaško Granico in posebno simpatizoval s to samoniklo institucijo. Pa včasih je dvomil o zvestobi graničarjev; pisal je 9. januarja 1810.: „Zahteva, naj se da tisoč pušek Hrvatom, se mi zdi pre nagljena



in nekoliko smela. Ali je maršal Marmont prepričan, da jih ti ljudje ne bodo rabili proti njemu?"

Ustvaritev prve francoske narodne straže je bilo Mirabeaujevo delo; izpodbudil je k temu Parižane 8. julija 1789. Odsle je bil oni, ki je bil član narodne straže, obenem aktiven državlján.

Dalmacija je imela že pred ustanovitvijo ilirskih dežel svojo narodno stražo. Benečani so smatrali Dalmacijo za deželo, ki jim mora dajati vojake; pobrali so lahko do 60.000 vojakov. Niso pa uvedli prisilne vojaške službe, ampak „schiavi“ so bili prostovoljci. Dalmatinska milica so bili pandurji. Bilo je deset polkovnikov, vsak polkovnik je imel pod seboj štiri serdarje. Vsaka vas je imela svojega harambašo in štiri pandurje. Dandolo je želel reformovati to staro uredbo in jo preleviti v pristno narodno stražo. Po Dandolovem načrtu naj bi bilo šest polkovnikov, 32 serdarjev in 1800 pandurjev. Pandurji in njih rodbine niso plačevali nobenih davkov.

Po francoskem vzorcu so se ustvarjale po vsej Iliriji narodne straže. Občinam je bilo naloženo precejšnje breme, kajti morale so vzdrževati in oblačiti narodno stražo, skrbeti za vojašnico, kurjavo in luč.<sup>10)</sup> Dokler je bil državlján član narodne straže, so ga smatrali za vojaka in bil je podrejen vojaškim naredbam. Stroški za vzdrževanje narodne straže so znašali samo v istrski provinciji dvestotisoč frankov.<sup>11)</sup>

Napoleon je smatral ilirsko armado za del italijanske armade, saj je bila tudi ona pod poveljstvom italijanskega podkralja.<sup>12)</sup> Po častnikih si je želel pridobiti zaupanje dežele. Zaukazal je, da smejo biti častniki ilirske armade samo sinovi imenitnih domačih rodbin, ki so obenem premožne, nikakor pa naj se ne sprejemajo pustolovci. Ni pa samo dopolnjeval z ilirskimi pešci svoje armade, Ilirija mu je morala dajati tudi mornarje. Napoleon piše Marmontu: „Minister mornarstva Vam določuje dva dekreta. Prvi izmed njih Vam zaukazuje, poslati 400 mornarjev iz ilirskih dežel v Toulon . . . Razdelite lahko ta kontingent med Dalmacijo, Dubrovnik in Kotor, vzamem samo elitno moštvo.“<sup>13)</sup>

Francozi so v ilirskih deželah organizovali žandarmerijo. Temu žandarmerijskemu zboru je poseben dekret dal dovoljenje, da sme prestopnike zasledovati na italijansko ozemlje in jih tam prijati.<sup>14)</sup> Podobna konvencija je bila med cesarstvom in italijanskim kraljestvom.

Še pred ustanovitvijo ilirske upravne skupine je imel Napoleon visoko mnenje o ilirskem vojaštvu; že pred bitko pri Wagramu je pisal Marmontu, poveljujočemu polke bodočih ilirskih dežel: „Vi imate najboljši zbor moje armade.“<sup>15)</sup>

<sup>1)</sup> Gumplowicz, Verwaltungslehre 61.



- <sup>9)</sup> Ratzenhofer, Staatswehr 33.  
<sup>8)</sup> Ratzenhofer, Staatswehr 38.  
<sup>4)</sup> Ratzenhofer, Staatswehr 46 in sl.  
<sup>9)</sup> Chassin, L'armée et la révolution 67.  
<sup>6)</sup> Poulet, Institutions françaises, 259.  
<sup>7)</sup> Esmein, Histoire du droit français, 138.  
<sup>8)</sup> Fie 62.  
<sup>9)</sup> Marmont, Mémoires III. 62.  
<sup>10)</sup> Poročilo koroškega intendanta 16. II. 1813. Fie 62.  
<sup>11)</sup> Poročilo hrvatskega intendanta 1813. Fie 62.  
<sup>12)</sup> Poročilo istrskega intendanta 28. februarja 1813. Fie 62.  
<sup>13)</sup> Poročilo generalnega intendanta Chabrola 10. aprila 1812. Fie 61.  
<sup>14)</sup> Vojni minister cesarju, 12. februarja 1810. Fie 61.  
<sup>15)</sup> Napoleon vojnemu ministru, Fontainebleau, 16. oktobra 1810.  
<sup>16)</sup> Napoleon vojnemu ministru, Fontainebleau, 7. novembra 1810.  
<sup>17)</sup> Arrêté generalnega gubernatorja. Fie 62. Distrikt Postojna 260, distrikt Ljubljana 317 in distrikt Novo Mesto 523, skupaj 1100. Ljubljana je dala 60, Kranj 53, Bistrica 57, Radovljica 45 novakov i. t. d.  
<sup>18)</sup> Rapport cesarju 26. novembra 1810. Fie 61.  
<sup>19)</sup> Marmont, Mémoires III.  
<sup>20)</sup> Cirkular intendantom 28. septembra 1812.  
<sup>21)</sup> Poročilo istrskega intendanta 28. februarja 1813. Fie 62.  
<sup>22)</sup> Notes, Tiuleries, 30. januarja 1810.  
<sup>23)</sup> Fontainebleau, 2. oktobra 1810.  
<sup>24)</sup> Elysée, Décret z dne 22. februarja 1812.  
<sup>25)</sup> Schönbrunn, 28. junija 1809.



## VII. FINANČNA UPRAVA.

1. Opravičevati se nam je treba, če študiji državno- in upravnopravnega značaja priklopimo poglavje, ki je v svojem jedru gospodarsko. Uvaževati moramo, da veže nešteto vezi upravo z gospodarstvom; moderno življenje, v katerem odločujejo gospodarski stiki v večji meri nego kdaj prej, zahteva, naj bi nikdar ne pozabili, da ima vsaka upravna uredba svoje široko gospodarsko ozadje. Preobširno bi bilo, na tem mestu razpredati to misel v meri, ki ji gre, pa vendar moramo skeptično presojeti izvajanja tistih pravnih teoretikov, ki odklanjajo vsako razmotrivanje gospodarskih problemov in njih vpliva na pravni razvoj. Kadar gre za strogo dogmatične konstrukcije pozitivnega prava, je taka ekskluzivnost na vsak način upravičena in priporočljiva. Čisto drug je pa problem, kadar proučujemo še nerazvito ali v evoluciji se nahajajoče javno pravo zgodovinske dobe, ki leži za nami. V tem slučaju je pač dovoljeno, da se bavimo tudi z onimi odnosi državnega življenja, ki niso zgolj pravnega značaja, pač pa silno vplivajo na pravno evolucijo. Tudi v strogo dogmatični učni knjigi državnega prava ne sme manjkati poglavje o davkih. Nikakor pa ne smemo opustiti razmotrivanj takega značaja, ako preiskujemo javno pravo administrativnega celka, kjer je uprava v najožjem stiku z vsemi problemi, ki vplivajo na državni razvoj, kjer še ni prišlo do prave delitve dela, kjer se še ni razvila prava upravna praksa. V takih primitivnih razmerah moramo gospodarskim stikom pripisovati večjo važnost nego drugje.

Isti predmet in dve vedi, to je razmerje med finančno upravo in finančno vedo. Obema je skupen predmet, a proučujemo ga lahko z dvojnega stališča. Gumpłowicz pravi, da nas nauk o finančni upravi seznanja z dejanskim razvojem finančne uprave: hočemo jo spoznati, kakšna je bila in kakšna je; nasvete pa, kakšna bi morala biti, je treba prepuščati finančni vedi.<sup>1)</sup> Naloga razmotrivanja finančne stroke bi bila v okviru naše razprave čisto pozitivna, deskriptivna. Treba je podati sliko organizacije, poudariti glavne misli, ki so vedno v neki zvezi z glavnimi upravnimi problemi dotične dobe, nikakor pa naj se ne spuščamo v podrobna razmotrivanja o koristi

ali škodi tega ali onega finančnega sistema. Finančna veda naj proučuje celotni kompleks gospodarskih razmer, ki je v zvezi s finančnimi vprašanji. Gumpłowicz ji daja čisto sociološki značaj: „Poklicana je, preiskovati deloma gospodarski, deloma politični proces, ki se odigrava med državo in ljudstvom vsled finančnih naredeb prve in prisilnih ali radovoljnih dajatev drugega činitelja, popisovati neoporečno borbo med posameznimi interesi državne oblasti in koristi posameznikov, posameznih stanov in skupin države.“ Nauk o finančni upravi pa ima po Gumpłowiczu drugo nalogo: Pečati se mu je samo s finančnim delovanjem, ki mu je svrha samoohramba države. Nauk o finančni upravi naj strogo varuje državno stališče, dočim se bavi finančna veda s finančnimi načeli splošnega pomena. Še drug kriterij bi lahko navedli. Dočim je finančna veda disciplina, ki ima mnogo skupnega z gospodarskimi strokami, se značaj nauka o finančni vedi precej približuje nauku o državi. Kakor pa odgovarja nauku o državi pozitivno državno pravo, tako je pendant finančni vedi pozitivno finančno pravo kake države. Razlikujemo pa nauk o finančni upravi, analogen občemu upravnemu nauku, od pozitivne finančne uprave, odgovarjajoče upravnemu pravu.

Kakor v vseh drugih upravnih strokah pomenja tudi nova finančna uprava radikalen preobrat in popoln prelom s preteklostjo. Da se stari davčni sistem ob popolni izpremembi vseh upravnih načel ne more ohraniti, je umevno pač samo ob sebi. Dokaz, da je racionalistični značaj francoske recepcije delal silne ovire, je pač tudi dejstvo, da so Francozi morali sklepati kompromise, ko je bilo treba najti primerno gospodarsko vsebino novim državnim oblikam. Ko so bili francoski upravitelji prisiljeni, se lotiti praktičnega upravnega dela, so izpredvideli, da Ilirija ni Francija in da je enostavno presajanje francoskih institutov na ilirska tla smel, opasen poizkus. Ni bilo mogoče, namah izpremeniti dosedanjo družabno sestavo; francoski zakoni, plod francoske revolucije, niso mogli izvršiti tega čudesa. Ako bi bili Francozi še delj časa ostali v Iliriji, bi morali še bolj vpoštevati krajevne prilike in še bolj se odtujevati strogemu racionalističnemu francoskemu naziranju, po katerem so francoski zakoni edino primerni za vse druge narode. Francoski zakonodajni kozmopolitizem bi gotovo zadel še marsikateri hud udarec, ako bi bil gluha za nauk, ki bi mu bili neuspehi najlepše potrdilo. Raznega značaja so bili kompromisi, ki so jih morali sklepati francoski upravitelji s svojimi upravnimi načeli. Ni bilo mogoče, odpraviti podaništvo brez odlašanja; to je bilo težko vprašanje, ki ni trpelo prenačljene rešitve. Pa dokler je še vladalo podaništvo, dokler se ni še izvršil ta ogromni gospodarski preobrat, je bilo skoraj izključeno vsako

snovanje svobodne kmetijske občine. V obče se lahko trdi, da je bil stari fevdalni sistem najhujša ovira novodobnemu francoskemu upravnemu delu. Brez popolne odprave podaništva je bila nemogoča tudi vsaka davčna reforma v francoskem smislu besede. Lahko je bilo v Franciji uvesti novi davčni sistem, saj je bil tam že pred izbruhom revolucije fevdalizem strt, ostanki fevdalnega razmerja se nikakor niso mogli primerjati z agrarno ustavo, kakoršna je vladala pri nas; prehod iz stare v novo dobo je bil mnogo lažji, ker so ležale stare socialne sile razbite in uničene na tleh ter je razvitek denarnega gospodarstva krepko pospeševal vse nove uredbe na polju finančnih naprav.

Predno razmotrivamo finančni sistem, ki so nam ga prinesli Francozi, se je treba dotakniti vprašanja, v čem se je razlikovalo staro finančno ustrojstvo od novega. Kratek zgodovinski pregled je najlepši uvod. Vprašajmo se, kako so bili prvi davki! Temu vprašanju se pa ne moremo bližati, ako ne pogledamo malo na gospodarsko ustavo dobe, ki je ustvarila pogoje tem prvim davčnim poizkusom.

Srednji vek s svojim naravnim gospodarstvom je poznal predvsem davščine, ki so bile naravne dajatve. Da je plemeniša ščitil nekdanj svobodnega kmeta, je ta-le moral za plemiški dvor izvrševati poljska dela in oddajati desetino. Že v tej primitivni obliki je izražen značaj davščine, ki se pa sedaj še ne plačuje državi, ampak onemu, kateremu je odstopila svojo suverenost. Pa vendar stopa že v tem razmerju jasno pred oči pravi pomen davščine. Ker se graščak bojuje za kmeta, ga ščiti napadov, ga podpira v sili in bedi in opravlja za njega in mesto njega upravne posle, zato mora kmet prispevati k vzdrževanju tega upravnega organizma z delom ali s svojimi pridelki. Desetina in robota, to sta pač najstarejša davka, kar jih pozna državni razvoj. Samo ob sebi je umevno, da moreta uspevati samo tam, kjer vlada še neograničeno naravno gospodarstvo. Ta oblika gospodarstva in oba ravno kar omenjena davka, vse to je v ozki kavzalni vezi. Gotovo si pa lahko predstavljamo agrarno demokratsko državo, kjer se je vsled celotnega značaja gospodarstva ohranila desetina, ki jo terja država, in kjer se robota daja ne graščakom, ampak skupnosti. Za desetino se je cerkev vedno jako zavzemala in se neredko sklicevala na avtoriteto svetega pisma.<sup>2)</sup> Poleg desetine zavzema v zgodovini davkov glavarina častitljivo mesto. Za nastanek glavarine so bili pač odločilni povsem davnotehnični momenti. Ni ga davka, ki bi delal manj težkoč pobiranju. Pa ta davek je bil zaradi tega jako osovražen, ker se ne ozira na davčno moč posameznega davkoplačevalca. Naravno je, da se tak davek lahko stopnjuje in da iz njega nastane lahko razredni davek.

Poleg teh davkov se pojavlja že zgodaj zemljiški davek. Ni čuda, da zemlja, ta važni činitelj vsega gospodarstva, postaja skoraj predmet davčne politike. Pa plemenitaški posestniki se polagoma odtegujejo temu davčnemu bremenu, dokler se pri nas malo desetletij pred dohodom Francozov posestnikom zemlje, graščakom, zopet ne naloži davek, katerega so bili dosle v precejšnji meri osvobojeni. Značilno za davčni sistem predfrancoske dobe je veliko število raznih davkov, ta nesistematičnost predvsem indirektnih davščin. V ta kaos so prinesli Francozi precejšnji red, odpravivši vse davščine, ki so delale vso davčno politiko silno zamotano in nepregledno.

Ker nam je razpravljati o recepciji francoskega davčnega sistema, ne smemo pozabiti, kaj je bil vzrok in kak pomen je imela izprememba davčnih načel ob času francoske revolucije. Zanimivo je, da je znanstvena teorija precej krepko vplivala na reformo. Stari red se je opiral predvsem na indirektno davke, in to je bil vzrok, da so postali ti silno nepriljubljeni in so jih povsem odklonili. Šele, ko je Napoleon prišel na krmilo, so se zopet uvedle indirektno davščine. Šola fiziokratov je na vse pretege dokazovala škodljivost indirektnih davščin, a se je zavzemala prav živahno za zemljiški davek, kar je tudi najbolj odgovarjalo njenim naukom, po katerih je zemlja glavni vir vsega blagostanja. Za vso nadaljnjo finančno in davčno politiko Francije je pa važno, da se ni sprejel nikak dohodninski davek, ker so se smatrale napačne in krive napovedi za neizogibne posledice tega davka.<sup>3)</sup> Samovoljnost v davčnih poslih je bila ena najhujših rak-ran starega režima, in odsle se je izkušalo, onemogočiti vsako možnost kakega samovoljnega in državno blagajno oškodujočega poslovanja. To je bil glavni vzrok, da se je revolucija kolikor možno izogibala vsakemu davku, katerega razdelitev je težavna in zavaja k samovoljnosti. Glavno načelo, ki preveva vso davčno politiko te dobe, smo pa že omenili, ko smo govorili o novih ustavnih načelih. Enakost vseh v davčnem oziru, to je ena velikih pridobitev 89. leta.

Odprava indirektnih davkov, to je bil glavni načrt ustavodajne skupščine. Pa tudi stari direktni davki, kakor glavarina, staroromanska „capitation“ in pa dvajsetina, so se odpravili.

Ves davčni sistem je postal odsle jako preprost in enostaven. Direktni davki, ki jih je uvedla revolucija, so bili zemljiški, osebni davek, davek premičnin, obrtniški davek ter davek oken in vrat.

Glavna načela zemljiškega davka,<sup>4)</sup> uvedenega na podlagi zakona z dne 23. novembra 1790, so bila sledeča: Bil je to davek, čigar celotni znesek se je razdelil med departemente, svota je bila torej že prvotno določena po zakonodajnem za-

stopu. Departementi so delili ta znesek med distrikte, distrikte pa med občine. Davčna mera se je ravnala po čistem dobičku zemljišča. Velika razlika od prejšnjega davčnega sistema je pa bila ta, da se je davek sedaj plačeval v denarju, kar je tudi odgovarjalo višji gospodarski stopnji; za Francijo je bil seve ta prehod lahek in brez ovir dosegljiv. Zanimivo je, da so se davkoplačevalci pritegnili k razdeljevanju davkov; v komisijah, ki so imele to nalogo, so bile zastopane občine po svojih izvoljenih zastopnikih, ki jih je pa mogel občinski zastop jemati tudi izven kroga svojih članov. Še vedno se pa ni lotila država pobiranja davkov, ampak je to bila naloga občin, ki so dajale davek v najem; občina je morala plačati stroške pobiranja. To je bil preostanek starega javnega prava, po katerem je bila cela občina solidarno odgovorna za vplačevanje davka.<sup>4)</sup> Ako se pa ni nikdo javil pri dražbi, ko se je dajal davek dotične občine v najem, je občina bila prisiljena, imenovati občinarja-davkarja, ki mu je bilo poverjeno pobiranje davkov.

Drug davek je bil osebni, contribution personnelle. Ta davek je bil zaradi tega velikega državno-pravnega pomena, ker je le oni, ki ga je plačal, bil polnopravni državljan, citoyen active; znašal je vrednost treh delavnih dni. To vrednoto je smela določiti vsaka občina za svoj okoliš. Zamotanejši davek je pa bil takozvani davek premočnin. Stanovanje je po načelu tega davka bistven znak gospodarskega položaja davkoplačevalčevega. Contribution mobilière naj se torej ravna po zunanjem davčnem znaku, po visokosti najemnine, ki jo plačuje davčni subjekt. Po tej svoti naj se sklepa na davkoplačevalčevo premoženje. Ta davek je znašal dvajseti del dohodkov. Pri javnih uradnikih se je pa davek izračunal na podlagi dohodkov. Tudi ta davek se je delil med obdačence pod nadzorstvom posebnih komisij, ki so jih imenovali občinski sveti. Uvedla se je v zvezi s tem poslednjim davkom posebna potratnina, ki se je določevala po številu družine, konj in kočij. Ker se je smatralo za nečastno, da služi moški kot sluga, je bil davek od moške prisluže mnogo višji nego davek od ženske.

Važen davek je bil obrtniški, contribution des patentes. Patentes so bili obrtni listi, ki so dajali pravico za izvrševanje obrti ali trgovine. Podlaga temu davku je bila najemnina prostorov, kjer se izvršuje obrt ali trgovina. Na vsak način je bilo težko, na taki podlagi dognati točno davčno svoto. Odločevala je pri davčni določitvi še posebna tarifa, ki se je ravnala po velikosti mesta. Manjši obrtniki so plačevali razmeroma manj. Poslednji davek, ki ga je omenjati, je davek oken in vrat. Tu je bila odločilna velikost mesta za davčno mero. Za vsako okno ali vrata se je plačalo šestdeset centimov do enega franka in osemdeset c.; uvozna vrata so pa imela še višji tarif. Ta davek



ni bil nikdar priljubljen, saj je bila njegova smer naravnost antihigijenska. Naloga davčnega nadzorstva je bila, voditi strogo statistiko oken in vrat. Dasi ta davek ni prinašal nikdar mnogo, se je ohranil v Franciji do današnjega dne.

Glavno načelo vseh teh davkov je bilo to, da so se določevali po zunanjih znakih. Iz že navedenega razloga — bali so se vrstniki revolucije, da bi nastala zopet stara samovoljnost, ako bi se zapustilo to načelo — se ni davek nalagal po obdačenčevi napovedi, ki bi bila seve podvržena preiskovanju kake komisije, ampak zunanji znaki so bili edini odločujoči kriterij. Taki znaki so bili oseba, vrednost delavskega dne, stanovanje in delavnica. Samo v tako skrajno konservativni državi, kakor je Francija, je bilo mogoče, da je bila do naj-novejšega časa fasija čisto neznan pojem. Davčna reforma <sup>9)</sup> ministra Caillauxa, ki pa še ni izvedena, je predvsem zaradi tega izzvala tak strasten odpor, ker se je prvič uvedla obdačenčeva napoved. Pa niti ta reforma se ni povzpela do tega, da bi se ustvarile davčne komisije, kakor jih imajo skoraj vse druge države; in vendar je poznala že Francija revolucije take komisije, sestoječe iz zastopnikov davkoplačevalcev.

2. Francoski davčni sistem se je najlaže ukoreninil v onih delih Ilirije, kjer vsled razvitejšega gospodarstva prehod k denarnemu gospodarstvu ni delal nepremagljivih potežkoč. V Dalmaciji, ki je bila menda najbolj zanemarjena, so se Francozi skoro prepričali, da je tam njih davčna reforma neizvedljiva.

Ker so bile v Dalmaciji razmere dokaj primitivnejše ko drugje, ni brez pomena, ako izkušamo, na kratko načrtati davčno politiko Benečanov, Avstrijcev in Francozov na podlagi Pisanijeve monografije o Dalmaciji.<sup>9)</sup> Benečani niso smatrali Dalmacije za deželo, ki naj bi se upravljala skrbno. Dalmacija jim je bila nekaka vojaška granica, ki naj daja vojake republiki. Zanemarjalo se je vse, kar bi dalo Dalmaciji značaj redno upravljane benečanske provincije. Davčni sistem je bil kolikor mogoče preprost. Desetina in takozvani erbatico, to sta bila edina direktna davka. Brez načela in skrajno krivična je bila beneška finančna politika. Zemljišče v vecchio acquisto in mestne hiše so bile davka proste; kmetje notranjega dela dežele so plačevali ves davek.<sup>9)</sup> Pobiranje desetine je bilo jako drago, treba je bilo kakih tisoč uradnikov, in z velikim trudom in s stroški se je desetina prevažala v državna skladišča. Drugi davek, erbatico, je imel značaj zemljiškega davka. Ta davek je imel prav čuden izvir. Vsak posestnik je imel pravico, da se je pasla njegova živina na neplodnem ozemlju v notranjščini dežele. Za to pravico je moral od glave plačati izvestno svoto denarja. Ko so zavladali Avstrijci, se niso lotili radikalne

reforme, ki bi bila brezuspešna. Še celo provveditore Dandolo, ki je upravljal Dalmacijo od 1806—1809, ves prešinjšen od nazorov revolucije in poln hrepenjenja, reformovati dalmatinsko upravo, je ohranil davčni sistem starega benečanskega režima, saj bi bil vsak poizkus radikalnega preobrata čisto neizvršljiv. Ko so se Francozi polastili dežele, so Dalmatinci zahtevali, da naj se ne odpravi zemljiški davek. Marmont se je vdal občni želji in ni uvedel vseh novih francoskih davkov. Desetina se ni nikdar pobirala v vecchio acquisto, to je, v primorskem delu Dalmacije, dočim je na Notranjskem bila desetina običajni davek. Odsle, torej po dohodu Francozov, se je tudi v vecchio acquisto lahko plačeval davek v desetini. Obdačenemu je bilo dano na prosto voljo, plačati desetino ali pa zemljiški davek v denarju, proračunjen po povprečnem dohodku poslednjih pet let. Mesto in teritorij dubrovniški je bil izvzet in ni plačeval zemljiškega davka, ampak mesto njega posebne indirektna davščine. Izmed drugih davkov je bil uveden hišni davek (casatico) in pa osebni davek, ki je znašal vrednost treh delavskih dni, a ta se je določila mnogo više nego v Franciji, namreč na tri franke.<sup>9)</sup> Opaziti je, da so se Francozi v Dalmaciji skoraj prepričali o neizvedljivosti francoskih uredbe in niso prepričali, da se je mesto nameravane enoličnosti začela razvijati precejšnja raznoterost.

Stari davki, ki so bili na Hrvatskem veljavni ob dohodu Francozov, so bili sledeči: Pobiral se je zemljiški davek, glavarina, obrtni davek in pa vojna kontribucija. Davčna svota se je delila med županstva, v vsakem županstvu pa med kotare; a kotarski sodniki so določevali davčno svoto posameznih občin. Plemstvo in duhovniki so plačevali samo vojno kontribucijo. Pri zemljiškem davku ni bil merodajen dohodek, ampak vrednost zemljišča.<sup>10)</sup>

Na Kranjskem je odpravil arrêté z dne 15. novembra 1810 sledeče stare avstrijske davke: dominikalni davek, ki so ga plačevali plemenitaši in drugi laštniki graščin, rustikalni davek posestnikov zemljišč, „Militärquartierbeitrag“, remonens in urbarni davek, izredno takozvano „Realitätensteuer“, razredni davek nepremičnin, industrialnih podjetij in uradniških plač, nadalje osebni davek tridesetih krajcarjev od vsake osebe, ki je dosegla petnajsto leto, takozvano „Getreidereduktion“ in „Naturalbefreiung“. Ostali so pa še „Fleischkreuzer“, davek od dediščine in davek na konje.

V zapadnem delu hrvaškega Primorja so pa bili pod avstrijsko vlado uvedeni posebni davki. Graščaki so plačevali 20% čistega dohodka kot zemljiški davek od svojih zemljišč. Nadalje je bil davek 25% od podložniških zemljišč. Ostali davki so pa bili: glavarina za vsakega prebivalca, ki ima več

ko sto frankov kapitala, vojna kontribucija in pa kontribucija za vzdrževanje cest, ki so jo graščaki plačevali v denarju, podložniki pa potem robote. Mesti Reka in Bakar sta bili zavezani, plačevati v zagrebško vojno blagajno samo vojaško kontribucijo izmed direktnih davkov, izmed indirektnih pa davščine za poštno službo in razne carine. Senj je pa bil sploh prost vseh direktnih davkov in je dajal samo posredne davščine za sol, vino in druge pijače in za gorivo. Tudi kvarnerski otoki so uživali iste davčne ugodnosti, plačevali so pa carino, sodnijske in notarske pristojbine ter za uporabljanje osorskega kanala.<sup>11)</sup> Torej tudi v hrvatskem Primorju je vladala raznovrstnost v davčnem oziru, ki jo je bilo težavno izkoreniniti.

Francozi so uvedli v Iliriji davke, ki so bili dotle občinstvu čisto neznani. Francoski upravitelji sami so bili prepričani, da ne gre, kratkomalo uveljaviti francoski davčni sistem v ilirskih deželah, ker bi ugonobil naravnost vsako blagostanje; zdelo se jim je, da se javno mnenje odločno upira kopiranju francoske davčne politike. Zaradi tega so vpoštevali različni značaj posameznih ilirskih pokrajin in se nam kaže recepcija francoskih davčnih načel brez prave enotnosti.

Kar se tiče zemljiškega davka, se je v ilirskih deželah večinoma plačeval v pridelkih. Arrêté z dne 3. oktobra 1810 je določil davčno razmerje v Dalmaciji; ohranila se je desetina, pa v vecchio acquisto se je lahko plačeval davek tudi v denarju. Obdačenci sami ali pa občinski predstojniki so sami napovedali davčno breme. Desetina je bila pri prebivalstvu jako priljubljena in tudi uradniki so se prepričali, da pri pobiranju povzroča manj truda nego kaki drugi davki. Desetina, ki je bila cenjena l. 1812. na 759.115 frankov, je prinesla 632.310 frankov dohodkov, uprava je pa stala 28.214 frankov.<sup>12)</sup> Izven desetine so se pa uvedli v Dalmaciji še sledeči davki: hišni davek v mestih, davek oken in vrat, osebni in obrtniški davek.<sup>13)</sup>

V Istri ni bilo prej zemljiškega davka. Francozi so ga tam uvedli, odpravili pa desetino, ki so jo pobirali kapiteljni. Uvedel se je v Istri osebni davek, davek oken in vrat so pa spojili z zemljiškim. Značilno je dejstvo, da je še l. 1812. pobirala ljubljanska občina žitne dajatve; tako malo se je bilo uveljavilo plačevanje zemljiškega davka v denarju.<sup>14)</sup> Iz tega je razvidno, da so se francoska davčna načela slabo obnesla še celo v deželi, ki je bila najbolj razvita.

Hišni davki v kranjski provinciji so bili jako visoki. Ljubljanski hišni posestniki so plačevali hišnega davka šestdeset odstotkov čistega dohodka, torej več, kakor je znašala običajna najemnina. Glavarina je bila po mnenju Francozov tudi precej visoka. Davek oken in vrat so plačevali najemniki in njega svrha je bila, da se olajša breme zemljiškega davka.<sup>15)</sup>

Dasi so bili v Franciji indirektni davki še izza starega režima jako nepriljubljeni, jih je vendar Napoleon uvedel zopet, dobro vedoč, da nudijo lahko mnogo več dohodkov nego direktni. V ilirskih deželah niso bile indirektno davščine nič tujega, kajti že Avstrija jih je vpoštevala. Zanimivo je, da so Francozi v Istri l. 1807.<sup>14)</sup> odpravili razne užitnine, pa ko se je osnovala Ilirija, je bil razpreden širok in raznovrsten sistem indirektnih davščin. Namen uvedbe užitnine je bil, da se je pomoglo občinskim financam. O njih uvedbi so sklepali občinski sveti, nadzorstvo nad pobiranjem je pa bilo v rokah mérov. Intendant je imel pravico, pozvati občino, ki ni imela dovolj dohodkov, da naj pobira užitnino. Občinam, imajočim več ko 20.000 dohodkov, je dajalo ministrstvo dovoljenje za pobiranje užitnine.<sup>15)</sup> Cela vrsta avstrijskih davščin, kakor n. pr. takozvane „Landgerichtszungen“, sodne pristojbine, ki so se plačevale graščinam, in tržnina, ni bila odpravljena, ampak je bila prepuščena občinam. Pobiranje užitnine, nazvane „Fleischkreuzer“ bi moralo nehati; pa ta vrsta užitnine se je kljub že omenjeni naredbi ohranila predvsem na Kranjskem. Ta indirektna davščina je prešla v roke občin, kakor vse užitnine. Povrh je pa še poseben „Hüben-Fleischkreuzer“, ki so ga pobirali od vsake kmetije v mestnem področju. Da so se pokrili stroški občinske uprave, so se uvedle posebne naklade, ki pa ne smejo prekoračiti deset centimov od sto.<sup>16)</sup>

Redno in točno ter pravično nabiranje zemljiškega kakor tudi vsakega drugega direktnega davka je samo tedaj mogoče, ako so vsa zemljišča zaznamovana v katastru. Dasi so imeli Francozi trdno voljo, ustvariti v ilirskih deželah kataster, jim vendar ni bilo mogoče izvesti to delo. Pod Marijo Terezijo in Jožefom II. se je avstrijska uprava že lotila te prevažne institucije, pa šele po odhodu Francozov je bil uveden stabilni kataster. Francozom torej ni bilo usojeno, dati Iliriji to važno napravo. Generalni intendant Chabrol piše 8. maja 1813 tržaškemu intendantu: „Tudi jaz želim, da bi se naša uprava bavila s snovanjem katastra. Njegovo Veličanstvo je določilo, da ostane l. 1813. vse pri starem. Isti predlog predložim tudi leta 1814.“ Tega leta pa že ni bilo več Francozov v Iliriji.<sup>17)</sup>

Ako hočemo na kratko ponoviti jedro teh-le izvajanj, moramo omeniti sledeče davke, uvedene za francoskega medvladja v Iliriji: Osnovni dekret našteva med direktnimi davki zemljiški in obrtniški davek, med indirektnimi pa sodne pristojbine, carine, tobačni monopol, loterijo, dohodke od smodnika in solitra. Povrh so se pač še pobirali zasebni davki in davki oken in vrat.

V vseh spornih davčnih zadevah, tičočih se direktnih davkov, so sodili intendant. V Franciji je bilo to v delokrogu

prefekturnih svetov, a teh ni bilo v ilirskih deželah. Nadomeščati so torej morali intendanti uradniške kolegije, ki so v Franciji reševali davčne rekurze.

Davčno breme je bilo v Iliriji na vsak način težko in še celo Marmont se izraža o Napoleonovi finančni politiki nekoliko ostro: „Cesar ni hotel priznavati pomanjkanja harmonije med bremenom, ki se nam nalaga, in našimi dohodki.“<sup>30)</sup>

3. Uredba carinskih uradov in carinstva sploh je bila v ilirskih deželah zaradi tega tako važna, ker je le skrbno zaprla meja mogla škodovati angleški trgovini. Zatvoritev carinskih mej je mogla imeti le tedaj uspeha, ako se je izvedla na vsej črti. Vsa carinska politika cesarstva sloni na sledečih tarifih: na tarifu iz 1. 1802., 22. februarja in 4. marca ter 30. aprila 1806. Glavni Napoleonov smoter je bil, potem carinskega tarifa podpirati domačo francosko industrijo, ki se je pravkar tedaj začela razvijati; ost je bila seve naperjena proti Angliji, ki ni mogla ničesar uvažati v dežele, ki so bile podvržene Napoleonu. Ilirski carinski uradi so bili ustanovljeni na podlagi arrêtéja z dne 30. marca 1810, 28. novembra istega leta je pa bil izdan poseben dekret. Napoleon je sploh smatral carinstvo zavažno orožje svojih političnih načrtov. Od Evgena zahteva, da morajo biti italijanski carinski uradi ravno tako upravljani kakor francoski, to je prvi predpogoj politični združitvi. Carinska vprašanja so bila vzrok, da je združil Holandijo s Francijo.<sup>31)</sup> Ilirske carinske urade je treba motriti s tega-le stališča: naj prinašajo deželi dohodkov, naj posredujejo med Francijo in Turčijo in obratno, slednjič pa naj omogočajo zvezo med morjem in Avstrijo. Taka naj bi po mnenju Napoleonovem bila naloga ilirskih carinskih uradov, kakor pravi sam v svojih „notes pour les ministres des finances et de l'intérieur“.<sup>32)</sup> Ta nota je pač dokaz, kako se je Napoleon zanimal za carinske posle ilirskih dežel. V isti noti se obrača proti načelu visokih tarifov, kajti čim višji bodo tarifi, tem manj bode trgovine. Tarif naj bode prej nizek nego visok. Nadalje zahteva, da naj se ustvari tranzit do Ljubljane in do Save, kajti potem bode Francija zvezana s Turčijo in Črnim Morjem. Veliki načrti so prešinjali Napoleona. Iz Trsta naj se prevažata francosko blago do Ljubljane, ne da bi se ocarinilo, od tod pa po Savi dol v Srbijo, Bosno, Albanijo in Turčijo. Svrha te nove carinske ceste naj bode, trgovini odkazati novo pot proti iztoku, ki je šla prej preko Dunaja. „Treba je, da carinski uradi v ilirskih deželah ne zahtevajo nobene carine za blago, ki gre po Savi v Turčijo“. Med Sredozemskim Morjem in Adrijo naj nastanejo čisto nove trgovinske vezi. Med Napoleonovimi gospodarskimi načrti je odkazano važno mesto Iliriji, saj drži pot na iztok preko Ilirije.



Ali so pa vse te misli Napoleonova duševna lastnina? Upravičeno je dvomiti o tem, ako nam je znana „note pour Sa Majesté“, pisana že 13. avgusta 1810.<sup>29)</sup> V njej so že izražene poglobitve Napoleonove misli. V tej noti razpravlja neznani avtor, da je carina eden najvažnejših virov za blagostanje ilirskih dežel, najvažnejše sredstvo državnih financ. Ilirske dežele imajo komaj poldrugi milijon prebivalcev; meja pa znaša trinajst tisoč milj. Predno so prišli Francozi, so bile te dežele podvržene raznim carinskim režimom. V Dalmaciji je vladal poseben tarif, v Istri italijanski, Trsta in Reka sta bila svobodni luki, nadalje so veljale posebne določbe za Vojaško Granico, v ostalih deželah je pa bil avstrijski tarif. Francozi niso ustvarili enotnega carinskega ozemlja, ampak člen 1. dekreta z dne 19. decembra 1811 določuje, da ilirski carinski tarif ne velja v Dalmaciji, Dubrovniku, Kotoru, na sosednih otokih, na otokih kvarnerskih, v Vojaški Hrvatski in Civilni Hrvatski na desnem bregu Kolpe. Te pokrajine uživajo popolno trgovinsko svobodo, kolikor se ujema s kontinentalno blokado, naperjeno proti Angliji. Druge v dekretu neomenjene pokrajine so pa tvorile enotno carinsko ozemlje. V slučaju pomorske vojne bi lahko šlo trgovinsko blago, namenjeno iz Ogrske in Turčije v Italijo, južno Francijo, na Švicarsko in Tirolsko, po Dravi do Maribora. Od pametne carinske politike je odvisna vsa gospodarska bodočnost ilirskih dežel. Avtor note računa, da bi bilo treba 1722 carinskih uslužbencev, osemdeset žandarmov na konjih in petnajststo žandarmov, kar bi na leto stalo 2,160.000 frankov. Dohodki bi pa znašali najmanj osem milijonov frankov.

Tranzitna svoboda naj bi bilo tisto sredstvo, ki bi speljalo ves francoski izvoz preko ilirskega ozemlja. Posebno ugodna je pot skozi Ilirijo za trgovino južne Francije. V ilirskih mestih bi se vsled tega razvijalo veliko in krepko gospodarsko gibanje. Iztočni bombaž naj bi imel tranzitno pravico po Iliriji. Vse blago, ki prihaja iz Francije in je namenjeno konzumu ilirskih dežel, naj bi bilo podvrženo prav nizki carini.

Tudi Marmont se je živo zanimal za carinsko vprašanje v ilirskih deželah. Predlaga, da bi ne bil carinski tarif ne previsok in ne prenizek, kajti v prvem slučaju bi carine ne dale dovolj dohodkov, v drugem slučaju pa bi se širilo tihotapstvo. Treba je predvsem dajati prednost domači industriji Ilirije, potem industriji Francije in končno italijanskega in napoljskega kraljestva. Avstrija naj uživa tranzitno pravico.<sup>30)</sup>

Carinska uprava je bila povsem ločena od politične. Intendantni niso imeli nikakega stika s carinskimi uradniki. Generalni nadzornik francoskega cesarstva je dobil nalog, izvrševati funkcije, ki so pod avstrijsko vlado pripadale generalnemu



ravnateljstvu v Gradcu.<sup>26)</sup> Intendanti smejo le tedaj postopati proti carinskim uradnikom, ako so ti-le bili zasačeni pri samem dejanju.<sup>26)</sup> Pretirana centralizacija je povzročila, da so prav slabo funkcionirali carinski uradi, tihotapstvo je bilo prav razširjeno. Višja mesta v carinski upravi so zavzemali uradniki, ki so bili prej v nižjih službah nastavljeni v italijanskem kraljestvu. Ta uradniški zbor je bil jako pestro sestavljen. Vsaka provincija je imela svojega carinskega nadzornika, ki je bil neposredno podrejen pariškim centralnim carinskim uradom. Chabrol piše koroškemu intendantu: „Zlorabam in neprijetnostim, ki jih povzročajo nižji carinski uradniki, mora biti konec.“<sup>27)</sup>

Trst ni bil takoj ob začetku francoskega medvladja proglašen za svobodno luko. Šele meseca maja 1811 je postal Trst svobodna luka za bombaž, ki je prihajal iz Bosne in bil namenjen preko ilirskih dežel v Francijo in Italijo. Pa samo eno leto sme bombaž biti shranjen v tržaških hangarjih, po preteku tega časa ugasne pravica in bombaž je zopet podvržen carini. Glasom dekreta z dne 3. januarja 1812 pa je bila tržaški luki dana popolna svoboda. Pravice, ki jo je užival dosle samo bombaž, je bilo odsle deležno blago katerekoli vrste. Pa odsle bo tudi blago francoskega in italijanskega izvora, namenjeno v Levanto, uživalo za leto dni svobodo carine. Izvoz zlatega in srebrnega denarja je odsle tudi dopuščen, pa samo preko Trsta in Kostajnice ob gotovih pogojih. Pa to pravico uživajo samo tolarji Marije Terezije, cekini, dukati in španski piastri. Italijanski denar je mogel povsem svobodno krožiti med Italijo in ilirskimi deželami. Tržaška trgovina, ki je bila vsled kontinentalne blokade silno oškodovana, se je brž krepko dvignila, odkar je postal Trst zopet svobodna luka. Za Trst je bilo to ogromnega pomena.<sup>28)</sup>

4. Značilna za razmerje cesarja do države je cesarjeva samovoljnost skoraj v vseh panogah uprave, in tudi na polju financ zavzema cesar vlogo, ki ne odgovaja zakonom. Pa sčasoma se je vendar to prej neurejeno razmerje premenilo v zakonite, normalne odnošaje. Neprestane vojne so lastninskim razmeram v zavojevanih deželah dale opasen udarec. Samo ob sebi je umevno, da je v takih časih po konfiskacijah, zapuščanju posestev in drugih izrednih dogodkih prešlo mnogo imetja v last zapovedujočega prvega generala. Ko je bilo cesarstvo ustvarjeno, je bilo neizogibno potrebno, da se vse to imetje najrazličnejšega značaja podvrže nekakemu pravnemu redu. Pa šele v Schönbrunnu je bila izdana nota,<sup>29)</sup> v kateri se je predlagalo, da naj se ustanovi posebna „administration de l'extraordinaire.“ Noben poslanik, noben general ne sme imeti kakih pridržanih pravic z ozirom na imetje te vrste, ki se nahaja

v podvrženih deželah; niti računski dvor, niti kak drug najvišji urad naj se ne vmešava v te stvari. Treba je, da se spravi red v te sklade, ki si jih je pridržal cesar, ki jih je daroval ali namerava darovati svojim odličnim slugam (serviteurs). Sedaj, ko ni skrbno urejene posebne uprave, ki bi bila povrh javna, vlada največji red. Senat in zakonodajni zbor se nikakor ne želita pečati z upravo podvrženih dežel in njih vojnimi kontribucijami. Cesar si je pridržal posestva v Španiji in Nemčiji. Vseh teh posestev ne more upravljati finančni minister, in treba je v to svrhu ustanoviti posebno, izredno blagajno, „caisse de l'extraordinaire“.

Ta izredna blagajna je bila zaradi tega precejšnjega pomena za ilirske dežele, ker so se dohodki pridelkov, ki so jih dali idrijski rudniki, stekali v njo. Napoleon pravi o idrijskih rudnikih: „Rudniki so moji, kakor tudi vsi pridelki od časa, ko so prišle moje čete v deželo, to je, od meseca julija 1809.“<sup>99)</sup> Ta blagajna je na leto plačevala upravi štiri- do petstotisoč frankov kot obratno svoto, pridelki so se pa prodajali na račun blagajne.<sup>100)</sup>

Razne so bile sestavine, ki so sestavljale skup cesarskih posestev. K cesarskim posestvom so spadala cerkvi in redovom vzeta posestva kakor tudi one graščine, ki so bile v rokah vlade in jih ni mogla prodajati ter so bile tik pred velikimi izpremembami v razmerju do podložnikov brez cene. Med cesarska posestva so seve spadala vsa ona, ki so bila pred dohodom Francozov last avstrijske kronē. Dohodki cesarskih posestev so bili precej visoki, znašali so samo za Dalmacijo l. 1810. 160.000 frankov, l. 1812. pa že 260.000 frankov. Vsaka provincija je imela svojega „directeur de l'enregistrement et des domaines“, ki mu je bila podrejena vsa uprava cesarskih posestev.

Vprašanje denarne vrednote je bilo eno izmed najbolj zamotanih vprašanj v ilirskih deželah. V Dalmaciji so bile pod Dandolom razširjene italijanske, benečanske in dalmatinske lire, avstrijski forinti, turški piastri in tudi dubrovniški denar.<sup>101)</sup> Ko je bila ustanovljena Ilirija, niso menda v Dalmaciji denarne razmere krenile na bolje. Avstrija je baš v onih letih pretrpela strašno finančno krizo, ki je spravila vse državno gospodarstvo v največji nered. Učinke te krize so seveda čutili tudi v Iliriji. Še predno je prišlo do znanega avstrijskega finančnega patenta iz l. 1811., je izdala ilirska vlada arrêté,<sup>102)</sup> s katerim so se prepovedali takozvani banco-zettel; to je bil avstrijski papirnati denar. Vsak notarski akt, vsaka pogodba, kjer je bila omenjena ta vrednota, je bila neveljavna. Trgovci se s to vrednoto niso smeli služiti in v slučaju prestopka je bil denar konfisciran. Kdor je imel še avstrijski papirnat denar, ga je moral poslati

v Avstrijo, da ga izmenijo. V svrhu točnega izvrševanja tega ukaza so bile hišne preiskave pri notarjih, bankirjih, trgovcih prav česte. Zlato je skoraj izginilo iz dežele, srebro je bilo redko, bakreni denar je bil večinoma avstrijski. Komadi po sedemnajst in sedem krajcarjev so bili prepovedani, izvzemši v Dalmaciji in Dubrovniku.<sup>89)</sup> Razširjeni so bili bakreni novci, vredni 66 in 44 centimov. Denarna vrednota v ilirskih deželah je trpela na vsak način za pomanjkanjem enotnosti in pravega reda.

Ker je avstrijska vlada izjavila, da je vsaka razsodba v prilog inozemcem neizvedljiva, ako naj se dotična svota plača v konvencijski vrednosti, je izdal<sup>90)</sup> generalni gubernator poseben arrêté v tej stvari. Odsle je ilirskim podanikom prepovedano, avstrijskim upnikom plačevati katerikoli dolg ali kapital. V treh mesecih morajo vsi dolžniki in upniki ilirskih dežel sestaviti seznamek svojih dolgov in posojil nasproti avstrijskim podložnikom. V Trstu se ustanovi posebna komisija, ki naj rešuje vse sporne zadeve, ki bi se pojavile vsled izvrševanja tega arrêtéja, njena naloga je tudi, preiskati pravni naslov vsakega dolga. V to svrhu morajo trgovci komisiji eventualno predložiti svoje trgovske knjige.

**Ilirski proračun.** Ali smemo sploh govoriti o ilirskem proračunu? Napoleon je 28. decembra 1811 pisal Mollieniu, finančnemu ministru: „Ilirija nima posebnega proračuna, ne deficita, ne dobička, ne izgube.“ Pa kljub temu izreku bodi vendar dovoljeno, da rabimo ta izraz. Že v organizacijskem dekretu je omenjen proračun.<sup>91)</sup>

Francija je poznala dvojno finančno službo; dohodki in izdatki so bili podrejeni ločeni upravi. Tresorerie, ministrstvo javnega zaklada, je sprejemalo dohodke, ministrstvo financ se je pa bavilo z upravo izdatkov. Naloga ministrstva javnega zaklada je bila, nadzorovati, da so bili dohodki v skladu z izdatki. Ta ločitev med upravo dohodkov in izdatkov je ena najznačilnejših potez francoske finančne uprave.

Financijsko Ilirija ni bila odvisna od Francije, kajti eno izmed Napoleonovih finančnih načel je bilo, da naj se ilirske dežele same vzdržujejo s svojimi dohodki. Dohodki, ki so jih dajale ilirske dežele, so se uporabljali za njih izdatke; Ilirija je imela na vsak način svoje računstvo in je bila v tem oziru nekako avtonomna. Tudi Holandska je bila, kar se tiče financ, v podobnem položaju.<sup>92)</sup> Tu kakor tam so se pa tudi francoski ministri udeleževali uprave.

Napoleon sam se je bavil z vsemi podrobnostmi ilirske finančne uprave. Kar se tiče njegovega mnenja o davkih, ki jih je uvedel v priklopljenih deželah, pravi Mollien prav značilno: „Bilo mu je vse eno, kaki davki naj se uvedejo, pa želel je v

interesu pravičnosti in svoje priljubljenosti, da so enako razdeljeni, in zaradi svojega smisla za red je želel pred vsem, da so isti v vseh deželah.“<sup>38)</sup>

Kdor se bavi z ilirsko upravno korespondenco, se mora naravnost čuditi nad večnimi tožbami o nepovoljnem finančnem stanju. Baron Mériage piše: „Finance so slaba stran ilirske vlade.“<sup>39)</sup> Pripisuje vzrok stroškom uprave, ki je dražja nego avstrijska. Ilirske dežele naj se same vzdržujejo, to je Napoleonovo načelo. „Treba je javiti ministru javnega zaklada, da namerava Njegovo Veličanstvo onstran Alp izdajati toliko, kolikor je dohodkov. Ilirija bo imela 15 milijonov dohodkov, Italija pa 30.“<sup>40)</sup> Drugikrat ukazuje Napoleon: „Pišite dubrovniškemu knezu, da nima iz Francije pričakovati nobenih dohodkov, treba je, da dežela krmi svojo armado.“<sup>41)</sup> „Sporočite dubrovniškemu knezu, da nima iz Francije pričakovati niti vinarja.“<sup>42)</sup>

Proračun l. 1810. izkazuje:

izdatkov . . . . .	18,809.000 frankov
dohodkov . . . . .	12,475.000 „
deficit . . . . .	6,334.000 frankov.

Posamezne pokrajine so k dohodkom prispevale v tem-le razmerju:

Kranjska . . . . .	2,894.000 frankov
Koroška . . . . .	1,143.000 „
Dalmacija . . . . .	1,330.000 „
Dubrovnik . . . . .	455.000 „
Kotor . . . . .	93.000 „
Goriška grofija . . . . .	325.000 „
Trst in Tržič . . . . .	3,696.000 „
Istra . . . . .	469.000 „
Reka in Primorje . . . . .	1,496.000 „

Na vsakega prebivalca pride davka:

v Kranjski . . . . .	6 fr. 72 c.
v Koroški . . . . .	8 „ 27 „
v Dalmaciji . . . . .	5 „ 21 „
v Dubrovniku . . . . .	14 „ 68 „
v Kotoru . . . . .	2 „ 83 „
v Goriški grofiji . . . . .	3 „ 96 „
v Trstu in Tržiču . . . . .	74 „ 27 „
v Istri . . . . .	5 „ 24 „
na Reki in v Primorju . . . . .	11 „ 57 „

Izdatki so pa znašali za upravo: 6 milijonov frankov, za vojaštvo: 8 milijonov, za šolstvo 767.000 frankov.

Proračun leta 1811. je pa sledeči:

Dohodki:

Zemljiški in osebni davek . . . . .	6,000.000 frankov
Obrtniški davek . . . . .	400.000 "
Enregistrement . . . . .	2,200.000 "
Carina . . . . .	3,500.000 "
Dohodki hrvatske Vojaške Granice . . . . .	813.000 "
	<hr/>
	12,913.000 frankov

Izdatki:

Vojno ministrstvo . . . . .	8,592.000 frankov
vojna uprava . . . . .	5,026.000 "
mornariško ministrstvo . . . . .	3,715.000 "
notranje " . . . . .	1,597.000 "
finančno " . . . . .	500.000 "
javni zaklad . . . . .	257.000 "
pravosodno ministrstvo . . . . .	459.000 "
bogočastje " . . . . .	427.000 "
policijsko " . . . . .	120.000 "
	<hr/>
	20,693.000 frankov
Primankljaj . . . . .	7,780.000 "

Notranja uprava je stala:

Intendance in podintendance . . . . .	127.000 frankov
javna dela . . . . .	1,100.000 "
poljedelstvo in trgovina . . . . .	60.000 "
šolstvo . . . . .	250.000 "
znanstveni in umetniški zavodi . . . . .	20.000 "
razni izdatki . . . . .	40.000 "
	<hr/>
	1,597.000 frankov

L. 1812. je plačevala provincija Istra (Trst, Istra, Goriška)	
zemljiškega davka . . . . .	917.919 frankov
osebnega " . . . . .	154.238 "
obrtniškega " . . . . .	163.218 "
	<hr/>
torej direktnih davkov . . . . .	1,235.375 frankov
indirektnih pa . . . . .	1,283.366 "

Ker je bilo računstvo kakor sploh finančno gospodarstvo občin v popolni odvisnosti od državne uprave, naj sledijo na tem mestu še nekateri podatki o proračunih važnejših ilirskih mest.

Ljubljana<sup>49)</sup> je izdala l. 1812.: 129.544 frankov, Trst je imel l. 1812. izdatkov 409.528 frankov, l. 1813. pa 656.219 a dohodkov 735.070 frankov. L. 1813. je imela Reka dohodkov

94.639 frankov, izdatkov 80.636 frankov. Karlovec: l. 1813. dohodkov 74.480 frankov, izdatkov 61.506 frankov. Gorica l. 1812. izdatkov 34.247 frankov, l. 1813. pa že izdatkov 60.910 frankov in dohodkov 61.843 frankov.

Izmed manjših mest bodi omenjen proračun mesta Kranja, ki so ga vestno pretresali v Parizu. Izdatki l. 1812: 12.404 in sicer občinska uprava 3774 frankov, policijski komisar 300 frankov, 2 policista 600 frankov, požarni čuvaj 100 frankov, tlak 400 frankov, zdravnik 200 frankov, kirurg 50 frankov, javne stavbe, most i. t. d. 300 frankov, vodnjak 470 frankov i. t. d.<sup>41)</sup>

<sup>1)</sup> Verwaltungslehre 97.

<sup>2)</sup> Gumpłowicz, Verwaltungslehre.

<sup>3)</sup> Esmein, Histoire du droit français. 122.

<sup>4)</sup> Esmein, Histoire du droit français. 124.

<sup>5)</sup> Esmein, Histoire du droit français. 126.

<sup>6)</sup> Chambre des députés l. 1909.

<sup>7)</sup> Pisani, Dalmatie.

<sup>8)</sup> Pisani, Dalmatie 222.

<sup>9)</sup> Pisani, Dalmatie 379 i. d.

<sup>10)</sup> Rapport général 16. II. 1813. Fie 62.

<sup>11)</sup> Rapport général 16. II. 1813. Fie 62.

<sup>12)</sup> Rapport Dalmatie 1. I. 1813. Fie 62.

<sup>13)</sup> Rapport Istrie 6. X. 1810. Fie 61.

<sup>14)</sup> Intendant méru 28. septembra 1812. „Mehrere in ihrer Mairie befindlichen Parteien die Zinsgroschen besonders aber der Forsthaber der Stadtgemeinde abzureichen haben.“ Mestni arhiv v Ljubljani.

<sup>15)</sup> Bertrand ljubljanskemu méru, Gorica 2. oktobra 1812. Mestni arhiv v Ljubljani.

<sup>16)</sup> Decret 12. I. 1807.

<sup>17)</sup> Règlement relatif vœux de tirois municipaux 17. maja 1809. M. a. v Ljubljani.

<sup>18)</sup> Décret, 157.

<sup>19)</sup> Istra je imela po nekaterih krajih katastrofe, in posebno na Goriškem so katastri jako olajšali davčne posle. Poročilo istrskega intendanta 28. februarja 1813. Fie 62.

<sup>20)</sup> Marmont, Mémoires III.

<sup>21)</sup> Napoleon Evgenu Napolenu. Saint-Cloud, 26. avgusta 1810.

<sup>22)</sup> Correspondence, Saint-Cloud 5. septembra 1810.

<sup>23)</sup> Archives nationales. Fie 61.

<sup>24)</sup> Marmont, Mémoires III. 359.

<sup>25)</sup> Arrêté, 22. janvier 1810.

<sup>26)</sup> Rapport Carinthie Fie 62.

<sup>27)</sup> 26. maja 1813. Fie 61.

<sup>28)</sup> Bertrand je pisal 17. februarja 1812 cesarju o vtisku, ki ga je napravil ta dekret v Trstu: „Trst je radosti pijan, ljudje tekajo vinjeni po ulicah, se zbirajo v kavarnah, čitajo dekret v gledališču. Mesto je bilo včeraj razsvetljeno in v grškem kazinu je bila veselica, obča radost med ženami, otroki in starci, ljudje se objemajo in mečejo klobuke v zrak. Pravijo, da se vrne dvetisoč rodbin.“

<sup>29)</sup> Note pour le prince Cambacérès. Correspondance. Schönbrunn 2. avgusta 1809.

<sup>30)</sup> Fontainebleau, 10. oktobra 1810.

<sup>31)</sup> Napoleon Mollienu 11. aprila 1811.



- <sup>39)</sup> Pisani, Dalmatie 220.  
<sup>40)</sup> 15. novembra 1810.  
<sup>41)</sup> 2. novembra 1810.  
<sup>42)</sup> 1. januar 1811.  
<sup>43)</sup> Titre XV.  
<sup>44)</sup> Mollien, Mémoires II.  
<sup>45)</sup> Mollien, Mémoires II.  
<sup>46)</sup> Notes sur la situation present des provinces illyriennes. Archives des affaires étrangères.  
<sup>47)</sup> Notes dictées en conseil l'administration de la guerre. Tuileries, 30. janvier 1810. Correspondence.  
<sup>48)</sup> Pariz 28. januarja 1810.  
<sup>49)</sup> Napoleon Gaudinu 21. novembra 1810.  
<sup>50)</sup> V dokaz, da je bilo občinsko zastopstvo ljubljansko plutokratskega značaja, naj bodo omenjeni dohodki ljubljanskega župana in drugih svetovalcev: Codelli letnih dohodkov 8000 frankov, adjoint Pagliaruzzi 8000 frankov svetniki Jager 4000, Rudolp 20.000, Mulle 6000. V Trstu so pa imeli župan Maffei 8000, Cronest 7000, Rusioni 20.000, Hirschel 80.000 i. t. d. letnih dohodkov.  
<sup>51)</sup> Fie 63. 67. 68. 69.



## VIII. GOSPODARSKA POLITIKA.

1. Globljemu opazovalcu velja kot neoporečno dejstvo, da je bil glavni vzrok izbruha revolucije v precejšnji meri tudi gospodarskega značaja. Francoski kmet in meščan, ne pa proletarec sta glavna činitelja revolucije. V kakem položaju se je nahajal kmet usodnega leta 1789.? Dejansko ni bil več podložen graščinski gosposki<sup>1)</sup> in kar je bilo najvažnejše, bil je samostojen lastnik grude, ki jo je obdeloval. Naloga zakonodajstva revolucije je bila, dati temu dejanskemu razmerju še javnopravno obliko. Čisto drug je bil položaj pri nas, kjer je ohranil fevdalizem vse svoje sile, kjer ga obča razvitost še ni razkrojila v tej meri kakor v Franciji. Ni ga bilo hujšega nasprotnika podložništvu, nego je bil Napoleon. V vseh deželah, ki jih je zavojeval, bi morale namah prenehati podložniške vezi. Pa družabne prilike so bile silnejše od njega. Njegovo prizadevanje je imelo le tam popoln uspeh, kjer je bilo fevdalno razmerje že preperelo in slabo.

O kmetijstvu v ilirskih deželah ni mogoče razpravljati, ako se ne omeni najprej podložniško razmerje. Ogromna večina kmetskega stanu je ždela v sponah podložniškega razmerja. Vsi javnopravni pogoji državljankega življenja kmetov so povsem odvisni od graščinske ustave, ki stoji med državo in kmetom ter onemogoča, da bi veljal kmet za državljan. Brez razumevanja podložniškega razmerja ni mogoče spoznavati javnopravnega kroga pravic ogromne večine ilirskega prebivalstva.

Osnovni dekret omenja kmetsko podaništvo s sledečimi besedami: „Robote strogo osebnega značaja so odpravljene brez odškodnine. Pravice, bodisi tudi fevdalnega značaja, izhajajoče iz nekdanje prepustitve zemljišč, so odkupljive.“<sup>2)</sup> Skoraj ves dekret ima predvsem značaj upravnega programa, in na njega podlagi naj se izdajajo potrebni dekreti in naredbе. Določbe, ki naj enkrat za vselej uredijo podložniško razmerje, so se sicer izdelovale v pariških pisarnah, pa do popolne odprave vsega podložniškega razmerja ni prišlo. Robota je bila odpravljena, pa podložniške davščine so ostale za francoskega medvladja skoraj neizpremenjene. Res je, da je bilo vsaj for-

malno odpravljeno javnopravno razmerje med gosposko in kmetom, pa davščine, ki so se dajale gosposki za izvrševanje javnopravnih funkcij, niso prenehale, dasi niso več odgovarjale tozadevni dolžnosti.

Francoska vlada je dobro vedela, da se more pravzaprav opirati samo na široke mase, in Fouché je, spoznavajoč to dejstvo, pisal cesarju: „Samo veliki gospodje žalujejo v Iliriji po avstrijski vlasti.“<sup>43</sup>) Pa kljub temu se Francozi niso upali prenašljeno in brez potrebne priprave rešiti podložniškega vprašanja v Iliriji. Generalni komisar pravosodstva je izdelal načrt, po katerem naj bi se odkupovali kmetje. Ta načrt dekreta se je predložil velikemu sodniku Francije. O tem načrtu za dekret pa pozneje ni sledu. Bertrand pravi, da je ta načrt premalo ugoden kmetskemu stanu. Dvojno je prizadevanje Francozov: izkušajo pomiriti graščake, obenem pa poboljšati gospodarski položaj kmetskega stanu.<sup>44</sup>) Do popolne rešitve podložniškega vprašanja pa ni prišlo.

V hrvatski provinciji je bilo podložništvo nabolj razvito; tam je pa bilo tudi najtežavneje napraviti konec temu fevdalnemu redu. Najbolj se pritožujejo intendantanti Hrvatske nad krutostmi, ki jih morajo pretrpeti podložniki. V svojih poročilih poudarjajo intendantanti posebno, da je treba pridobiti ljudstvo na svojo stran. Treba je uničiti vpliv in moč plemstva ter pomagati kmetu. Pa ne samo francoski uradniki, ampak tudi častniki se na Hrvatskem postavljajo na kmetovo stran. Karlovški magistrat se bridko pritožuje, da se francoski častniki vmešavajo v razmerje med graščaki in podložniki.<sup>45</sup>) V hrvatski provinciji je ustanovljena posebna komisija, ki naj sodi med graščaki in kmeti. Rzsodbe te komisije so brez vzklica. Kotarski sodniki morajo te rzsodbe izvršiti tudi, ako so nasprotne zakonom dežele.<sup>46</sup>) V poročilih o stanju kmetskega prebivalstva v hrvatski provinciji tožijo francoski upravitelji neprestano, kako težek je jarem fevdalizma. „Civilna in graničarska Hrvatska, ločena od Ogrske, s katero jo pa spajajo šege in običaji in oni sistem fevdalizma, ki je tam še vladal kakor v Franciji v petnajstem stoletju, se komaj privaja našim zakonom in navadam.“<sup>47</sup>) In še ko se je francoska vlada že bližala svojemu koncu,<sup>48</sup>) so intendantska poročila iz Hrvatske prav pesimistična: „Posebno v tej provinciji tlači fevdalizem ubogega kmeta. Vprašanje zemljiške lastnine še ni rešeno (indécise entre lui et le seigneur). S fevdalizmom je pa združen vpliv mrtve roke, kar izziva intendantovo kritiko. Dekret o osvobojenju kmetov bode bojda po svojih načelih soroden onemu, ki je osvobodil kmete departementa ob ustju Labe, Vezere in Emze.“<sup>49</sup>) Hrvatski intendant se v svojem poročilu boji, da bi niti odprava fevdalizma ne pomagala kmetu mnogo,

ker ne bi mogel plačati odkupnine: delo mu daja komaj dovolj živeža. „V kratkem se bodo ljudje osvobodili suženjstva, postali ljudje, živeči v človeški družbi.“<sup>10)</sup> Priznati se mora, da je bila agrarna ustava Hrvatske Provincije, kjer je bilo posebno razvito življenje v zadrugah, pač precej tuja francoskim upraviteljem. Francozi so smatrali zadruge kot nekako zaviro drobljenja posesti. Tudi v davčnem oziru so delale zadruge težave. Ker so zadrugarji podvrženi očetovski oblasti gazde in sami nimajo nobene posesti in redko tudi kako mezdo, ni bilo mogoče nalagati osebnega davka.

Mnogo manj zavzeti za podložnega kmeta so francoski upravitelji v dubrovniški provinciji, kjer pa je podložnost mnogo bolj zasebnopravnega nego javnopravnega značaja. Vse davčno breme zemljiškega davka sloni na posestnikih, kajti davek plačujejo oni in ne koloni, ki so pa obvezani, vračati njim pripadajoči delež. Intendant prosi, da naj bi se pri kmetih nastanjevali vojaki in da bi se na ta način pritisnilo na kmete, vračati posestniku davčno svoto.<sup>11)</sup> Chabrol pa tega ne dopušča, ker ne gre, da bi se ustvarila izjema za Dubrovnik.<sup>12)</sup> Centralna vlada ilirskih dežel odklanja mnenje, da bi bilo treba stopiti na stran posestnikov proti kolonom.

Nekatere fevdalne pravice so ostale v rokah graščakov do konca francoskega medvladja. V Istri so imeli graščaki še leta 1813. izključno lovsko pravico.<sup>13)</sup>

Po odhodu Francozov je izdal Lattermann v italijanskem jeziku manifest, ki se tiče podložništva. Avstrijci so uporabljali negotovost in odlašanje francoske vlade v vprašanju osvoboditve v prilog sistema, ki so ga zastopali. V tem manifestu<sup>14)</sup> konstatuje najprej avstrijski provizorni generalni gubernator v Iliriji, da je francoska vlada le znižala podložniške dajatve, in to zaradi tega, ker je moral odsle kmet sam plačevati davek. Nikakor se pa ni odpravil fevdalni sistem v svoji celoti. Manifest se obrača proti onim, ki izrabljajo nevednost podaniikov, jih zavajajo k neposlušnosti ter izkušajo prepričati, da je nehal fevdalni sistem in z njim tudi „ogni obbligo delle prestazionii urbariali, naturali o in contanti senza differenza alcuna.“ Zaradi tega se zaukazuje, da ostani položaj, kakor ga je ustvarila francoska vlada, in da je zato vsak podložni kmet zavezan, izvrševati urbarialne, naturalne in denarne dajatve.

To naziranje, da je ostal fevdalni sistem pod francoskim medvladjem skoraj neizpremenjen, izvira tudi iz postopanja francoskih upraviteljev še celo v zadnjih mesecih. Francozi izkušajo, ohraniti socialni red med graščaki in kmeti, želijo spravo. Kmetje nočejo več nositi fevdalnih bremen in graščaki se pritožujejo pri generalnem gubernatorju. Generalni gubernator je sporočil intendantom, da naj dosežejo spravo med graščaki in

kmeti z vsemi možnimi sredstvi. V svojem interesu ne smejo graščaki zahtevati več od kmetov, nego jim gre, in ne trpeti, da njih uradniki mučijo in zatirajo kmete, saj so kmetje tudi ljudje. Intendanti naj pa kmetom razlagajo, da je volja vlade, braniti vsak napad na tujo lastnino. Sicer je pa kmetom kakor graščakom odprta sodna pot. Nekateri kmetje niso hoteli več dajati fevdalnih davščin, pa so bili k temu prisiljeni. Oni, ki so se branili, so pa bili zaprti. „Z radostjo omenjamo, da je večina graščakov dokazala največjo dobrohotnost do kmetov in da so se nekateri izmed njih vedli kakor očetje napram svoji rodbini.“<sup>16)</sup> Francoska osvoboditeljna politika stoji v znaku socialne sprave med obema nasprotnima si razredoma.

V tem duhu je pisano tudi Fouchéjevo pismo cesarju.<sup>16)</sup> Na cesarjev rojstni dan so bili v dvorcu generalnega gubernatorja zbrani vsi velikaši ilirskih dežel. „Bilo je prisotnih mnogo graščakov in porabil sem to priliko ter jim govoril o nezadovoljnosti kmetov, ki se pritožujejo, da so prisiljeni, dajati davščine, ki jih je odpravilo Vaše Veličanstvo.“ Zaradi cesarjevega slavlja so bili ta dan izpuščeni na svobodo trije uporni kmetje, ki so se branili, dajati graščinam, češ, da itak plačujejo davek francoski vladi.

2. Poročila intendantov o ilirskih deželah so zaradi tega poučno čtivo, ker nas uvajajo v krog mišljenja in čustvovanja javnega upravitelja začetkom preteklega veka. Gospodarske doktrine komaj pretekle dobe niso ostale brez sledu; neredko se kaže kaka opazka fiziokratskega izvira. V svojih poročilih se skoraj vedno tikajo vprašanja, ali more dežela živeti od svojih pridelkov, in s hvalevrednim zanimanjem računajo, za koliko časa more dežela izhajati s svojimi pridelki, ne da bi kaj uvažala. Sploh pa vsa ta intendantska korespondenca zanimivo razsvetljuje gospodarsko izobrazbo upraviteljev one dobe.

Napoleonu je najvažnejše gospodarsko vprašanje vprašanje o zalaganju prebivalstva z žitom, drugo mesto pa zavzema pri njem vprašanje denarne vrednosti.<sup>17)</sup> Noben drug gospodarski problem nima po njegovem mnenju večjega vpliva na javno mnenje. S tem izrekom je dal Napoleon nekako prednost poljedelstvu. Ni čudo, da se v upravni korespondenci vedno ponavlja vprašanje, koliko prideluje vsaka dežela žita. Pellenc piše v svojem Mémoiru o ilirskem gospodarstvu: „Vinski pridelki so dovolj veliki ali žito in živina ne zadoščata za živež prebivalcem, uvažajo del svojega živeža iz Avstrije in deloma iz Ogrske.“<sup>18)</sup>

Med francoskimi upravitelji je prevladalo mnenje, da morejo ilirske dežele s svojimi pridelki, z žitom in živino, preživiti prebivalstvo samo pol leta. Potrebo za drugo polovico

leta pa mora pokriti uvoz iz inozemstva. V tem oziru je bila torej Ilirija odvisna od svojih sosedov. Še slabše je v dubrovniški provinciji, kjer zadoščajo domači pridelki komaj za tri mesece. Dubrovniku in Dalmaciji je dajala Bosna poljedelske pridelke in živino. Na ilirskem jugu prospeva trta, oljka, figa in strd.<sup>19)</sup> Še odvisnejše je pa od uvoza živil tržaško ozemlje, ki daja svojim prebivalcem komaj za mesec dni živeža. Reški teritorij pa ne pridelava ničesar. Goriška izvažava neizdelane svile in vina, vse ostalo se pa mora uvažati. Francozom ni Ilirija agrarna dežela, po njih mnenju ne zavzema poljedelstvo nikakor glavnega mesta, ampak jako skromno mesto. Kranjska ima sicer nekoliko plodovitih ravnin, Koroška izvrstne pašnike, Hrvatska izborna zemljo, ki je pa skoraj povsem zapuščena, a v primeri s trgovskim pomenom stopa po mnenju Francozov agrarni značaj precej v ozadje.<sup>20)</sup> Niti Koroška ne bi mogla krmiti svojih prebivalcev, ako se ti ne bi pečali z industrijo, kar odgovarja naravnim zakladom in geografskemu položaju dežele.<sup>21)</sup>

Največ poteškoč povzroča Francozom uprava Dalmacije. Intendantstva poročila slikajo v živih, ali temnih barvah zapuščenost in splošno bedo te pokrajine: Njih hiše so bedne kočice, kjer je združena družina s svojimi čredami. Tu ždijo okoli ognjišča, odkoder se dviga črn dim, in jedo neko testjo, pečeno na oglju, ali pa korenike, ako jih daja zemlja.<sup>22)</sup> Poljedelska orodja so skrajno primitivna. Sploh se Francozi ne morejo načuditi, da vlada tako „barbarstvo“ še sredi Evrope. Dalmacija prideluje samo vina in žganja, vse drugo pa uvažava iz Bosne. Tako redko je naseljena ta dežela, da je „vsakih deset milj bedna kočica.“ Edinole solišča nudijo mnogo pridelka in skoro ne bode treba več Iliriji uvažati soli, ki je rabi na leto stopetdeset tisoč kvintalov.<sup>23)</sup> V dubrovniški okolici je vladalo precejšnje blagostanje in Marmont pripoveduje, da ne pozna dežele, ki bi bila srečnejša in bi „nudila v večji meri možnost, da se razvija industrija, pametno gospodarstvo in blagostanje.“<sup>24)</sup> Marmont se kaže posebnega prijatelja Dubrovnika, in vendar je on uničil njegovo državno samostojnost. Močno, čisto posebno so se dojimali Francozov širni gozdovi Hrvatske; Chabrol se temu bogastvu ne more dovolj načuditi in piše v Pariz o „krasnih gozdovih“, obsegajočih teritorij, ki je po razsežnosti in prebivalstvu enak trem francoskim departementom — polovica one množine lesa, ki jo ima celo cesarstvo.<sup>25)</sup>

Ni važnejšega merila za gospodarsko strukturo kake dobe, nego so tržne cene najpotrebnejših živil. Francoska vlada se je živo zanimala za tržne cene in jih sama določevala. Intendant kranjske provincije je predlagal ljubljanskemu měru načrt tržnih cen, ki jih je ta-le potrdil.<sup>26)</sup>



Pa mér sam je zahteval od vlade, naj se bavi s tržnimi cenami (Mestni arhiv v Ljubljani hrani statistiko uvoza živil za l. 1812.<sup>27)</sup> <sup>28)</sup>).

3. Francosko medvladje pomenja mogočen preobrat v kmetskem lastništvu. Dočim so bila dosle kmetska posestva nedeljiva, se uveljavi sedaj novo načelo, ki ga proklamuje Napoleonov zakonik. Že pred revolucijo je bila v Franciji jako razširjena mala posest in kmet je bil lastnik svoje zemlje. Na predvečer revolucije je bila tretjina vsega kraljestva v rokah malih posestnikov. Za Francijo torej Napoleonovo zakonodajstvo ni bilo v nasprotju z dosedanjim gospodarskim razvitkom. Tem usodnejši je moral biti prelom s preteklostjo v ilirskih deželah, kjer se je uvedel Code Napoléon, ne da bi se gledalo na povsem drugo lastninsko strukturo teh pokrajin. Dotične določbe, ki se tičejo delitve zemljišč, so dednopravnega značaja. Člen 826. pravi: „Vsak izmed sodedičev sme zahtevati svoj delež v rečeh izmed gibne in negibne dediščine,“ člen 827. pa: „Ako ni mogoče deliti negibnih stvari, jih je treba prodati na dražbi pred sodiščem.“ To sta ona dva člena Code Napoléona, ki sta tako temeljito vplivala na lastninske razmere francoskemu pravu podvrženih dežel. Dosleden, neizprosni individualizem se zrcali v teh zakonskih določbah, vsak dedič naj ima svoj delež in naj gospodari z njim samostojno, skupnost posestev, skupno gospodarsko življenje naj izgine, ne skupina, ampak posameznik je edino odgovorni, po svoji svobodni lastni volji odločujoči gospodar. Člen 832. izkuša sicer zabraniti škodo, ki bi jo povzročila neprevidna delitev, pa v svojem jedru tudi ta člen ni nasproten delitvi, ampak ji izkuša dati le primernejšo obliko. „Pri določevanju in sestavljanju deležev, se je treba čim najbolj izogibati vsakemu drobljenju dediščin in delitvi gospodarstev; vsakemu deležu se mora odkazati, ako je mogoče, ista količina gibnih in negibnih stvari, pravic in terjatev istega značaja in iste vrednosti.“ Ker je bila načelno dopuščena delitev, je bil vpliv tega-le člena jako omejen in njegova tendenca brez pravega pomena. Ako se je pa hotela v polnem obsegu doseči svobodna delitev zemljišč, je bilo treba omejiti oporočnikovo pravico razpolaganja. Člen 913. pravi: „Volila (liberalités), bodisi za slučaj smrti, bodisi po oporoki, ne smejo presegati polovice premoženja, ako je samo en zakonski otrok; tretjino, ako sta dva, četrtno, ako so štirje ali jih je več.“ To je bila torej določba, ki je tudi proti oporočnikovi volji proglasila strogo načelo deljivosti dediščin.

Francozi so uvedli načelo deljivosti zemljišč, ki je odgovarjalo duhu Code Napoléona. V Avstriji je bila od nekdaj nedeljivost uzakonjena.<sup>29)</sup> Še celo po zemljiški odvezi so ostale omejitve deljivosti. Izvzete so pa bile tudi ilirske dežele.

Primorska ni poznala niti pozneje nikake omejitve. Na Notranjskem je deljivost ostala veljavna izza francoskih časov. Francosko zakonodajstvo je imelo torej velik vpliv na gospodarsko strukturo naših dežel in posebno na razvoj male posesti.

Dasi Code Napoléon ni ustvaril francoske male posesti, je vendar silno pospeševal njen razvitek. Dvojno je lahko nazaranje o gospodarskem značaju delitve zemljišč. V Franciji, gospodarsko razviti državi, mala posest ni povzročila škode, pač pa oživotvorila krepek srednji stan, ki obdeluje zemljo, neobhodno mu potrebno. René Henry<sup>99)</sup>, ki slika gospodarske posledice male posesti v jako ugodnih barvah, je vendar za odpravo načela, ki navdaja člena 826. in 832. V Franciji obsega mala posest 16 milijonov hektarjev, to je, tretjino obdelane zemlje. Od teh šestnajstih milijonov hektarjev živijo štirje milijoni posestnikov ali šestnajst milijonov oseb, ako se smatra posestvo štirih hektarjev za povprečno velikost male posesti in ako so štiri osebe povprečna družina enega posestnika. Ta umna in pravična razdeljenost francoske zemlje je eden najiminitnejših virov francoskega blagostanja in eden najiminitnejših vzrokov konservativnega značaja francoskega poljedelca.

Odločno se je pa Balzac obrnil proti deljivosti zemljišč in v Louis Lambertu pravi: „Code, ki ga smatrajo za najlepše delo Napoleono, je najdrakoničnejše delo, kar jih poznam. Deljivost zemljišč, izvedena do skrajnosti, mora povzročiti dekadenco naroda, smrt umetnosti in vede.“

3. Vsa trgovinska politika Napoleona I. stoji v znamenju kontinentalne zapore. Bilo je to eno najgigantičnejših carinskih podjetij, kar jih pozna gospodarska zgodovina. Vse trgovinsko počenjanje in nehanje se suče okoli te centralne točke; zaradi tega ni brezpomembno, ako se najprej bavimo s tem podjetjem, ki je silno vplivalo tudi na ilirske dežele. Onemogočiti angleškemu industrialnim pridelkom uvoz, gospodarsko povsem izolirati Anglijo, to je bil Napoleonov namen. 21. novembra 1806 je izdal Napoleon v Berlinu sledeči dekret: „Britanski otoki so podvrženi blokadi. Vsaka trgovina in vsaka zveza z Anglijo je prepovedana. Vsak angleški podanik kateregakoli stanu in položaja, ki bi ga našli v deželah, okupiranih od naših čet ali od čet naših zaveznikov, postane vojni jetnik. Vsako skladišče, vsako blago, vsaka lastnina kateregakoli značaja, pripadajoča angleškemu podaniku, se mora zapleniti. Trgovina z angleškim blagom je prepovedana.“ Ta dekret pomenja začetek velikanskega gospodarskega boja med Anglijo in Francijo. Kako so pa Napoleonovi vrstniki sodili o tem podjetju?

Marmont imenuje kontinentalno zaporo „nesrečen sistem, vzrok in pretvezo tolikih in tako groznih nepravilnosti.“<sup>101)</sup> Niti

on, nekdanji zvesti drug cesarjev, se ne more ogrevati za ta poizkus, ki je stal toliko žrtev. Z bridkimi besedami obsoja Marmont to misel, ki ipak ni dosegla svojega namena. Pa tudi znanstveniki, strogi opazovalci gospodarskega življenja, imajo v pretežnem številu prav slabo misel o kontinentalni blokadi. Predvsem je treba omeniti, da se kontinentalna zapora ne sme presojati zgolj z gospodarskega stališča, bili so Napoleonovi nameni pač strogo politični. Imela je pa na vsak način gospodarske posledice, kajti dala je mladi francoski industriji, ki je komaj premagala svoje skromne začetke, krepko zaslombo. Začetke francoske industrialne buržoazije je treba iskati v času, ko je Napoleon izkušal, uničiti angleško trgovino in industrijo. Organizacija angleškega odpora je bila na vsak način občudovanja vreden čin. Francoska vlada v izvrševanju berlinskega dekreta ni bila vedno dosledna, dajala je licence, ki so se dobivale pogosto na prav dvoumen način. Nekateri narodni gospodarji, kakor Garnier so smatrali kontinentalno blokado za popolnoma neizvedljivo in so odrekli Napoleonu gospodarski čut. Proudhon je menil, da sta misel blokade in misel centralizacije pendanta druga drugi in da čisto odgovarjata skladnosti Napoleonovega mišljenja. Izmed državnikov so imeli ugodno mnenje o blokadi Thiers in izmed znanstvenikov Edmond-Blanc.

Od kontinentalne zapore sta najbolj trpela Trst in Dubrovnik; vsa pomorska trgovina je bila skoraj uničena. Treba je bilo strogega carinskega nadzora, da se niso vtihotapili angleški tovari. Na javnih trgih so sežigali tovore angleškega izvora. Vsled blokade je bilo oškodovano vse gospodarsko življenje, industrialne potrebščine so se izdatno podražile, na vseh poljih trgovine in industrije se je začutilo obče mrtvilo. Šele proglasitev Trsta za svobodno luko je dvignila to najvažnejše ilirsko pristanišče. Dubrovnik se pa nikdar ni popravil od ran, zadanih mu za one strašne gospodarske krize.

Intendantska poročila ne morejo prehvaliti ugodne geografske lege ilirskih dežel. Ta lega je kakor ustvarjena za trgovino. Te pokrajine imajo edinole trgovsko bodočnost. „V deželi, kjer je malo poljedelstva in obrtnosti, more samo trgovec prosperovati.“<sup>99)</sup> Vedno bolj se ukoreninja misel, da je Ilirija poklicana, v trgovinskem oziru posredovati med južno Francijo in turškim iztokom. Značaj trgovine bi bil predvsem tranzit, nikakor ne bi ilirska trgovina imela naloge, izvažati industrialne pridelke (kajti industrije še ni), niti jih more država nakupovati, ampak trgovina imej v prvi vrsti namen, tuje blago prevažati od meje do meje. Kljub temu nazoru je pa tudi razširjeno mnenje, da bi mogla Ilirija v dobah pomorskega miru izvažati pridelke rudnikov, pa tudi vina, olja in sadje ter po-

sebno mnogo stavbenega lesa<sup>39)</sup> Za pomorske vojne pa naj daja zaslužka tranzitna trgovina med evropsko Turčijo in Ogrsko ter Italijo, Švico in južno Francijo. Ilirske dežele dobivajo vse svoje nagizdno blago iz inozemstva, vse, kar presega primitivne potrebe, morajo kupiti za denar. Ako bi se hoteli izražati moderno, bi rekli: ilirska trgovinska bilanca je bila gotovo pasivna. „Ako bode treba vedno vse uvažati, ne bo čez pet let ne cekina več v deželi.“<sup>40)</sup> Največjo važnost polagajo francoski upravitelji na trgovinsko zvezo med južno Francijo in Adrijo. Ilirija pomenja v bodočih trgovskih odnošajih prevažno spojilo med Francijo in iztokom. Kostajnica je bilo važno mesto za iztočno trgovino. Bertrand-poroča cesarju, da je prišlo stopetdeset velblodov v Kostajnico.<sup>41)</sup> Francozi si prizadevajo privabljeni turške karavane v Kostajnico.

Industrija ni v ilirskih deželah skoraj čisto nič razvita. V Trstu je nekoliko tvornic za milo, v Gorici tvornica za svilo, pa vse je sedaj zapuščeno.<sup>42)</sup>

Za ilirske dežele povsem nove institucije so bile trgovinske komore, kakoršne so Francozi ustanovili v Trstu, na Reki in v Dubrovniku. To so bile uredbe čisto francoskega značaja. Vlada je imenovala trgovce, ki naj bi bili člani teh prvih trgovinskih komor.

L. 1812. nam kaže trgovinska statistika Ilirije in pa Trsta sledečo sliko: Iz Avstrije je prišlo blaga za 3 milijone frankov, izvozilo se je pa za polpeti milijon, prebitek je bil torej poldrugi milijon. Tovori, prihajajoči kot tranzit iz Turčije in namenjeni v Francijo in Italijo, so bili vredni 8,709.000 frankov, tovari iz Francije in Italije v Turčijo so bili vredni 3,809.000. Za 4,894.000 frankov je bil tranzit od iztoka višji nego tranzit od zapada. V celoti je presegal tranzit, ki je bil namenjen iz Avstrije in Turčije na zapad, za 3,444.000 onega v Avstrijo in Turčijo. To je bila skoraj izključno tranzitna trgovina. Iz Avstrije so se izvažale preko Ilirije kože, neizdelana volna, platno, izdelano železo, iz Turčije pa bombaž. V Avstrijo so izvažali olje, citrone, sadje, riž, oranže, kože, v Turčijo pa lanene stvari, pisalni papir, beneško steklo, drogerije, ure, parfumarije, svilo in žamet.

L. 1812. je pristalo v tržaški luki 1138 ladij, med temi 246 ilirskih s 13.745 tonami, 369 italijanskih s 5383 tonami, 20 napuljskih s 432 tonami in 3 turške ladje z 946 tonami, vsega skupaj 20.506 ton. Ostavilo je pa tržaško luko 846 ladij, s 16.682 tonami, 411 italijanskih s 6062, 28 napuljskih s 720 in tri turške s 767 tonami, skupno pa 1289 ladij s 24.231 tonami. To je slika tržaškega brodnega prometa. Kakor je razvidno, zavzemajo prvo in glavno mesto ilirske ladje.

Francozi so s svojo prirodno naravno razboritostjo, s svojim bon sens spoznali pravi značaj ilirskih dežel. Jasno jim

je bilo, da so te dežele kakor ustvarjene za trgovino. Poljedelstvo nima po njih mnenju v gospodarskem razvoju Ilirije igrati posebne vloge. Spajati Francijo z iztokom, to so smatrali za važno nalogo, pomen ilirskih dežel je bil v tem oziru povsem razumljiv. Ustanovili so prve trgovinske komore po francoskem vzorcu. Izkušali so Adriji dati pomen važne prometne zveze. Zasluga Francozov, nepobitna in neutajljiva, je na vsak način to, da so razumeli važnost ilirskih dežel v trgovinskem oziru in se ravnali po tem spoznanju.

Posebno se je francoska uprava zanimala za gradbo cest. Marmont si je v tem oziru pridobil največ zaslug. Načelo mu je bilo: „Ako ima prosvetljena vlada uboge in barbarske dežele, se mora požuriti in s tlako izvršiti velika javnosti koristna dela . . . Da se civilizujejo barbari, jih je treba združevati in pomnoževati njih medsebojne stike. V ta namen služijo in so najvažnejše sredstvo ceste.“<sup>37)</sup> Bilo je pa mogoče, zidati, posebno v Dalmaciji toliko cest, ker so prebivalci opravljali roboto; drugače bi bilo čisto izključeno, izvršiti to ogromno delo, saj je manjkalo denarja in delavskih sil. Marmont sam pravi, da je imel za cestne gradbe v Dalmaciji na razpolago nekoliko stotisoč frankov. Te gradbe bi bile veljale povsod drugje nekoliko milijonov. Intendantsko poročilo<sup>38)</sup> pravi: „Svota dvanajst ali petnajst stotisoč frankov, izdana v take svrhe, odgovarja svoti kakih deset ali dvanajst milijonov na drugem koncu cesarstva.“ Prebivalstvo je s svojim delom silno rado prispevalo k izvrševanju prometnih sredstev; smatralo je za sveto, da, versko dolžnost, „delati skupno pri delu, ki naj koristi vsem.“<sup>39)</sup> L. 1812. je robotalo več ko dvanajststo ljudi. Robota v javne svrhe je bila Francozom dovoljeno sredstvo, saj je bila robota te vrste ljudstvu znan pojav. Nemogoče je bilo, izročati cestna dela podjetnikom, kajti manjkalo je potrebnega denarja. Ni bilo samo po sebi umevno, da se je uvedla robota; ker je pa cesar dovolil, da se sme v svrhu graditve cest nalagati robota v francoskih departementih, se je zdelo to dopustno tudi ilirskim gubernatorjem. Pa treba je, da se strogo nadzoruje robotanje, ker bi bilo za vlado poniževalno, ako bi se dogajale pri odkazovanju robote nepravčnosti.<sup>40)</sup> Ne samo v Dalmaciji, ampak v vseh ilirskih pokrajinah so bile cestne robote običajne. Francozi sicer čutijo, da so te robote v nekakem nasprotju z njih javnim pravom. Intendantsko poročilo pravi z značilnimi besedami: „Razglašenje francoskih zakonov bo pač nekoliko modificiralo to vrsto javnih del; pa vendar je upati, da bodo isti ljudje, ki robotajo danes, prihodnjič nadaljevali delo pod drugim imenom po izredno zmernih cenah.“<sup>41)</sup>

Tudi za vodne ceste so kazali Francozi živo zanimanje, ki je rodilo široko zasnovane načrte. Brodarstvo po Ljubljani,



Dravi, Timavu, Soči in Kolpi naj dvigne trgovino. Začeli so z uravnavo Save, ki naj bi postala plovna; izkušali so najti tako vrsto ladij, ki bi bila primerna za plovo po Savi. Mogočni trgovinski načrti prešinjajo francoske upravitelje: „Čas se bliža, ko se bodo pridelki Bosne po Savi in Ljubljani dovažali do Ljubljane.“<sup>43)</sup> „Videti moremo v naprej trenutek, ko bodo pridelki od obrežij Črnega Morja po Donavi in Savi prispeli do naših mestnih zidov (Ljubljane).“ In intendant govori v svojem poročilu vznemirjen o bogastvu Carigrada in iztoka. Da, celo Indija naj se služi odsle s to prometno zvezo. Ako bi se iztočni bombaž uvažal preko Ljubljane, bi pri vsakem franku prihranili dve tretjini.<sup>44)</sup>

Francozi, ki so tako silno pospeševali ustvaritev novih prometnih sredstev, so se seve tudi pečali s pošto upravo. Država se polasti poštnega monopola. Posameznikom je odsle zabranjeno, dostavljati pisma, časnike in zavoje. Strogo so kaznovane one osebe, ki bi se bavile z dostavljanjem pisem in drugih pošiljatev. Postiljonom, izprevodnikom, kapetanom in mornarjem je strogo zabranjeno, neposredno občinstvu dostavljati pošiljatve.<sup>45)</sup> Država si je v svesti svojih gospodarskih nalog, posameznik ne sme več izvrševati tega, kar spada v delokrog države. Ilirska vlada utemeljuje to naredbo, češ, da je državna poštna služba točnejša in mnogo bolj jamči za redno vršitev. Predstojništvo poštna uprave je bilo v Ljubljani.

Ne samo za poštni promet v ilirskih deželah je skrbela francoska vlada, ampak ustvarila se je tudi poštna zveza s Carigradom. Namen je bil očividni, ilirske dežele naj bodo važna postojanka na potu na Balkan. Uvedla se je direktna zveza med cesarstvom in Turčijo preko ilirskih dežel. Na potu v Carigrad so se ustanovili sledeči francoski poštni uradi: Travnik, Sarajevo, Priština, Skoplje in Drinopolje. Poštna zveza med Ilirijo in Carigradom je šla preko Kostajnice, Novega, Banje Luke, Travnika, Sarajeva, Nove Pazove, Prištine, kjer se je delila pot v Solun in Carigrad. Vsa pošta, namenjena v Malo Azijo, Sirijo in Egipt, je šla preko Ilirije.<sup>46)</sup>

4. Proletarstvo je še nerazvito, ko ustvarja cesarstvo svojo državno in družabno strukturo. Na kontinentu še ni velike industrije, dasi polaga baš cesarstvo prve temelje francoski industrijni buržoaziji. V onih letih se pa pojavljajo že prve socialistične doktrine, pa so plod domišljeje in niso še namenjene realnemu življenju. Napoleonu še ni dana prilika, se kosa s socialnimi silami, ki se porajajo šele pozneje. Kakor vsakemu samodržcu tudi njemu ne manjka neka povsem s čuvstvom avtoritete nasičena tajna naklonjenost do delavskih slojev, saj potrebuje množico proti srednjim plastem naroda. Neka vrsta pokroviteljstva doni iz sledečih besed Napoleonovih:



„Treba je, da si prizadevate, med časom, ko sem odsoten iz Pariza, ne uvesti nikakih novotarij, kar se tiče delavcev, in jim puščati njih običaje in šege. Ti ljudje mislijo, da se misli postopati z njimi neugodno, ker nisem tam in se ne morejo obrniti do mene.“<sup>44)</sup>

Industrialno delavstvo je bilo zaposleno pri nas samo v rudnikih. Napoleon se živo zanima za ilirske rudnike. Poslal je generala Lauristona v Ilirijo, da proučuje deželo. Lauriston je prepotoval vso Ilirijo. V svojem poročilu<sup>45)</sup> razpravlja tudi o rudnikih in pravi, da je dežela siromašna. Izmed vsega prebivalstva je komaj dvesto tisoč ljudi, ki so „consomateurs.“ Pliberške jame dajajo državi dvesto tisoč frankov dohodka, podjetje je v dobrem stanju. Lastniki drugih rudokopov so pa morali odpustiti svoje delavce, ker jih niso mogli več plačati.

Prepogosto izraža intendantsko poročilo mnenje, da so rudniki in fužine edino bogastvo Kranjske in Koroške. Ako bi delo v rudnikih in fužinah prenehalo ali bilo opuščeno, bi vladalo v teh deželah barbarstvo in uboštvo, ki sta se ga komaj nekoliko osvobodili.<sup>46)</sup> Pridelek najboljših rudnikov presega vse druge v Evropi. Idrija je eden najbogatejših in največjih rudnikov. L. 1809. je bilo v Idriji 1200 delavcev, mezda je znašala 12 kr. v papirju na dan. Avstrijska vlada je vsako leto idrijske rudarje zalagala z žitom in je imela pri tem velike izgube, ker je drago nakupovala žito na Ogrskem in Štajerskem. Francozi se trudijo, izboljšati usodo delavcev, ki so prosti vojne kontribucije. Ni denarja za delavske mezde in zaostanek znaša l. 1809. 31.816 fl. Generalni intendant poroča, da bi bilo skoraj potrebno, ustaviti delo v rudnikih, ker ni bilo žita in olja.<sup>47)</sup> V Idriji so l. 1811. pridelali pridelka za 600.000 frankov, pa idrijski rudniki morejo dati 800.000 frankov letnih dohodkov. Bertrand pošilja ministru notranjih poslov obširno poročilo o idrijskih rudnikih.<sup>48)</sup> V Idriji vlada največji nered; mesečni izdatki znašajo 60.000 frankov. Mezde so nizke in se niti ne izplačujejo. Delavci ne morejo preživiti svojih rodbin, ker ne dobivajo plače. Dvesto idrijskih delavcev je ostavilo Ilirijo. V Idriji se prideluje na dan 75—80 kvintalov srebra. Mnogo ugodneje pa sodi Bertrand napram cesarju.<sup>49)</sup> Šest tisoč ljudi živi od rudnikov. To je nekaka rodbina in razmerje med državnimi vodstvom in delavci je prav patriarhalno. „Njih oče je uprava in jim daja žita ter za vse potrebe rudarjev.“ Bertrand je dovolil idrijskim rudarjem, da si morejo med seboj razdeliti davek; tudi pobiranje jim je prepuščeno in davčno svoto naj predajo naravnost deželni davčni oblasti, ki se ne bode brigala za posameznosti. V Idriji ne bo nabora in sami bodo lahko določevali novake, ki naj služijo. Bertrand je torej dal Idriji nekake privilegije in obvestil o tem cesarja. Marmont se izraža jako

ugodno o blagostanju idrijskih rudarjev.<sup>43)</sup> Zanimivo je, da se v intendantskih poročilih poudarja koristnost državnega podjetja. Delavci, ki pridno delajo pod poveljem državnih inženirjev, bi se branili, delati pod zasebnim podjetnikom.<sup>44)</sup> Med državnim socializmom in Napoleonovim upravnim sistemom je mnogo stikov.

Bodočnost Koroške in Kranjske je odvisna od razvitka rudnikov. Skrb francoske vlade mora biti, da se otvori na novo ta vir bogastva. „Nekdaj so krožili milijoni kapitala, kajti cvela je industrija in obrt, danes so pa tvornice prazne, delavnice zapuščene in velika imetja izgubljena.“<sup>45)</sup>

Med industrijo in obrtjo še v onih dneh ni ostrega razločka. O domači obrti molčijo francoska poročila. V Dalmaciji in v dubrovniškem okrožju sploh ni domačih obrtnikov; nožarji, zlatarji, dà, celo zidarji so Albanci ali Bosnjaki; kovači in mizarji so Nemci ali Italijani, domačih obrtnikov skoraj ni.<sup>46)</sup> Tudi v drugih pokrajinah je obrtni stan prav slabo razvit. Načela cesarstva o obrtnem zakonodajstvu menda v Iliriji niso bila zmagovita. Obrtne zadruge obstojajo v Karlovcu še l. 1813., dasi so bile zadruge po francoskih zakonih povsem nezakonite.

Proti delavskim kakor proti obrtniškim organizacijam je bil naperjen zakon z dne 14.—17. junija 1791, takozvana „loi Chapelier“, ki je ostala v veljavi do konca cesarstva. Ta zakon pravi v svojem 1. členu: „Ena izmed temeljnih podlag francoske ustave je uničenje vsake vrste korporacij državljanov istega stanu in poklica. Prepovedano jih je na novo ustanavljati pod katerokoli pretvezo in v katerikoli obliki.“ Vsakdo, kdor bi se protivil temu zakonu, izgubi svoje pravice aktivnega državljana in nima več pristopa v skupščine prve stopnje. Vsaka zadruga je bila prepovedana, vsi cehi so bili razpuščeni in bilo je zabranjeno, na katerikoli način organizovati obrtnike in delavce iste stroke v dosego višje mezde ali ugodnejših delavskih pogojev. Pa tudi štrajk je bil strogo zabranjen in kazniv. Kar je bilo prepovedano delavcem, tudi ni bilo dovoljeno delodajalcem; ti niso smeli sklepati dogovorov o cenah ali sprejemanju in odpuščanju delavcev. Koalicijske svobode ni bilo. Niti delavec, niti delodajalec ni imel pravice, v zvezi s svojimi stanovskimi tovariši določevati pogoje, ob katerih naj se sklene delavska pogodba. Vsaka stavka je proti ustavi in naperjena proti svobodi in proti deklaraciji človeških in državljanskih pravic. Državna oblast ne sme poznati nobene organizacije, nobene korporacije, pred njo so vsi atomi gospodarskega dela enaki in nikdar se ne sme zgoditi, da bi se sorodni elementi združili v borbi za boljše življenske pogoje. Sam mora stati posameznik nasproti državni oblasti, ne sme

se opirati na pomoč svojih tovarišev, vse gospodarsko življenje je razbito na nebrojne atome; zakonodajalec je gladil pota skrajnemu gospodarskemu individualizmu. Cesarstvo je sicer ostalo zvesto zakonu „Chapelier“, pa vendar je ustanovilo nekoliko gospodarskih korporacij, ki naj bi imele edinole posvetovalni značaj. Ustanovile so se trgovinske komore in nadalje „chambres consultatives des manufactures, fabriques, arts et métiers.“<sup>10)</sup> Kljub temu ni mogoče trditi, da bi se bilo cesarstvo izneverilo načelom gospodarskega individualizma, kakor jih je proglašala revolucija.

Ko je cesarstvo zavladalo, ni bilo ne velike industrije, ne proletarstva, pa cesarstvo je bilo oni činitelj, ki je ustvaril pogoje za porod novih socialnih sil. Državljska enakost je bila dana vsem, ni bilo nepremagljivih socialnih nasprotstev niti zakrknjenih družabnih razredov. Vsakdo je imel priliko, se povzpeti više po družabni lestvici, ako je bil sposoben in delaven. Nobeni stanovski predsodki niso bili v oviro talentu in pridnosti. To je bil pravi milieu za ustvaritev bogate buržoazije, ki naj ji v prihodnjih desetletjih pripada družabno in politično vodstvo. Cesarstvo je položilo temelj socialni sili meščanske Francije, novega francoskega kulturnega tipa, ki je dosegel svoj vrhunec pol veka pozneje.

<sup>1)</sup> Tocqueville, Ancien régime.

<sup>2)</sup> Décret 252.

<sup>3)</sup> Archives nationales. 3. oktobra 1813. F<sup>le</sup> 61.

<sup>4)</sup> Bertrand zunanjemu ministru, Gorica 24. septembra 1812.

<sup>5)</sup> 16. februarja 1810. Mestni arhiv v Karlovcu.

<sup>6)</sup> Décret impérial, 25. decembra 1810.

<sup>7)</sup> Poročilo Chabrolovo 10. aprila 1812. F<sup>le</sup> 61.

<sup>8)</sup> 29. septembra 1813. F<sup>le</sup> 62.

<sup>9)</sup> Décret 9. decembra 1811. Vsebina tega dekreta je: Vsa znamenja odlike, časti in prednjačenja so odpravljena. Graščinska sodišča prenehajo. Postave poznajo samo alodialna posestva, vsi fevdi so odpravljani. Graščinske pravice so bodisi zatrite brez odplačila, bodisi ostanejo do odkupa. Robota je odpravljena brez odkupa.

<sup>10)</sup> Rapport général 16. II. 1813. F<sup>le</sup> 62.

<sup>11)</sup> Dubrovnik 1. marca 1813. F<sup>le</sup> 62.

<sup>12)</sup> Chabrol dubrovniškemu intendantu. 2. maja 1813. F<sup>le</sup> 62.

<sup>13)</sup> Poročilo istrskega intendantu. 28. II. 1813. F<sup>le</sup> 62.

<sup>14)</sup> Ljubljana, 19. novembra 1813. Mestni arhiv v Ljubljani.

<sup>15)</sup> Télégraphe, 12. avgusta 1813.

<sup>16)</sup> 16. avgusta 1813. F<sup>le</sup> 61.

<sup>17)</sup> Napoleon Evghenu, Pariz, 27. decembra 1811.

<sup>18)</sup> Ljubljana, 28. novembra 1811. AF IV. 1713.

<sup>19)</sup> Poročilo dubrovniškega intendantu, 1. marca 1813. F<sup>le</sup> 62.

<sup>20)</sup> Poročilo generalnega intendantu, 29. aprila 1813. F<sup>le</sup> 61.

<sup>21)</sup> Poročilo koroškega intendantu, 16. februarja 1813. F<sup>le</sup> 62.

<sup>22)</sup> Poročilo dalmatinskega intendantu, 1. I. 1813. F<sup>le</sup> 62.

<sup>23)</sup> Poročilo generalnega intendantu 10. aprila 1812. F<sup>le</sup> 61.

<sup>24)</sup> Marmont, Mémoires III.

<sup>25)</sup> Poročilo generalnega intendantu, 10. aprila 1812.

<sup>26)</sup> Intendant měru 1. julija 1813. Mestni arhiv v Ljubljani.

<sup>27)</sup> V Ljubljano se je uvažalo l. 1812: navadnega vina 30.000 veder, inozemskih vin 200 veder, žganja 1000 veder, 400 krav, 6000 telet in janjcev, 1200 volov in svežega mesa 2400 kvintalov.

<sup>28)</sup> L. 1811. je stalo v Ljubljani vedro vina 11 $\frac{1}{2}$  frankov, piva 2 f. 40 kr., „Metzen“ pšenice 3 fl. 54 kr.; l. 1812. pa pada cena govejega mesa na 30 c. Žemlja, težka 7 lotov, 4 $\frac{1}{3}$  c., hleb pšeničnega kruha, težkega 2 puda 21 lotov, 34 c. (Mestni arhiv v Ljubljani.) Leta 1812. je veljal v Trstu kvintal žita 31–34 frankov, v Zadru 34, v Dubrovniku 42–95 fr., na Reki 25–65 fr. (Državni arhiv v Milanu).

<sup>29)</sup> Oesterreichisches Handwörterbuch. Članek Grundzerstückelung II. 983.

<sup>30)</sup> René Henry. La petite propriété.

<sup>31)</sup> Marmont, Mémoires III.

<sup>32)</sup> Note pour S. M. 13. avgusta 1810.

<sup>33)</sup> Note pour S. M. 13. avgusta 1810.

<sup>34)</sup> Note pour S. M. 13. avgusta 1810.

<sup>35)</sup> 6. septembra 1811.

<sup>36)</sup> Poročilo istrskega intendanta 28. februarja 1813. Fie 62.

<sup>37)</sup> Marmont, Mémoires III. 64. 65.

<sup>38)</sup> 10. aprila 1812. Fie 62.

<sup>39)</sup> 10. aprila 1812. Fie 62.

<sup>40)</sup> Chabrol intendantu Koroške 26. maja 1813. Fie 62.

<sup>41)</sup> 28. novembra 1811. Fie 61.

<sup>42)</sup> Intendantsko poročilo 10. aprila 1812. Fie 62.

<sup>43)</sup> Intendantsko poročilo 10. aprila 1812. Fie 62.

<sup>44)</sup> Arrêté z dne 26. avgusta 1811.

<sup>45)</sup> Archives des affaires étrangères.

<sup>46)</sup> Schönbrunn, 15. junija 1809.

<sup>47)</sup> Idrija, 20. novembra 1810.

<sup>48)</sup> 6. oktobra 1811.

<sup>49)</sup> Correspondenz des Intendanten Grafen Fargues 1809–1810. Mitteilungen des historischen Vereines 1868. 1–53.

<sup>50)</sup> 7. maja 1811. Bertrand notranjemu ministru. Fie 61.

<sup>51)</sup> Trst, Bertrand cesarju 1. avgusta 1811. Fie 61.

<sup>52)</sup> Marmont, Mémoires III.

<sup>53)</sup> Chabrolovo poročilo, 29. aprila 1813. Fie 62.

<sup>54)</sup> Chabrolovo poročilo, 29. aprila 1813. Fie 62.

<sup>55)</sup> Poročilo dubrovniškega intendanta, 1. marca 1813. Fie 62.

<sup>56)</sup> Poulet, Institutions françaises, 937.



## IX. ŠOLSTVO.

1. Dolge veke se država ni zanimala za šolstvo. V srednjem veku je bila šola v rokah cerkvenih, in sicer vse njene stopnje, od primitivnega pouka v čitanju in pisanju pa do razodevanja filozofskih in pravnih ved. V samostanih so se vzgajali učitelji in učenjaki, samostanske šole so glavne gojiteljice vede. Po italijanskem vzorcu se začenjajo ustanavljati vseučilišča, a daje jim cerkev še vedno svoj značaj, svojo okrasbo. Cerkev, ki je imela monopol šolstva, ne dopušča izlahka, da se ji izvije iz rok to mogočno orožje. Katoliški redovi se bavijo s srednjimi šolami in v njih gospodarijo skoraj brez resnih tekmecev do francoske revolucije. Vseučilišča so si ohranila svojo starodavno avtonomijo, ali okostenela so, in ko se pripravljala novi družabni red, so vseučilišča — najlepši zgled je pariška Sorbona — zbirališče najbolj gorečih zagovornikov starih filozofskih naziranj. Francoska revolucija in nauki, ki so jih oznanjali njeni predhodniki, pomenja tudi v šolstvu rezek, odločen prelom. Sicer je že prosvetljeni absolutizem, ki se je vendar vmešaval v vsa državljanska razmerja, jasno uvideval velikanski pomen šolstva za državo, pa kljub temu se ni povsem polastil delokroga, ki so ga smatrale stare socialne oblasti za nedotakljivo lastnino.

Z nauki revolucije se pa uveljavlja čisto drugo naziranje tudi na razmerje med šolstvom in državo. Že se začenja oni razkol v naziranju na šolstvo, ki se lahko značilno izraža z besedami: zasebna šola ali državna šola. V preteklosti se ta kontrast ni kazal v tej obliki; tedaj je bila šola konfesionalna, pod zaščito in pokroviteljstvom cerkve. „Značilno je za novo dobo (dasi ne v vseh državah), da zapuščata šolstvo in znanost varstvo cerkve in se podajata pod zaščito države.“<sup>1)</sup> Filozofi revolucije, kakor Rousseau, so prvi glasniki državne šole. Malo zaupa Rousseau posameznikovemu razumu, izpod jerobstva cerkve naj gre državljan takoj pod jerobstvo države. „Kakor se ne dopušča, da bi razum vsakega človeka edinstveno odločeval o njegovih dolžnostih, tako se še manj sme pameti in predsodkom očetov prepuščati vzgoja otrok, ki se tiče države bolj nego očetov.“<sup>2)</sup> Država je torej po Rousseauju edina po-

klicana vzgojiteljica; to odgovarja povsem vse odločujoči vlogi države, ki ji jo je odkazal ženevski filozof. Državna vzgoja pomenja Rousseauju edini način vzgoje, ki je v skladu z demokratskim mišljenjem. Tako je javna vzgoja po pravilih, ki jih določuje vlada izročena državnim činovnikom — eno temeljnih načel ljudske ali zakonite vlade.<sup>9)</sup> Država je torej edina poklicana, da se polasti monopola vzgoje, in predvsem ne sme demokratska država tega načela nikdar izgubiti izpred oči. Govorniki ustavodajne skupščine nešteto krat ponavljajo misel, da mora država dati vzgoji lastni značaj, da je njena naloga, uresničiti zahtevo revolucije: vzgoja vseh Francozov bodi skupna in enotna. Po vzgojnih načelih mož revolucije naj bi se po starogrškem vzorcu ustvarila za mladino skupna vzgajališča, otrok naj se iztrga iz rodbinskega kroga, ne rodbina, ampak država naj ga vzgaja. Naziranje revolucije je sicer pretirano, priznati je pa treba, da ima francoska revolucija mnogo zaslug za nove osnove modernega državnega šolstva.

Cesarstvo pomenja mnogo za šolstvo. Vsi nazori zadnjega desetletja osemnajstega veka, ki še niso bili strnjeni — kajti preburna je bila doba za harmonski razvoj kake institucije — so dobili pod cesarstvom stalne oblike, ki so jih prej pogrešali. Napoleon menda na nobenem polju javne uprave ni v tej meri dosleden učenec revolucije kakor na polju šolstva. Pa spajajo se s temi vplivi še drugi. Hierarhija cerkve mu nudi vzorec za vso njegovo „université“. To je ena njegovih najsmelejših misli, osnovati vse šolstvo od najnižjega do najvišjega po strogo enotnem načrtu in ustvariti v njem vse polno stopenj, do pičice sličnih cerkveni hierarhiji. Dva razreda učiteljev njegove „univerze“ veže celibat, ne smejo se ženiti, njim je „nevesta“ šolstvo, kakor duhovnikom „cerkev“. Dekret z dne 17. marca 1808 pravi: „Javni pouk v celem cesarstvu je izključno poverjen „université“. Nobena šola, nobeno vzgajališče ne sme biti ustanovljeno izven cesarske univerze in brez dovoljenja njegovega glavarja. Nihče ne sme otvoriti kake šole niti javno učiti, ako ni član cesarske université in ni graduiran na eni njenih fakultet.“ Vse šolstvo je bilo razdeljeno, kakor še dandanes, na tri stopnje, na ljudsko šolstvo, srednje šolstvo: „collèges“ in „lycées“, ter visokošolstvo, „les facultés“. Na čelu „université“ je stal „grand maître“, univerzitetni svet, glavni nadzorniki, kancelar in blagajnik. To je bila stroga centralizacija vsega šolstva, ki je povsem udušila prepotrebno avtonomijo vseučilišč. Največja rakrana tega sistema je bila ta, da je bilo v tem ustrojstvu vseučilišče kot znanstveno poprišče raztrgano na fakultete, ki niso imele nobene enotne zveze. Zanimivo je, da so se ustvarile nekake akademije, ki naj bi



nadomeščale vseučilišča, pa so se pečale edinole z notranjo upravo, njih področja so odgovarjala ozemlju vzklicnih sodišč.<sup>4)</sup> Vsaka akademija je imela svojega rektorja, ki ga je imenoval „veliki učitelj“. Rektorju ob strani je bil akademični svet. Vsaka sled vseučiliščne avtonomije je bila izbrisana. Zgodovinska vseučilišča so se morala umakniti tej Napoleonovi novotariji, vseučilišče se je izpremenilo v kasarno. To je bil eden najusodnejših udarcev, ki se je zadal francoski visoki šoli. Ker se je Napoleon začel naslanjati na cerkev, ni čuda, da je šolo izročil vplivu cerkve. Osnovni dekret pravi: Podlaga pouka v vseh šolah cesarske „université“ naj bodo: 1.) nauki katoliške cerkve; 2.) zvestoba cesarju in monarhiji.<sup>5)</sup> Škofje in župniki so v ljudskih šolah nadzorovali pouk verstva in morale. Napoleonovo šolstvo pomenja torej precejšnji preobrat v vodilnih mislih; revolucija je premagana, kar se tiče protikonfesionalnega stališča. Dočim je bilo načelo revolucije, da mora biti vse šolstvo brezplačno, se je pod Napoleonom uvedla šolnina na licejih in kolegijih.

Nasprotje med smotri, ki si jih je stavila v šolstvu revolucija, in med cilji, ki jih je zasledoval Napoleon, je predvsem to, da se je za preobrata gledalo na šolstvo z nekega prav idealnega stališča. Šola imej namen, da se učenci uče — kakor se je reklo v frazeologiji revolucije — iskati resnico; učiteljem in učencem bodi skupna ljubezen do znanosti. Napoleon je pa želel, da naj mu nudijo šole dobre uradnike; iz učencev naj postanejo birokrati, to je bil glavni namen Napoleonove université. Rezko si je stalo nasproti to dvojno stališče. Ves Napoleonov naučni sistem stremi po tem, da pride oni, ki je dovršil šole, do svojega poklica; poklic, to je končni smoter. Postranskih ciljev, kakor je pospeševanje znanosti, stremljenje po znanstveni izobrazbi, prav nič ne pozna ta sistem. Ko se je državni svet posvetoval o „université“, se je oglasil k besedi Napoleon in je rekel: „Dotle ne bo trdnih političnih razmer, dokler ne bo zbora poučujočih, ki so jim lastna trdna načela. Dokler se bo mladim ljudem vcepljalo, da je treba biti republikancu ali monarhistu, katoličanu ali brezvercu, ne more država ustvariti naroda; počivala bode na negotovih in nezanesljivih podlagah, večno bode izpostavljena neredu in izpremembam.“<sup>6)</sup> V teh Napoleonovih besedah se zrcali ves namen, ki ga je imel veliki vladar, snujoč to učno centralo. Šola naj bi bila eno izmed najmogočnejših sredstev v svrhu državne centralizacije in ustanovitve strogo birokratskega režima. V navedbi razlogov se pa najdejo sledeča izvajanja: „... Ta način vzgoje ima pa tudi to prednost, da je enoten za celo cesarstvo, da daja isto znanje, da vceplja ista načela ljudem, ki morajo živeti v isti družbi, da se spaja vse to v eno telo, ki ima isti

duh in ki prispeva k javnemu dobru po enoglasnosti čuvstev in naporov.“<sup>1)</sup> Strogi utilitarizem teh institucij bije v oči, država je tisti idol, ki mu je treba vse žrtvovati. To je bil tisti Napoleonov stvor, ki naj bi po njegovem mnenju izzval občudovanje Francije in cele Evrope. V licejih in kolegijih je vladala vojaška disciplina. Zdelo se je, kakor da bi morali vsi učenci postati vojaki, vse je bilo v šolah urejeno po vojaško, vežbali so se učenci pri zvoku bobna in trobente. Vojaški duh naj preide prihodnjim uradnikom in inteligenci v meso in kri. Domišljije revolucionarnih govornikov so se uresničile, to je bil pravi špartanski vzgojni sistem, ki je dosledno ubijal vsako individualnost. Internati so bili jako mnogoštevilni ter so povsem odgovarjali celemu načrtu. Vse zasebne šole bi morale izginiti, in njih mesto naj bi zavzemale javne šole.

Omenili smo že, da je bila v vodstvo te mogočne université poklicana vsa naučna hierarhija. Od velikega učitelja pa do učitelja ljudskih šol je bilo devetnajst stopenj ali razredov; kdor je vstopil kot uradnik v université, ta se je zavezal, da se podvrže čisto posebnim pogojem; ta vstop je bil podoben vstopu v kak red ali vojaški stan. Veliki učitelj, ki je stal tej hierarhiji na čelu, je bil nekako podoben generalu jezuitov. Bila je razvita tudi cenzura. „Université“ ima samo pravico, odgovarjati na spise in jih postavljati na indeks „université“ in treba je vsakega učitelja kaznovati, ki rabi take spise pri poučevanju, tako pravi Napoleon sam.“<sup>2)</sup> „Université“ mu ni samo mogočna pripravnica za birokracijo, ampak je obenem cenzo-rica vsega tega, kar je vladajočim nasprotno. Strogo sodi Taine o Napoleonovem učnem sistemu: „Prisvojil si je monopol vzgoje; uvedel je disciplino, vojaško obleko in vojaški duh v vse javne in zasebne zavode srednjih šol; ljudsko šolstvo je omejil na minimum in ga podvrigel cerkvenemu nadzorstvu.“<sup>3)</sup> Pravzaprav je ležalo v tem sistemu precej demokratskega zrna, saj je bila borba proti zasebnim šolam obenem naperjena proti vsakemu aristokratizmu v vzgoji, ali vendar ni bilo to spoznanje živo med Napoleonovimi sotrudniki. Tako je n. pr. rekel Roederer v zakonodajnem svetu: „Ni dobro, da se mladi ljudje odtegujejo njim prirojenemu poklicu in stanu svojih očetov ter so na ta način obsojeni, iskati zaman službe, ki odgovarja njih znanju, nesposobni, da se posvetijo poklicu, ki jim ga je nakazala narava.“<sup>4)</sup> To je torej čisto nedemokrasko vzgojno načelo, ker izključuje, da bi bil prost vstop iz enega socialnega razreda v drugega.

Glavni principi narodne vzgoje, ki jih je določil Napoleon, niso izginili z njegovim padcem. Vojaške pretiranosti in hierarhične stopnje se sicer niso ohranile, pač pa je ostal duh. Université, obsegajoča vse šolstvo, od naj-

nizjega do najvišjega, se po padcu prvega cesarstva ni umaknila drugemu ustrojstvu, Napoleonovemu duhu so ostali Francozi hlapčevsko vdani. Ta ozko birokratska spojenost in pomanjkanje vsake avtonomije je najbolj škodovalo francoskim visokim šolam. Napoleon, združujoč visoke šole s svojo universitét, je postopal povsem dosledno. Razbil je v Italiji vsa častiljiva italijanska vseučilišča, uničil njih avtonomijo, njih stoletne statute. Protiven vsem zgodovinskem tradicijam, ni imel nikaškega usmiljenja z velikimi spomini italijanskih visokih šol, zaprl jih je in jih nadomestil s čisto novimi, za življenje nesposobnimi zavodi, ki so služili njegovi avtoriteti in njegovim vojaškemu načrtom. Francoska visoka šola se je tekom vsega devetnajstega veka borila, da se osvobodi Napoleonovih spon, in ta borba še ni pri kraju. Šele pred kratkim se je dala raztresenim fakultetam enotna zveza in so se ustvarila vseučilišča po našem vzorcu. Pa avtonomija, ki se je dala tem novim celkom, je vrlo skromna. Še vedno imenuje naučni minister doyena, ki mu ga predlaga fakulteta.<sup>13)</sup> Docentom, „chargés de cours“ in „maîtres de conférence“ daje vlada potem vsakoletne ministerialne naredbe dovoljenje, predavati.

Povsem odgovarja Napoleonovemu duhu tudi francoski sistem „concours“, to je izpitov, ki dajajo usposobljenje za vse državne službe. To je velik, točno izveden sistem, ki povsem odgovarja Napoleonovi universitét.

Trojno more biti razmerje države do šolstva.<sup>14)</sup> Prvo je razmerje, da se država sploh ne peča s šolstvom; po drugem načelu se bavi sicer država z njim, obenem pa dopušča mnogo svobode osebnih iniciativ, po tretjem pa povsem monopolizuje šolstvo. V Napoleonovi dobi si je država prilastila brezpogojno monopol šolstva, dočim se je moderna Francija izneverila temu načelu in je v njej sorazmerno razvito svobodno in državno šolstvo, dasi se mora poudarjati, da je Napoleonova universitét zapustila žal le preveč neizbrisljivih sledov.

2. Francosko „université“ so presadili na ilirska tla. Uvedli so isto stopnjevanje šolstva kakor v Franciji: ljudska šola, collège, lycée, faculté. Z arrêtetjem z dne 4. julija 1810 se je položil temelj novemu ilirskemu šolstvu. Pa takrat je zunanji okvir, ki se daja šolstvu, še precej različen od velike francoske „univerze“. 12. novembra 1811 je prišlo do povsem nove ureditve. Prva odredba je določevala, da je vse šolstvo sestavljeno iz treh stopenj: ljudska šola, gimnazije, liceji in končno „école centrale“. V vsaki občini naj se ustanovi ljudska šola za dečke, v glavnem mestu kantona pa tudi za deklice. V ilirskih deželah naj bode petindvajset gimnazij in devet licejev; senjski in spljetski seminar se izpremeni v licej in pouk bo v njih ustrezal cerkveni vzgoji. Ljub-

ljanski in zaderski licej naj se organizirata v cerkveni šoli, ki naj bi imeli svoj sedež v Ljubljani in Zadru. Stare avstrijske šole so bile vse odpravljene. V vsaki gimnaziji je bil nastavljen ravnatelj, ki mu je bilo tudi poverjeno nadzorstvo nad ljudskimi šolami v arrondissementu, ki ga vlada nakaže. Vsak licej pa ima svojega „régent“, rektorja, ki nadzoruje ne samo licej, ampak tudi gimnazije svoje provincije. Eden izmed profesorjev vsake centralne šole, ki ga določuje vlada, je rektor; podrejena mu je centralna šola in pa obrtna šola, „écoles des arts et métiers“.

Glavna misel francoske „univerze“ se kaže tudi v odredbi, tičoč se ilirskega šolstva. Javno šolstvo mora biti enotno v celem ozemlju ilirskih dežel. Neizvedljivost takega skrajno doktrinarnega načrta je bila očitna. Njega avtorji niso imeli smisla za velike potežkoče, ki so nastajale radi velikih razlik med raznimi pokrajinami. V ljudskih šolah naj se poučuje v deželnem jeziku, na licejih in centralnih šolah francoski in italijanski, ako je potrebno, tudi latinski. V ljudskih šolah se uči čitanje in pisanje v deželnem jeziku, nadalje računstvo in katekizem, ki ga mora vlada potrditi. Tudi v gimnazijah so poučevali v deželnem jeziku francoščino, italijanščino in latinščino, aritmetiko in sistem mer in uteži, kakor tudi katekizem. Dočim je bil v ljudskih šolah in gimnaziji uveden ilirski jezik kot deželni jezik, ne omenja učni red več deželnega jezika, ko določuje predmete, ki naj se učijo na liceju. Učenci ljudskih šol ne smejo biti sprejeti na gimnazijo, ako ne znajo brati in pisati v deželnem jeziku. Na jako široki podlagi sta bili zasnovani obe centralni šoli, kjer naj bi se poučevala francoščina, italijanščina in latinska retorika, metafizika, naravno pravo in morala, obča zgodovina, Code Napoléon, kazensko pravo in procedura, risanje, arhitektura, matematika, hidravlika, eksperimentalna fizika, obča in farmacevtska kemija, prirodopis (botanika), anatomija in fiziologija, patologija in klinika, sodna medicina, kirurgija in porodničarstvo. Izpiti, položeni na centralnih šolah, so usposobili za vse liberalne poklice, zdravnike, lekarnarje, inženirje, arhitekto in pravnike.

Imenovanje učiteljev ljudskih šol je bilo prepuščeno občinam, pa vsako imenovanje je moral potrditi intendant dotične provincije. Vse drugo profesorsko osebje je pa imenoval generalni gubernator na predlog generalnega intendanta. Vsak učitelj in vsak profesor je moral dvakrat na leto sestaviti poročilo o stanju šole.

Ilirsko ustrojstvo se v marsičem razlikuje od francoske „univerze“. Posebno, kar se tiče visokega šolstva, je razlika očitna. Dočim pozna francoska univerza precej razbite fakultete brez prave organske vezi, so v ilirskih centralnih šolah

združene vse panoge človeškega znanja. Pa ena poteza ostaja, in to je vojaški značaj šolstva. Ne samo učenci gimnazij in licejev, ampak tudi dijaki centralnih šol se morajo podvreči vojaškim vajam pod poveljništvom častnika, ki ga vlada določi v te namene.

Da bi imela vsaka občina svojo šolo, to je bilo jako težko izvedljivo. Tudi ni bilo prebivalstvo posebno vestno, kar se tiče šolskega obiska.<sup>14)</sup> Po Vodnikovem poročilu, ki se shranjuje v ljubljanskem mestnem arhivu,<sup>15)</sup> je bilo v ljubljanski ljudski šoli v prvem razredu 55, v drugem 91 in v tretjem 62, skupaj 269 učencev; izmed teh je plačevalo 220 šolnino po deset frankov, kar pa ni zadoščalo v pokritje stroškov.

Še predno se je izdala ravnokar omenjena odredba o šolstvu, se je odposlal iz Ljubljane projekt, kako izboljšati javno šolstvo v Iliriji.<sup>16)</sup> Predlaga se snovanje akademije s sedežem v Ljubljani in v obče misli avtor tega projekta, naj se uvede v Iliriji francoski sistem, ker je najprimernejši; razlike od francoske universitete naj ne bodo velike. Do snovanja akademije je prišlo šele po drugi odredbi, ki nam jo je pozneje omeniti.

Da so bili dani pogoji za visoko šolstvo, dokazuje korespondenca s francoskimi centralnimi uradi. Generalni intendant Chabrol piše v svojem poročilu: „V Ljubljani bode skoraj več ko tisoč dijakov vseh držav in vseh narodov. Malo je mest v cesarstvu, ki bi v večji meri zaslužila pozornost in skrb vlade v šolskem oziru.“<sup>17)</sup> Dasi bi se po odredbi morali osnovati dve centralni šoli, se je vendar prvotno nameravalo začeti z visokošolskim poukom samo v Ljubljani. Chabrol govori izrečno o fakultetnem pouku. „Pričakovati se sme, da se bo ta zavod prav sijajno razvijal. Več ko tristo mladih ljudi bo slušalo predavanja. Mnogo dijakov je bilo namenjenih, odpotovati v Avstrijo, ali ko so zvedeli o dobrem pouku, ki se jim obeta tukaj, so sklenili, ostati v Ljubljani.“<sup>18)</sup> Generalni gubernator, Bertrand se tudi zavzema za visoko šolo. 13. decembra 1811 piše iz Trsta notranjemu ministru: „Mislim, da namerava Njegovo Veličanstvo ohraniti tem deželam vseučilišče; drugače odrinejo vsi dijaki v Nemčijo, in tuja vzgoja pač ne odgovarja nazorom Njegovega Veličanstva.“<sup>19)</sup> V ljubljanskem liceju je po mnenju Bertrandovem mnogo sposobnih moči, privabljaljočih dijake, ki so se prej učili v Nemčiji. V Ljubljani je sedaj enajststo dijakov. Dubrovnik je sprožil misel ilirske akademije. Bertrand ne zaupa prav takemu podjetju, slednjič ga pa vendar priporoča: „Mesto Dubrovnik je zahtevalo, da naj se ustanovi ilirska akademija. Vladi se zdi važneje, razširjati francoski jezik nego kak tuj jezik, pa vendar bi tak zavod prožil ugodnosti. Dubrovnik bi bil pač najugodnejši sedež za akademijo.“<sup>20)</sup> Kar se tiče šolstva, bi se francoski upravi lahko očitala nekaka



nestanovitnost. Smer, ki jo je kazala naredba z dne 4. julija 1810, je bila čez leto dni že opuščena. Izkušala so se uveljaviti nova načela, ki bi približala ilirsko šolstvo povsem francoski „univerzi“. Po organizacijskem dekretu z dne 15. aprila 1811 bi se šolski zavodi morali organizirati in upravljati po naredbah, ki veljajo za cesarsko „université“. Aprilski dekret določa, da naj bode licej v Ljubljani in Dubrovniku, srednje šole pa v glavnem mestu vsake provincije in distrikta.

Na podlagi tega dekreta, pravne osnove organizaciji ilirskih dežel, je izšla 12. novembra 1811 posebna naredba. Ljudsko šolstvo je ostalo neizpremenjeno, pač pa je bilo precejšnji izpremembi podvrženo višje in srednje šolstvo. Mesto centralne šole je nastala v Ljubljani akademija. Predavala se je morala, cerkvena zgodovina, dogme in sveto pismo, civilne institucije in Code Napoléon, anatomija in fiziologija, kirurgija in porodničarstvo, patologija in klinika, fizika in kemija, naravoslovje in botanika, matematika in filozofija. Po novi naredbi je bil samo en licej, in sicer v Ljubljani. Nadalje je bila v Ljubljani obrtna šola (école des arts et métiers) z mizarskim in ključničarskim tečajem. Dasi je bilo eno izmed načel cesarstva, da je pouk brezplačen, se je vendar v ilirskih deželah uvedla šolnina. Šolnina je znašala za akademijo in ljubljanski licej dvanajst frankov, za srednje šole v Trstu, Gorici, Kopru, na Reki in Zadru šest, za srednje šole v Novem Mestu, Postojni, Beljaku, Senju, Trogiru in Šibeniku pa tri franke na leto. Po besedilu naredbe so se morali vsi kolegiji in gimnaziji, ki v njej niso našeti, izpremeniti v ljudske šole.

Dasi nam niti dekret niti naredbe ničesar ne pravijo o podrejenosti ilirskega šolstva francoski univerzi, vendar lahko sklepamo na podlagi nekaterih dejstev, da je pariški „grand maître“ izvrševal vsaj nekako nadzorstvo nad ilirskimi šolami. Poročilo o šolstvu z dne 10. aprila 1812<sup>9)</sup> omenja grand maïtra, da bi mogel „veliki učitelj“ pristaviti svoje opazke, ki se mu zdijo potrebne. V istem poročilu je izraženo nezadovoljstvo, „da se je gledalo na to vejo uprave z običajno malomarnostjo.“ Omenja se pa tudi, da se ni nič opustilo, da bi se javno šolstvo v Iliriji razvilo istotako kakor šolstvo cesarstva. Napoleon ni bil posebno naklonjen šolstvu in v Iliriji so čisto manjkale potrebne svote za vzdrževanje šol. Collège v Beljaku je štel mesto štirih profesorjev samo enega, ker ni bilo denarja.<sup>10)</sup> Huda je kritika istrskega intendanta o šolstvu:<sup>11)</sup> „V glavnih mestih so sicer kolegiji, ali študije so brez metode, brez tekmovanja in pouk se ni prilagodil niti razmeram, niti običajem prebivalstva, zavodi so prazni.“

Francoskemu šolstvu v Iliriji se ne more odreči priznanje, da je uvedlo v šole deželni jezik. Ako se upravna organizacija



ni tako izvršila, kakor je bila zasnovana, ako je ostala ta ponosna stavba v marsičem nedovršena, so to zakrivili predvsem dogodki velike politike, ki niso dovolili, da bi se šolstvo mirno razvijalo. Priznati se inora Francozom, da preveva njih šolstvo nekak enoten, širokopotezen duh, ki je bil spojen s trdno, dobro voljo, dati ilirskim deželam šolsko in prosvetno organizacijo, kakoršne prej niso imele.

Neugodno misli o francoskem ljudskem šolstvu v Iliriji Vrhovec, ki piše: „Ko so odhajali Francozi, je bila ljudska šola skoraj še vsa taka, kakoršno so prejeli od Avstrijcev. Vsaj v šolskih stvareh se Francozi nikakor niso izkazali kot izvrstni organizatorji; učitelji prav gotovo niso pretakali solz za njimi.“<sup>33)</sup>

Za razmere, ki so zavladaile po odhodu Francozov, je značilen cirkulare na mēre.<sup>34)</sup> Uvod tega cirkularja pravi: *Meine Herren Maires! Das hohe k. k. Gal Gouvernemeent ist zur Kenntniss gelangt, dass rücksichtlich der österreichisch politischen Verfassung in dem deutschen Schulwesen von Seite der französischen Regierung in Illyrien keine Veränderung vorzunehmen, sondern bloss die Aufsicht und Leitung unmittelbar den Mairien, mittelbar den Intendanten mit gänzlicher Beseitigung der Konsistorien übertragen worden seyn.*“ Avstrijska uprava torej v šolstvu ni videla nikakih izprememb, ampak je opazila samo predrugačeno razmerje med cerkvijo in šolo. Preobrat v šolstvu v nasprotno smer pa utemeljuje cirkular z argumentacijo, da je napredek v šolstvu avstrijskih dežel odvisem predvsem „von der klug vorgezeichneten Verbindung des geistlichen und weltlichen Wirkungskreises.“ Glasom dekreta z dne 13. novembra 1813 je generalni gubernij določil, „dass jedes Konsistorium somit auch jede Intendanz bei dem nunmehr begonnenen Schuljahr in vollen Masse in die vorige Wirksamkeit trete.“ Ljubljanski župan Codelli je pooblaščen, „die Herren Maires der Gemeinden, wo diese Schulanstalten bestehen, zur gemeinschaftlichen Mitwirkung mit den betreffenden Herren Dechanten u. eigentlichen Distriktsschulaufsehern anweisen.“ Stari režim se vrača tudi v šolstvo in ravnokar omenjena epizoda je značilna za važni prelom s šolskimi načeli francoskega medvladjja.

1) Gumplowicz, Verwaltungslehre 414.

2) Rousseau, Sur l' Economie politique 302.

3) Rousseau, Sur l' Economie politique 302.

4) Poulet, Institutions françaises 906.

5) Article 38.

6) Pelet de la Losère, Opinions de Napoleon II. 64.

7) Archives parlementaires t. IX. p. 403.

8) Pelet de la Losère, Opinions.

9) Taine, Origines XI. 286.

10) Delfau, Napoléon et l' instruction publique.

- 11) Zakon 10. julija 1896.
- 12) Gumpłowicz, Verwaltungslehre 415.
- 13) Občina Grobnica je imela svojo šolo. Ni se prikazal v šoli ne en učenec. Ljudje so se bali, da bodo mladeniči, ki znajo brati in pisati, najprej vzeti k vojakom; in povrh so rabili kmetje mladino za poljsko delo. Mestni arhiv v Karlovcu, Poročilo občine Grobnica.
- 14) 28. marca 1812.
- 15) Ljubljana, 9. aprila 1811. Fie 61.
- 16) Ljubljana, 28. novembra 1811. Fie 61.
- 17) Ljubljana, 28. novembra 1811. Fie 61.
- 18) Archives nationales Fie 61.
- 19) Archives nationales Fie 61.
- 20) Fie 61.
- 21) Poročilo z dne 26. maja 1813. Fie 62.
- 22) Poročilo z dne 18. februarja 1813 Fie 62.
- 23) Francoska ljudska šola na Kranjskem. Letopis Slov. Matice 1897.
- 24) Ljubljana, 15. novembra 1813. Mestni arhiv ljubljanski.



## X. CERKEV.

1. Temeljne oblike razmerja med cerkvijo in državo nudijo ono javnopravno snov, kjer si državno in cerkveno pravo podajata roke. Od državne cerkve pa do ločitve cerkve od države, to je evolucija, ki daje znanstvenemu razmišljanju hvaležno in mnogostransko snov. Ustavna doba, kakoršna je doba francoske revolucije, se ni mogla odtegovati temu skupu usodnih vprašanj, ki se tičejo najkočljivejših strun človeškega in državnega žitja. Zakonodajatelji revolucije so precej nedosledni, kar se tiče stališča nasproti temu temeljnemu problemu. Ob prvih začetkih revolucije se zdi, da silni pokret ne izpremeni povsem razmerja, ki je vladalo med cerkvijo in državo. Šele polagoma, po dolgoletni borbi zmaguje misel ločitve cerkve od države. Pa misel ni dosledno izvedena, cerkev ne postane svobodna in avtonomna v svojih odločitvah, ampak pride pod še hujše jerobstvo države, kajti prekrstili so jo v ustavno cerkev. To ni bila ločitev cerkve od države v pravem smislu besede, ampak to je bila le ločitev Rima od Francije. Napoleonu je čez nekoliko let usojeno, da temeljno izpremeni in končno uredi cerkveno razmerje. Pogaja se zopet z Rimom, in konkordat je plod velevažnega kompromisa. Država in cerkev, vsaka odstopa vsaj v tej meri, da se nobeni ne more očitati poraz. Cerkvena politika je zopet v mirni struji složnega prijateljskega razmerja. Verske burje revolucije so pozabljene, cerkvi je odkazano vplivno in častno mesto v državnem ustrojstvu. Ko je v Iliriji zavladovalo cesarstvo, je bil konkordat že zdavnaj sklenjen in se je že davno živil. Kulturni boj je prenehal, ko je Napolen zavojeval Ilirijo. Zadnji razburkani valovi so sicer še butali na kako oddaljeno obrežje, pa spor je bil končan v središču cesarstva.

Bodi dovoljeno, na kratko načrtati velike ustavne izpremembe v razmerju med cerkvijo in državo od izbruha revolucije pa do konkordata. Tak pregled je zaradi tega skrajno zanimiv, ker nam nekatere posameznosti pričajo o popolnem preobratu v naziranju na hierarhično disciplino in podrejenost. Do velikih izprememb cerkvenih razmer je sicer skoraj prišlo, ali te izpremembe se niso dotikale državnopravnega razmerja med po-

svetno in cerkveno oblastjo. Niso sicer smatrali katoliške vere za vladajočo ali državno religijo, pa konstituenta je neredko izražala „svojo nagnjenost k katoliškemu, apostolskemu in rimskemu obredu.“ Ustavodajni zbor je bil precej cerkveno navdahnjen, pri vseh javnih svečnostih, še celo pri otvoritvi departementskih zborov so se vršile cerkvene ceremonije.<sup>1)</sup> In kljub temu se je že tedaj izvršila neka izprememba, ki nehote spominja starokrščanske dobe. Povzročila jo je „constitution civile de clergé“, „državljska ustava za duhovništvo“, ki je bila izdana 12. julija 1790. Državljeni so volili škofo in župnike, ki so postali na ta način nekaki državni uradniki. Pa duhovniki so morali pred institucijo, škofoje pred konsekracijo prisegati na ustavo. Duhovniki, ki so jim predstojniki odrekli kanonsko institucijo, so imeli pravico, jih tožiti pred sodiščem. Misel o ločitvi cerkve od države je bila torej v onem času precej tuja francoskemu zakonodajatelju. Deklaracija človeških pravic sicer izjavlja v svojem 10. členu: „Nul ne doit être inquieté pour ses opinions, même religieuses, pourvu que, leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi.“<sup>2)</sup> In ustava l. 1791. izraža še značilneje svobodo veroizpovedanja. „Ustava zajamčuje vsakemu človeku svobodno izvrševanje veroizpovedanja kot prirodno in državljansko pravo.“ Nekatoliška veroizpovedanja so bila torej odsle nemotena pri izvrševanju kulta. Verska strpljivost je bila uzakonjena.

Izbruhi sovraštva proti katoliškemu veroizpovedanju, ustvarjanje posebnega kulta razuma, to so bili zunanji razlogi, ki so dovedli do ločitve cerkve od države. Šele l. 1794. so izjavili, „da francoska republika ne plačuje več stroškov in duhovniških plač nobenega veroizpovedanja.“<sup>3)</sup> Pravi razlogi so bili gospodarskega, da, državno-finančnega značaja; razbremeniti so hoteli državne finance. Odsle je bilo izvrševanje bogočastja strogo prepovedano onim duhovnikom, ki niso položili državne prisege: „Pripoznavam, da je vladar celota francoskih državljanov, in obetam, da se podvržem in bom poslušen zakonom republike.“ Ta izjava je bila predpogoj vsakega bogočastja. Posledice ločitve so bile jako mnogoštevilne in obsežne. Odsle so morali verniki plačevati vse stroške, ki so v zvezi z bogočastjem. Javno izvrševanje bogočastja, vse javne svečanosti in procesije so bile prepovedane, zvonjenje je bilo zabranjeno, duhovniki se niso smeli prikazati med občinstvom v ornatu. Te in podobne določbe so cerkvi zasekale precejšnje rane. Težke kazni so bile namenjene onim duhovnikom, ki bi izkušali, z grožnjami vplivati na občinstvo, da naj prispeva k izdatkom bogoslužja ali pa ki bi šuntali vernike v govorih, pridigah ali pri molitvah.

Vse premoženje cerkve je prešlo v državno last, zakon se je izražal nekoliko evfemistično: „que tous les biens ecclé-

siastiques sont à la disposition de la nation", „na razpolago“, tako se je glasila formula. Z dohodki teh posestev naj se vzdržujejo duhovniki, z njimi naj se pokrivajo cerkveni izdatki.

Noben sistem, stremeč po delitvi cerkve od države, ne more ob strani pustiti obširnega polja redovniškega življenja. Odsle država ne more več priznavati redovniških obljub. Pa mnogo prej, nego je prišlo do ločitve obeh oblasti, je izšel dekret, ki je razpustil redove.<sup>4)</sup> Po tem dekretu se je smatral razpuščenim vsak red, kjer so se polagale svečane obljube. Vsem redovnikom je država dovolila, zapustiti samostane, in jim je še celo zagotovila primerno preživnino.

Na čisto nov način so bili odsle nastavljeni cerkveni dostojanstveniki. Revolucija, ki je razbila vse tradicionalne upravne enote, tudi cerkvene teritorialne razdelitve ni mogla pustiti nedotaknjene. Departement in arrondissement mista bila samo okvir državne, ampak tudi cerkvene uprave. Vsak departement je bil obenem škofija. Omenili smo že, da je volilni princip veljal tudi za duhovnike. Škofe je volil volilni zbor departementa, župnike pa volilni zbor distrikta.<sup>5)</sup> Po kanonskih predpisih — ta dualizem preseneča — je pa moral tudi odsle župnik biti potrjen od škofa in škof od nadškofa. Duhovnike je smel voliti vsakdo, tudi kdor ni pripadal k katoliški veri, predpogoj je bil le, da je bil član volilnega zbora. Iz tega je razvidno, da se revolucija ni mogla povzpeti do spoznanja avtonomije kake javne socialne skupine. Kaj naj pomenja, ako so nekatoličani naravnost prisiljeni, da volijo katoliške duhovnike? Nezrelost tega zakona se kaže tudi v tej čudni določbi, da je moral vsak volilec pred volitvijo prisegati, da je oni, ki ga voli, najdostojnejši in najvrednejši službe in da na njega samega niso vplivale grožnje ali druga ustrahovanja. Poudarjali smo že, da ni pravilno, ako govorimo o ločitve cerkve od države, kajti do take pravzaprav ni niti prišlo. Cerkev, ki so jo ustvarili zakoni revolucije, je bila pravzaprav nekaka državna cerkev, kajti misel, dati cerkvi lastno avtonomijo in ji vzeti samo javnopravne posle, je bila povsem tuja možem revolucije, ki jim je bil vsak pojav avtonomije kake socialne skupine nerazumljiv. Stroga podrejenost cerkve državi v marsikaterem oziru je naravno pretrgala vez med francosko cerkvijo in Rimom. Svečeniki, ki so ostali zvesti Rimu in dosedanjemu cerkvenopravnemu redu, so seve prišli v hudo nasprotje z obstoječimi zakoni, ki jih je dala revolucija. Nastalo je nasprotstvo med pristaši stare cerkve in pristaši na novo ustanovljene, državnim zakonom podvržene ustavne cerkve. V tem konfliktu z dolžnostjo do rimskega papeža je hudo trpela duhovščina, ki je ostala zvesta Rimu, saj je dala revolucija celo vrsto drakonskih zakonov, naperjenih proti „les prêtres insermentés“, to je, proti

duhovnikom, ki niso hoteli polagati državljanske prisega. Na te zakone ne more biti posebno ponosno zakonodajstvo francoske revolucije.

Ko si je Napoleon priboril neoporečno prvenstvo, je krenilo tudi cerkveno zakonodajstvo na druga pota. Revolucija je bila premagana, bilo je treba tudi na cerkvenem polju ustvariti ono ravnotežje, ki je najbolj odgovarjalo novim „razmeram“. Bila je to nekaka „restauration“, vsaj deloma povrnitev k prejšnjim razmeram. Samodržec je odkazal verstvu prevažno mesto v državnem ustroju, nego da bi mogel trpeti očiten razdor med Rimom in francosko cerkvijo. Fouchéju je pisal nekoč cesar: „Hočem, da so verni moji ljudje, ali preobračati nočem nikogar.“<sup>6)</sup> Velik socialni pomen, dasi v reakcionarnem smislu, ima po Napoleonovem mnenju verstvo, in on pravi: „Družba ne more obstati brez neenakosti premoženja, in te neenakosti ne more biti brez verstva. Ako umira človek od gladu ob strani drugega, ki ima vsega dovolj, ni mogoče pripoznavati te razlike, ako ni avtoritete, ki pravi: Bog hoče tako, da so na svetu siromaki in bogataši.“<sup>7)</sup> To je Napoleonova državna in socialna filozofija, ki ga brezuslovno dovede v naročje cerkve. Dolgotrajna so bila posvetovanja o sklepanju konkordata, dokler ni bil sklenjen 26. mesidora l. IX., to je, 15. julija 1801. Konkordat je slonel na kompromisu med državno in cerkveno oblastjo. Začetakoma izjavlja država in pripoznava dejstvo, da je katoliška vera veroizpovedanje velike večine francoskih državljanov. Papeška stolica pa istotako pripoznava, da pričakuje katoliška cerkev, da more od vzpostavljenja katoliškega kulta v Franciji cerkev imeti mnogo koristi in možnosti novega razvoja. To je uvod. Člen prvi določuje, da bodi katoliška cerkev pri izvrševanju bogočastja svobodna. Obredi smejo biti javni, podvrženi so samo policijskim naredbam, kolikor smatra vlada take odredbe za potrebne. Nekdanja delitev cerkvenega teritorija po departementih je opuščena in odsle bode cerkev v zvezi z državo določevala novo razdelitev. Prvi konzul se zaveže, da bo v treh mesecih imenoval nadškofe, in sicer na podlagi nove razdelitve cerkvenega ozemlja. Škofe imenuje odsle sploh prvi konzul ali kanonska institucija pripada papeški stolici. Predno nastopijo svojo funkcijo, morajo škofje prisegati prvemu konzulu svečano prisego, da bodo zvesti in poslušni vladi, ustanovljeni po ustavi francoske republike. Cerkev naj bi torej pripoznala novi vladni red. V obče pa ta prisega ni imela značaja državljanske prisega, kakoršno so bili prej duhovniki prisiljeni polagati. Iz vsebine te prisega je sploh razvidno, da so škofje odsle v prav ozkem stiku z vladajočimi, nekak steber novega državnega reda. Škofom gre v soglasju z vlado določiti meje novim župnijam. Odsle ime-



nujejo zopet škofje župnike, pa imenovani smejo biti le oni, ki so tudi vladi po volji. Konkordat je moral rešiti tudi vprašanje o cerkvenih poslopih; vse cerkve so zopet škofom na razpolago. Važna določba je določba člena 13. Kaj naj se zgodi s cerkvenimi posestvi, ki so bila prodana in ki se torej nahajajo v rokah novih lastnikov? Bilo je to skrajno kočljivo vprašanje. Cerkev priznava sedanje lastninsko razmerje in se odreče terjatvam kateregakoli značaja nasproti novim lastnikom. To je bilo sploh v duhu Napoleonove politike: lastninsko stanje, kakor ga je ustvarila revolucija, naj ostane nedotaknjeno. Vsak konkordat zvali običajno breme plač škofov in župnikov državi na rame; tudi francoska vlada je obljubila, da bode vzdrževala škofove in druge duhovnike. Predzadnji, 16. člen je izražal legitimnost sedanje vlade, priznavajoč, da ima prvi konzul francoske republike iste pravice in prerogative kakor stara vlada. Med državo in cerkvijo je bil torej sklenjen mir. Cerkev ni več dvomila o vladarski legitimnosti cesarstva in odsle ni bila francoska vlada Rimu nič manj polnopraven pogodnik nego nekdanji stari režim, francosko kraljestvo.

Civilni zakon ni bil vsled konkordata podvržen nobeni izpremembi. Sklepanje zakona pred državno oblastjo je bilo obvezno in župniku je bilo zabranjeno, cerkveno poročati tiste osebe, ki se niso izkazale, da so sklenile že zakon pred mērom.<sup>9)</sup> Izvrševalne določbe na sploh so se nahajale v takozvanih organskih členih z dne 26. mesidorja l. IX.

Razdelitev cerkvenega ozemlja je vsaj približno morala odgovarjati razdelitvi upravnega ozemlja. V vsakem okrožju mirovnega sode je morala biti vsaj ena župnija. Država si je, priznavajoč cerkev v polni meri, prisvojila strogo cenzuro nad vsakim dejanjem cerkvenih organov, ki bi se lahko smatralo za nasprotno državnim smotrom. Kazenski zakon, del vseobsegajočega Napoleonovega zakonodajstva, je v izdatni meri ščitil državno oblast proti napadom cerkvenih funkcionarjev.<sup>9)</sup> Kazniv je, kdor sili kako osebo, se udeleževati bogočastja, kaznuje se vsaka kritika vlade, zakona ali dekreta, izrečena pri izvrševanju bogočastja<sup>10)</sup>, in zabranjeno je vsako dopisovanje s tujim dvorom ali državno oblastjo o verskih vprašanjih brez dovoljenja ministra bogočastja.<sup>11)</sup> Iz vsega tega je razvidno, da je tudi država znala varovati svoje interese in svojo oblast proti vsem poizkusom, naperjenim proti njej.

2. Osnovni dekret je precej malobeseden, kar se tiče cerkvenopravnih stvari. Dotična poglavja so sestavljena v znamenju konkordata.<sup>12)</sup> Člen 143. pravi, da bodo tudi odsle škofje obeh veroizpovedanj, kapiteljni, seminarji in župniki uživali posestva in dohodke, ki so jim bili dosle last. Ker je bila desetina odpravljena in je bila vsled tega duhovščina precej

oškodovana, je dala vlada na razpolago stotisoč frankov, da se razdelijo med cerkvene dostojanstvenike in člane kapiteljnov v Istri in Dalmaciji, in sicer sorazmerno z desetino, ki je bila odpravljena. Ljubljansko in senjsko škofijo so zaokrožili radi novih mej ilirskih dežel, prvi so bile priklopljene nekatere župnije briksenske in krške škofije,<sup>10)</sup> drugi pa dosle pod zagrebško škofijo spadajoče župnije Civilne Hrvatske. Fiskus se je polastil cerkvenih posestev, ki so vsled teh izprememb izgubila svoje lastnike, ali pa onih posestev, katerih lastniki so bili odsotni. Osnovni dekret je uvedel francoski koledar z vsemi po njem določenimi prazniki. Nasproti bratovščinam je postopala francoska vlada precej odločno. Vse bratovščine razen dveh so odpravljene in njih premoženje zapade fisku.

Intendants so smatrali katoliško cerkev za nekako državno cerkev. Istrski intendant piše: „Posebno skrb posvečuje uprava državni cerkvi.“<sup>11)</sup> Misli, da mora država nadzorovati duhovnike; edino sredstvo v to svrhu je pa njih denarna odvisnost od države. Intendant poroča, da je duhovščina koprška in rovinjska vdana vladi, pa treba je nadzorovati tržaške duhovnike, še bolj pa goriške.

Tudi v ilirskih deželah so hoteli Francozi izvesti teritorialno razdelitev cerkvenih okrožij po razdelitvi politične uprave. Meje škofij in župnij se pa vendar niso izpremenile, ostala je v kranjski, koroški in istrski provinciji stara razdelitev, izvzemši že omenjeno izpremembo. V Iliriji so se uvedli vsi cerkveni zakoni, ki so bili veljavni v Franciji. Poročilo generalnega intendanta<sup>12)</sup> sicer pravi: „Les nominations, aux curées et canonicats sont toutes déferées au gouvernement“, to je, imenovanje župnikov in kanonikov je prepuščeno vladi. Na noben način pa to ni točno, in je tudi v Iliriji veljal tozadevni člen konkordata. Tekom l. 1812. so bili ustanovljeni „conseils de fabrique“,<sup>13)</sup> to so bili odbori za upravo imovine cerkvene fabrike. Ta odbor je bil sestavljen tako-le: župnik, župan (ako bi bil ta drugega veroizpovedanja, pa kak občinski svetovalec) kot zastopnik občine, pet do devet zastopnikov faranov, katerih večji del voli škof, manjši del prefekt.<sup>14)</sup> Cekmoštri so odposlanci tega odbora. Naloga cerkvene fabrike je, skrbeti za pokritje stroškov božje službe. Cerkev kot taka je juristična oseba javnega prava, ki je „établissement public“. Fara je torej organizovana kot samoupravno telo, moremo jo smatrati za javno-pravno korporacijo. Velika množina škofij v Dalmaciji se je smatrala za težko breme prebivalstva. Francozi so visoko vpoštevali reformo, tičočo se nižje duhovščine, ki jo je izvedel Jožef II., in prepričani so bili, da tudi ne bi mogli problema rešiti na umnejši in ugodnejši način.<sup>15)</sup>

V ilirskih deželah je bilo 3105 katoliških in 396 pravoslavnih duhovnikov, 796 katoliških menihov in 260 nun, pravo-

slavnih menihov pa 100. Izmed prebivalcev je pa bilo 1,312.000 katoličanov, 224.000 pravoslavnih, 15.000 luterancev in 2000 Židov. Dohodki katoliške cerkve v ilirskih deželah so znašali 2,185.000, dohodki pravoslavne cerkve pa 333.000 frankov.<sup>29)</sup>

Omenili smo že, da je osnovni dekret vsaj v velikih potezah, daši površno, izkušal urediti dohodke, namenjene duhovnikom. Še l. 1813. je imelo hrvatsko duhovništvo sledeče dohodke: nekateri so dobivali plače iz državne blagajne, drugi so imeli obenem tudi druge cerkveno-imovinske vire, tretji so dobivali desetino ali so živeli od cerkvenih posestev, četrta skupina je pa bila ona, ki je imela svoja zemljišča in je obenem dobivala desetino.<sup>30)</sup> V drugih pokrajinah so bili menda viri dohodkov kaj enostavni. Verski fond je nudil duhovščini precej dohodkov, pa kljub temu je preobrat za francoskega medvladja hudo zadel domačo duhovščino, kajti denarne zadeve so bile precej neurejene.<sup>31)</sup> Na prav čudne načine je vlada prispevala tudi k vzdrževanju škofij. Marmont je na pr. senjskemu škofu prepustil vinsko užitnino mesta Senja, ki je znašala 60.000 frankov. Ko je Bertrand javil senjskemu škofu, da ne more več dopuščati pobiranja užitnine, mu je škof odgovoril: „Vi slabo razumete svoj posel; ako hočete, da so narodi mirni, je treba dobro plačevati duhovnike, kajti oni so tisti, ki vcepljajo narodu poslušnost.“<sup>32)</sup> Bertrand se niti ni mogel zgražati nad tako sodbo, saj so bili Napoleonovi nazori isti.

Kar se tiče cerkvenega premoženja, se niso vršile radikalne izpremembe. Napoleon je sicer nekoč izrazil mnenje, da bi bilo najbolje, ako bi se likvidirala vsa posestva mrtve roke, prepuščajoč Avstriji, da naj napravi, kar hoče, s cerkvenimi posestvi, ki se nahajajo na avstrijskem ozemlju in pripadajo k ilirskemu cerkvenemu premoženju.<sup>33)</sup> Med ilirskimi upravitelji je pa prevladalo mnenje, da ne sme biti vladna namera, se polastiti cerkvenih posestev.<sup>34)</sup>

Nasproti redovom so postopali Francozi precej nemilostno. V Ljubljani je bilo opuščenih več samostanov, in ko so se Avstrijci vrnili, je moral intendant sestaviti natančno poročilo o njih. Redu usmiljenih bratov ni razpustila francoska vlada, redovniki so pobegnili, ker ni bilo denarnih sredstev.<sup>35)</sup> V Dalmaciji je bil Marmont izredno naklonjen frančiškanom ter jih je podpiral po vsej možnosti. V svojih Mémoirjih piše: „Nič ni bilo bolj važno, nego pridobiti njih; uživati njih prijateljstvo, to je značilo za vlado, imeti vso moralno silo, ki jim je bila lastna. Razkrivati glavno silo v deželi in jo izrabljati, to je prava umetnost za zavojevatelja, ki hoče vladati, ne da bi bil tiran.“<sup>36)</sup> Pa Marmont je bil dalekoviden, pridobil si je naklonjenost frančiškanov zaradi tega, ker so oni imeli ozke zveze z Bosno, „le spie più eccellenti“.<sup>37)</sup>

Zanimivo je, zasledovati mnenja, ki jih imajo ilirski intendanti o duhovščini in nje vplivu. Po poročilu iz leta 1810. je v obče „l'esprit“ duhovnikov zadovoljiv in njih vedenje v anektiranih deželah hvalevredno. Tu, bolj ko kje drugje, so stan velike važnosti in zaslužujejo ugled, ki jim gre.<sup>28)</sup> Redovniki pa so, izvzemši v Dalmaciji, brez vpliva na prebivalstvo. „Duhovništvo nemških pokrajin, in predvsem Kranjske in Koroške kaže „bon esprit“ in njega sodelovanje je bilo koristno politični oblasti pri naborih. V obče kaže duhovništvo gorečnost in izobrazbo.“<sup>29)</sup> V Dalmaciji so bili duhovniki jako nevedni in so uživali malo ugleda, kakor poroča Marmont.<sup>30)</sup> „Župniki znajo komaj čitati in pisati in živijo jako razbrzdano. Se bolj nerodni in razuzdani so pa pravoslavni popi. Edinole katoliški redovniki imajo v Dalmaciji ugoden vpliv na prebivalstvo.“<sup>31)</sup> Tudi v dubrovniški provinciji so duhovniki nevedni in brez vpliva. V kotorskem distriktu ima vsaka rodbina svojega duhovnika, ki se udeležuje umorov, grabežev in navadno podpihuje in izpodbuja k zločinu.“<sup>32)</sup> Na Hrvatskem ni mnogo bolje. Tam sicer ljudstvo pokorno sluša duhovnike, pa ti so tudi tu nevedni, „ou démoralisés ou bornés et ignorants n'ont aucun esprit de corps.“<sup>33)</sup> Tudi na otokih hrvatskega Primorja so razmere v tem oziru prav žalostne. „Na otokih kar mrgoli duhovnikov brez vsake izobrazbe, ki životarijo v brezdelju, so prebivalstvu težko breme in nedostojen vzor občni razbrzdanosti.“ Menda so francoski upravitelji najbolj čislali duhovščino slovenskih dežel in prizadevali se menda niso brez uspeha, jo privabiti k upravnemu delu. Izjema so pa bili po vsej priliki novomeški duhovniki, ki so se lotili modernega sredstva — stavke. Ker niso dobivali redne plače, so izjavili s prižnico, da prenehajo z božjo službo. Kronist pa dostavlja, da niso imeli namena, povzročiti kake rabuke, ampak so hoteli le zbuditi čuvstvo usmiljenja.“<sup>34)</sup>

Kolikor se more sklepati po arhivnih dokumentih, ni bilo ostrega nasprotstva med duhovščino in pa francosko vlado. Cerkvene razmere v Franciji so bile že urejene, ko je zasedlo cesarstvo ilirske dežele. Konkordat je zastopnikom katoliškega veroizpovedanja prožil možnost, da so se mogli brez vsake skrbi složiti z novim vladajočim redom. Istina je, da se je uvedla civilna poroka, pa to je posredno priznala tudi francoska cerkvena oblast, sprejemši konkordat za veljavno merilo novih cerkvenodržavnih odnošajev.

Ko so postale ilirske dežele zopet avstrijske, se je v cerkveni ustavi in cerkvenopolitičnih stvareh takoj zopet uveljavilo stanje, kakor je bilo pred dohodom Francozov. Na nobenem polju javne uprave niso bili vsi francoski sledovi tako brzo in tako skrbno izbrisani, kakor na tem. Primeren epilog k temu

poglavju je pa „oklicanje“ barona Latermanna, kjer pravi prav značilno in nekoliko naivno: „Sa povelizhati boshjo slushbo in sa sveseliti vse ludi po ilirskih, nekaj shasa lesem francoski oblasti oddanih, sdaj pa spet vdoblenih deshelih, smo sa prav spoznali spet vpelati zesariski estrajski kalender in zerkvene opravila tako, kakor so jih obhajali v'letu 1809.“<sup>23)</sup>

- 1) Pouillet, Institutions françaises. 320.
- 2) Décret 15. novembra 1790.
- 3) Pouillet, Institutions françaises. 325.
- 4) Décret, 13. februarja 1790.
- 5) Esmein, Histoire du droit français. 166 i. sl.
- 6) Schönbrunn, 29. septembra 1809.
- 7) Roederer. Oeuvres, t. III. p. 335.
- 8) Articles organiques 54. 26. mesidorja an IX.
- 9) Code pénale, art. 261.
- 10) Code pénale, art. 201.
- 11) Code pénale, art. 207.
- 12) Décret, členi 143.—149.
- 13) O tem razprava Viktorja Steske v Izvestjih 1906, str. 53.—70.
- 14) Istrski intendant 18. februarja 1813. Fie 62.
- 15) 29. aprila 1813. Fie 61.
- 16) Poročilo istrskega intendanta 18. februarja 1813. Fie 62.
- 17) Mayer, Theorie des französischen Verwaltungsrechts 503.
- 18) Poročilo generalnega intendanta 6. oktobra 1810. Fie 61.
- 19) Fie 61.
- 20) Poročilo intendanta Civilne Hrvatske 16. februarja 1813. Fie 62.
- 21) 16. februarja 1813. Fie 62.
- 22) Bertrand cesarju, Ljubljana 9. julija 1811. Fie 62.
- 23) Napoleon ministru zunanjih poslov, Pariz, 2. aprila 1811.
- 24) Chabrol tržaškemu intendantu 8. maja 1813. Fie 62.
- 25) Dr. Jeuniker mèru 23. aprila 1814. Ljubljana mestni arhiv.
- 26) Marmont, Mémoires. III.
- 27) Stratico Dandolu 21. februarja 1809. Correspondenza Stratico. Archivio comunale di Milano.
- 28) 6. oktobra 1810. Fie 61.
- 29) Fie 62.
- 30) Marmont, Mémoires III.
- 31) Fie 62.
- 32) Poročilo dubrovniškega intendanta. 1. marca 1813.
- 33) Intendantsko poročilo 16. februarja 1813. Fie 62.
- 34) Archives du ministère des affaires étrangères.
- 35) 26. dan listagnoja 1813. Ljubljanski mestni arhiv.







ZAKLJUČEK.





## I.

Doba državotvornih poizkusov in reform prvega cesarstva, globoko izpreminjajočih življenske razmere raznih družabnih skupin in posameznikov na vseh poljih državne dejatelnosti, kaže neko stremljenje po vzorih in zgledih antičnega, rimskega nazora o problemu države. Tisti klasični smisel za neko harmoničnost in za doslednost državnih uredob preveva vso dobo Napoleonovega cesarstva. Vse črte na teh novih državnih zgradbah so ravne, preproste, tu ni nič zagonetnega in zamotanega. Srednji vek s svojimi mnogobrojnimi ustavami držav in državic, mest in trgov, stanov in plemenitaških rodbin, z vso svojo zakonsko raznovrstnostjo pomenja povsem drugo pojmovanje o državi, v vsem tem je izražena druga smer, drug duh. Napoleon je pa po svoji notranjščini in po krvi Latinec, on in njegova doba se vračata k antiki. Prvo cesarstvo je nekak prenovljen cesarski Rim. To spoznanje ni nikaka trditev, ki bi se je moral pravnik izogibati, ker ne vsebuje nikakega pravnorednega činitelja. Pravniki kakor Jellinek kažejo z vso odločnostjo na cezaristično ustavo prvega cesarstva, ker jo prešinja rimska misel, da je ljudstvo, „populus“, izročilo cesarju svojo oblast.<sup>1)</sup> Za sistem državnih ved mnogo dragocenejše misli je prevzelo prvo francosko cesarstvo iz velike rimske dediščine.

Imperium, javna oblast, in suverenost, oba glavna znaka Napoleonove države, sta pravni misli iz starorimskega iztočnika. Državni imperij, pravni izraz državne vsemogočnosti, doseza v Napoleonovem državnem ustrojstvu svoj vrhunec. Duguit imenuje imperij subjektivno pravico ukazovanja, absolutno, nedeljivo pravico.<sup>2)</sup> Dopusten je dvom, ali smemo pri tem pojmovanju uporabljati pravno predstavo subjektivnega prava, ki mu je nositelj ljudstvo, mesto ali cesar. Dasi moramo odklanjati vsako pozitivno jurisprudenco, se vendar pri velikih temeljnih začetnih problemih ne moremo osvoboditi nekih pozitivnih predpogojev. V začetku je bila oblast brez pravic in dolžnosti. In šele ta pozitivna podlaga ustvarja možnost pravnega tolmačenja državnih in pravnih odnošajev. Imperiju ne jemljemo njegovega bistvenega značaja, ako mu odrekamo značaj sub-

jektivne pravice. Imperij, državna oblast, je danes tako ozko spojena s pojmom moderne države, da znači njegova negacija naravnost anarhičen federalizem. Imperij, ki ga prešinja ena volja in ki po pravnem naziranju pomenja enotnost države, izražene v pravni osebnosti, je in ostane važen pojem našega državnega pojmovanja. Predstava javne oblasti je najožje spojena z mislijo suverenosti. Mesto-država je bila Rimljanom vrhovna oblast; lastna ji je bila suverenost, kajti nikdo ji ni mogel ukazovati. V dobi srednjeveške državne razbitosti, ko je bil pozabljen antični državni ideal, se potaplja jasni pojem suverenosti med najrazličnejšimi, svojeobraznimi ustavnimi tvorbami. Državne enotnosti ni več, provincije, mesta stanovi in socialni razredi jo zamenijo. Privilegiji vseh teh socialnih skupin so silnejši nego smisel za enotno, suverensko državo. Koncem srednjega veka in tekom novega veka se ustavljajo razne socialne sile, da bi zopet zavladal stari rimski pojem javne oblasti in suverenosti. Izid stoletnega boja je ugoden na novo se porajajoči državni misli. Že prosvetljeni absolutizem je sijajna zmaga suverenske, vse druge socialne skupine podjarmljajoče vseoblastne države. Država je sedaj zopet neoporečno silnejša in mogočnejša nego vse druge ustavne in socialne skupine. Bila je to posledica velikanske, vse sile vpregajoče borbe kraljestva za prvenstvo proti stanovom, mestom in raznim korporacijam. Ko je kraljestvo končno v tej mogočni stoletni borbi zmagalo nad vsemi drugimi partikularističnimi silami, je bila tudi že državnemu razvoju odkazana pot, Napoleonovo cesarstvo pomenja sijajno, popolno zmago teh teženj. Vse socialne sile sebi podčinjujoča suverenost in centralizacija, to sta najnovejša in najznačilnejša znaka enotne države po francoskem vzorcu. Nikjer ne najde v svojem jedru staro stremljenje po skupljanju in združevanju vseh državnih sil tako značilnega in popolnega izraza kakor v Franciji. Napoleon je nositelj tega novega državnega sistema, ki ima pravzaprav stoleten razvoj za seboj. To, kar je bilo prej nepopolno, nejasno in motno, to stopa sedaj Napoleonovim vrstnikom pred oči v jasnih, ostrih in trdo se odražajočih konturah. Napoleonova centralizovana Francija je povsem druga država, nego so bile vse one, v katerih se je novo državotvorno načelo borilo za veljavo in prvenstvo. In ako se misel vrača v davno preteklost, v dobo neizprosne rimske državne suverenosti, stopajo čisto drugi državni tvorci pred nas. Rim je bil mesto-država, Francija devetnajstega veka je površinska država. Čisto druge naloge, druge svrhe nego antična ima moderna država. Problem je mnogo manj enostaven, zamotan je in vsestranski. Življenski pogoji so vsled temeljnih gospodarskih izprememb čisto drugi. Moderna demokracija čuti na tisočeren način to

strašno nasprotstvo med državljansko enakostjo in borbo gospodarskih razredov. Napoleon si menda, ko ustvarja tip centralizovane, suverenske moderne države, ni niti v svesti, da daje problemu države stokrat opasnejšo, mikavnejšo, mogočno obliko, ki obsega glavna vprašanja modernega življenja.

To nesoglasje med ustavnimi zakoni in neizprosni gospodarskimi razmerami dovaja pogosto do popolnega omalovaževanja ustavnega prava in ustavnih oblik. „Preveliko važnost polagamo na obliko vlade . . . Zakon, ki ustvarja oblast in obliko vlade, nima toliko vpliva na narodno srečo kakor zakon, ki ustvarja lastnino in določuje, kako razpolagati z njo.“<sup>9)</sup> Ta nepovoljna sodba o pomenu in važnosti ustavnega prava ni povsem upravičena. Marsikateri avtor javnega prava odklanja potrebo, razpravljati o vezeh, ki vežejo ustavno pravo in gospodarstvo. In vendar je plod takega razmotrivanja globlje prodiranje v smisel in notranji pomen javnega prava. Ustava, ki je pravzaprav merilo za vpliv in silo posameznih socialnih razredov v državi, vpliva na vsak način tudi globoko na gospodarsko strukturo izvestne države. Predvsem spaja problem državnega socializma, ki temeljno pretvarja najvažnejše oddelke upravnega prava, v sebi nekako ustavna in gospodarska vprašanja. Na tem polju je medsebojni vpliv gospodarstva na ustavo in ustave na gospodarstvo neizogiben. Nikdar niso ustavne oblike v kakem brezračnem prostoru, kjer bi živetarile, ne da bi na njih učinkovalo gospodarsko življenje, ampak ustava stoji sredi tega vrvenja kot darilo zmagalcem. Ako presojamo Napoleonov ustavni in upravni sistem, ne smemo nikdar pozabiti, da mu je poverjena ne samo strogo formalna ustavna, ampak tudi občesocialna funkcija, ki se kaže v jasno izraženem pripravljanju k državnosocialističnemu razumevanju države in njenih funkcij.

Dobi prvega cesarstva, njenemu ustavnemu in socialnemu ustrojstvu, daja en človek posebno obeležje — in to je Napoleon. Ne smemo se zgražati nad odkritim priznanjem, da zagrešimo nesociološko zмотo, ako imenujemo dobo izkratka Napoleonovo. Ker stopa ta genialni človek tako silno v ospredje, ker vpliva na vsakega s čudno, nepopisno sugestijo, se zdi nekritičnemu, sociološki nešolanemu opazovalcu, da je on ustvaril ono dobo in da brez njega ta doba ne bi imela tega značaja, tega pomena. Heroizem je naziranje, ki je danes opuščeno, posameznik, bodisi še tako genialen, ne more svoji dobi pritisniti na čelo svojega belega. V trenutku, ko se zavedamo, da so mase in ne posamezniki gibne sile vsakemu pravnemu in socialnemu preustrojstvu ter vsakemu velikemu dogodku, je heroizem, vsako oboževanje osebnosti, neznanstven čin. Anonimna masa, in ne posamezni intelektualni heroj, je

povzročitelj vseh izprememb. Heroj in njegovo ime postaja etiketa, napovedna beseda za cel skup socialnih pojmov. Nehote se peresu vsiljujejo izrazi, kakor Napoleonova ustava, Napoleonov sistem. Išoč primerno besedo, lovimo oni sugestivni pojem, ki daja dobi in sistemu lastni mu „cachet“. Heroj postaja deležen vsega onega, kar je storila anonimna masa, kar so povzročili neizbežni socialni zakoni. Nikdo izmed največjih pisateljev, ki motrijo zgodovino s širšega, rekel bi, sociološkega stališča, ni v tem oziru huje grešil ko Taine. Vse napake, vse grehe sistema je pisal Napoleonu na rovaš. Napoleon je kriv, da je Francija tako brezsmiselno centralizovana, on je oče, edini povzročitelj in pospeševalec celega sistema, ki je zadal Franciji tako hude, skeleče, neizlečljive rane. Ako ne bi bilo Napoleona, bi tudi ne bilo vsega zakonodajstva cesarstva, ne bi bilo prefektov, ne centralizacije. S čudovito fineso in kulturnim tankočutjem zasleduje Taine početek Bonapartove rodbine, vse vplive rase, temperamenta in herojeve psihe. Ta dejstva mu služijo v presojanje vseh institucij ustave in uprave. Napoleon je središče vsega razvoja, od njega je odvisna smer državnih sil. To je velika zmeta, ki brani pogled na dejanski državo- in družboslovni proces.

Pa ta zmeta je pri značaju, kakoršen je Napoleon, razumljiva. Pri njem se povsem izgublja vtisk, da je le marioneta mogočnih socialnih sil. Zdi se, da je vsak čin, vsa smer celotnega življenja narodov neizogibna posledica njegovih individualnih sil. Vseveden in vsemozen je, vsi detajli, najneznatnejše podrobnosti upravnih poslov so mu znane do pičice. Za tak um je Francija preozka, finance in upravne podrobnosti zavojevanih dežel so mu baje znane kakor vsakemu upravitelju, ki se je dolga leta bavil z njimi. Kdor opazuje dejatelnost, ki jo razvija, mora misliti, da je on gonilna sila in da bo obstalo vse kolesje, ko bi njegova roka ne držala več vajeti. In vendar je vse to le navidezna, nerealna slika. Napoleon sam se zaveda, da ne vodi on človeške struje, ampak da vodi ona njega, da je zaman, se upirati struji. V državnem svetu je nekoč rekel: „Moja politika je, vladati ljudi tako, kakor to želi njih večina.“<sup>(4)</sup> To je iskreno priznanje, da vladajo višje sile, ki jih človek ne more premagati. Brezsmiselno in abotno bi bilo, ako bi ne vpoštevali volje, ki je lastna taki individualnosti. Ni dvoma, da taka volja vpliva na dogodke in razvoj, pa manjša je in brezsilnejša, nego se zavedamo.

Ustavna in upravna enotnost, ki jo je dal Napoleon Franciji, ni izraz njegove svobodne volje. Ta enotnost se je pripravljala tekom vekov, kraljestvo je zastavljalo vse svoje sile, da jo pribori Francozom, plod je predvsem zgodovinske preteklosti. Pa tudi drugi razlogi so mogočno podpirali to strem-



ljenje. Jezik in literatura, skupno kulturno stremljenje tekom stoletij, to so same činjenice, ki so izenačile vse krajevne posebnosti in pritisnile francoskemu narodnemu značaju neko neizbrisno skupno potezo. Povrh je geografsko obeležje izenačevalo ter spajalo jug in sever v nerazdružno enoto. Ko so se pripravljali veliki ustavni preobrati, je bil francoski narod enoten bolj ko vsak drug na kontinentu. Vse te činjenice, ki se dozdevajo morebiti na prvi pogled nevažne za javni razvoj, postajajo velevažne, ako se vprašamo, kako je prišlo do moderne države. Prej ko vsaka druga država je Francija prebolela fevdalizem, ker je bila mnogo zrelejša, mnogo enotnejša nego vse druge na iztoku in jugu, in ta zrelost je uničila stari režim ter pripravljala centralizacijo. Napoleon je le oni veliki izvrševalec, ki mu je usojeno, da se pod njegovo oblastjo izvrši ta dolgotrajni proces. Ker je Francija bolj izenačena nego druge, iztočne velevlasti, ker je zrelejša, se najprej v njej uveljavljajo načela moderne države. To izenačenje, ta pravzaprav žalostna uniformiranost ni Napoleonovo delo. Doba prvega cesarstva ni povsem dosledna v svojih načelih in nazorih, saj ne odklanja struj in sistemov, ki so vladali pred revolucijo, in to je dokaz, da je sad zgodovinskega razvoja. Tocqueville se prav dobro izraža o tem: „Naj razmotrivamo upravo v ožjem smislu besede, šolo, cerkev, vedno nas poraža neka čudna zmes vidikov upravne in absolutne monarhije, vidikov prosvetljenega despotizma in individualističnega načela. Moderni režim je neki celoten in raznovrsten skup, kjer deluje duh francoske revolucije, individualistični duh le kakor kvas.“<sup>43</sup>) Taka trditev je zaradi tega dragocena, ker nas uči, da ni Napoleon ustvaril značaja prvega cesarstva, ampak da je njega značaj komponenta nešteti zgodovinskih sil.

Kljub vsemu temu pa pomenja revolucija in prvo cesarstvo v marsikaterem oziru prelom s preteklostjo, dasi se ta prelom pripravlja že dolgo. „V tej ogromni borbi sedanosti s preteklostjo sem naravni razsodnik in posređovalec. Izkušal sem, biti najvišji sodnik. Vsa moja notranja uprava vsa moja diplomacija je stremila za tem velikim smotrom.“ Tako pravi Napoleon.

Živa, skoraj neizkorenljiva je misel, ki vidi v Napoleonu samo vojskovodjo in ne upravitelja. In vendar je bil sam mnogo ponosnejši na svoje zakonike, na svoje prefekte nego pa na dobljene bitke. Sorel vzklika povsem upravičeno: „Napoleon je ustvaril več uradnikov ko častnikov.“<sup>44</sup>) Napoleonovo upravno delo se je podcenjevalo, ker so za veliko množico bili očitnejši uspehi bojišča. Njegova vojaška preteklost in vzgoja je močno vplivala na duh, ki ga je vcepljal državnim institucijam, in ta duh je bil skoraj soroden uniformni centralizaciji. Francoska šola one dobe je kasarna. Vsa uradniška

hierarhija je podobna dobro izvežbani, poslušni armadi, kjer ni mesta za individualno voljo. V vse svoje institucije zanaša Napoleon precej vojaške discipline in vojaškega duha. Ministri in prefekti so poslušni kakor naredniki. In to francosko prvo cesarstvo zbuja spomin nekega podobnega državnega ustrojstva, bizantinske države. Tu kakor tam iste, izborna organizirane stopnje uprave, iste množice podložnih uradnikov, isto združevanje vse sile v eni roki, ista kodifikacija prava. Tudi bizantinska država ni enorodna, ampak mnogi, različni narodi in rase so ji podložne. V novi Napoleonovi Franciji se tudi križajo narodi, plemena. — Sedaj nam je pa treba motriti sistem francoske centralizacije, ki je temelj državnemu sistemu prvega cesarstva.

## II.

1. Precejšnje težave se pojavljajo, kadar je treba vseobsežnim, širokim, kolikor toliko družabnim pojmom dati točno, jasno, strogo juristično določbo in obeležje. Tak pojem je pojem centralizacije in decentralizacije. Pojma centralizacije in decentralizacije sta pendanta. Naloga pričujočega ekskurza ni, podati novo dogmatično konstrukcijo teh pojmov, kajti ta ne bi spadala v okvir mojega spisa. Vendar ne bode odveč, kratko očrtati nekatere sisteme ter poudarjati njih hibe in prednosti. Poizkus, uvajati v sistem decentralizacije kak nov element, gotovo ni brez praktičnega pomena.

Razlikujemo razne vrste decentralizacije. Pa predvsem se vprašajmo: Kaj je centralizacija v upravi? S tem izrazom se označuje „neki poseben način organizacije državnih uradov.“ „Glavni znak centralizacije je razmerje odvisnosti od najvišjega skupnega uradniškega središča.“<sup>1)</sup> Ta definicija velja pred vsem za birokratsko državno upravo po francoskem vzorcu, kjer si je ministerialni sistem priboril popolno zmago. Poleg upravne decentralizacije je velike važnosti zakonodajna decentralizacija in Vavřinku pomenja ta-le dejstvo, da so v državi še drugi državnopravni stvori poklicani, izdajati enake formalne zakone kakor država.<sup>2)</sup> Ferraris<sup>3)</sup> razlikuje med hierarhično in avtarkično decentralizacijo. Prva je upravna in birokratska decentralizacija v že omenjenem Vavřinkovem smislu, druga pa je decentralizacija samouprave. Pojem avtarkije mesto pojma avtonomije, ki mu manjka prava točnost, je prav srečno izbran. V izrazu „avtarkija“ je izražen temeljni značaj samouprave; seve daja tej avtarkiji državni zakon obliko in obseg. Ni mogoče, povsem soglašati s Ferrarisom, kar se tiče njegove klasifikacije, kajti v njej ni mesta niti za strokovno samoupravo gospodarskih orga-

nizacij, niti za samoupravo narodnosti, ki ji je brez dvoma usojen važen razvoj. Ferraris postavlja v nasprotje hierarhično in avtarkično decentralizacijo in imenuje poslednjo tudi teritorialno.<sup>10)</sup> Ne uvidevamo, zakaj hierarhična, to je, birokratska decentralizacija ne bi bila teritorialnega značaja. Povrh pozablja Ferraris povsem, da je mogoča tudi samouprava brez teritorialne podlage, a sloneča na načelu osebnega prava, o čemer nam bo pozneje govoriti. Popolnoma je pa treba soglašati s sledečim naziranjem Ferrarisovim: Organi krajevne samouprave mu niso delegiranci, ampak del upravnega organizma države in se razlikujejo od vladne uprave le po tem, ker uživajo avtarkijo. Potemtakem so avtarkični organi uradniki neposredne državne uprave.<sup>11)</sup> Ta definicija mnogo bolj ustreza rednemu in obenem pravnemu razmerju med državo in občino nego v svojem jedru povsem naravnopravni značaj pojma samouprave, ki mu je skoraj nemogoče dati pozitivnopravno obeležje. Z vso upravičenostjo trdi Ferraris, da se v vsaki panogi uprave obči državni interes stika s krajevnim.<sup>12)</sup> Tista subtilna razlika med občin in krajevnim interesom, ki naj bi bila odločilna za kriterij državne uprave in samouprave, je povsem sholastična in bi jo bilo treba iztrebiti iz upravnega nauka.

Mnogo ingenuoznejša, juristično mnogo izrazitejša in teoretično preišljena je Jellinkova klasifikacija. Razlikuje med upravno, samoupravno in deželno decentralizacijo.<sup>13)</sup> Upravna decentralizacija more biti dvojna. Prvi, starejši sistem je provincialni, drugi pa je tisti, v katerem služijo načelu decentralizacije srednje stopnje uprave. Prvi sistem je na vsak način hvaležnejši objekt zgodovinskega in dogmatičnopravnega preučevanja nego drugi. Provincialni sistem je danes premagan, pa njegova zgodovinska vloga je bila nekdanj velpomembna. Zdi se nam uspešno sredstvo decentralizacije in vendar je nekdanj v srednjem veku mogočno prispeval k centralizaciji moderne države. Vsa razlika med provincialnim in realnim upravnim sistemom je v načinu delitve dela. Po sistemu provincialne uprave se bavi centralni urad z vsemi upravnimi zadevami geografski določene provincije, dočim so centralni uradi realnega sistema strogo strokovno organizirani in se razteza njih strokovni delokrog na vse državno ozemlje. Oba sistema sta često kombinirana. Tudi v Avstriji inamo poleg po realnem sistemu zasnovanih strokovnih ministrstev tudi ministre-krajanje, katerih delokrog — ako moremo sploh o takem govoriti, saj je ta partija avstrijskega javnega prava povsem netočna in nekodificirana ter zaradi tega skrajno opasna ustavnemu in političnemu razvoju — ni strokovno, ampak provincialno določen. Provincialni sistem je sploh v modernem javnem pravu izraz neke prehodne dobe v dotičnem ustavnem življenju. Klasičen

primer provincialne uprave je Bosna in Hercegovina, ki sta podrejeni strokovnemu skupnemu finančnemu ministrstvu. Pa segajmo v preteklost! Na Francoskem pomenja šele uvedba strokovnih ministrstev zmago realnega sistema, ki je popolna v dobi revolucije. Intendant je servilno sredstvo centralizacije in je vendar organ provincialne uprave, katere temeljna poteza je več ali manj decentralistična.

Misel provincialnega sistema je še živa v osnovnih idejah Napoleonove Ilirije. Ilirske dežele so bile komaj zavojevane in treba jim je bilo dati novodobno upravo. Treba je bilo kombinovati misel provincialne decentralizacije z mislijo stroge upravne centralizacije. Podreditev ilirskih dežel enemu francoskemu ministrstvu je bila gotovo jasen izraz provincialnega sistema. Podrejene so pa bile dežele, a ne provincije, kajti poslednje tvorijo običajno skupino strogo enotne države, dočim obsega pojem dežele že neki decentralističen moment. Mnogokrat pa notranji značaj dežele ne ubrani pogubnega centralizovanja, ki ni zgolj upravno, ampak mnogo bolj zakonodajno in pravosodno. Ilirsko skupino smo imenovali dežele in ne provincije, dasi stopa pogubni centralistični moment tako sitno v ospredje; saj so naravni pogoji ustvarili tisto obeležje, ki je značilno za pojem dežele.

Jellinek imenuje deželo ono skrajno mejo državne decentralizacije, ki ne uničuje značaja enotne države.<sup>14)</sup> Kljub temu bi poudarjali, da je pojem dežele precej prožen, saj mu je Jellinek sam dal to prožno obliko. Dežela je skupni pojem za celo vrsto pojavov. Tudi centralizovana država po vzorcu Napoleonove Francije more imeti svoje dežele, ki po svoji pravni konstrukciji mnogo bolj nagibljejo k centralističnemu nego decentralističnemu načelu. Dežele pa morejo biti podvržene materni državi, ne da bi s to-le tvorile enotno državo. Vzorec so ilirske dežele, ki jim s Francijo ni ozemlje skupno niti podaništvo. Jellinek<sup>15)</sup> izrecno poudarja, da imajo obrambna ozemlja lastno ozemlje in podaništvo, in vendar spadajo tudi pod pojem dežele. Državna enotnost ni značilna za pravno razmerje med državo in deželo. Sploh je nauk o deželi, ki se je izkazal kot prav potreben s pravnometodološkega stališča, kljub velikim Jellinkovim zaslugam v nekaterih ozirih potreben revizije. Tudi bi bilo treba z vso točnostjo iztakniti mejo med provincijo in deželo, ki je še danes izredno nejasna. Vendar je dovoljeno, trditi, da je v prvi merodajen edinole centralistični, v drugi pa tudi decentralistični moment.

Ali se krije pojem decentralizacije s pojmom samouprave? Sicer se rabita oba pojma pomotoma promiscue, vendar si moremo predstavljati samoupravo, ki ne odgovarja idealom in načelom decentralističnega sistema. V samoupravi nekaterih

avstrijskih dežel stopajo centralistični momenti silneje v ospredje nego decentralistični. Vendar je pojem decentralizacije mnogo širši nego pojem samouprave, kajti, kakor smo že omenili, marsikatera decentralizacija je samoupravnega značaja. Praksa kakor tudi običajna terminologija ne razlikuje med avtonomijo in samoupravo. Vendar je treba naglasiti neko razliko. Gareis<sup>16)</sup> trdi, da tam, kjer ima kaka družabna skupina avtonomijo, ji gre tudi samouprava, pa to še ne pomenja avtonomije. Pojem avtonomije je zakrivil mnogo nejasnosti, kar kaže tudi Gareisova argumentacija. Brez revizije pojma avtonomije ni mogoče doseči jasne formulacije pojma samouprave in decentralizacije. Zavreči je pa pri jurističnem presojanju državnih tvorb pojem interesa, ki ga Gareis<sup>17)</sup> s tako gorečnostjo uvaja v občno državno pravo, kajti ta je nesposoben, da bi v pravnem oziru točno označil tvorbe, kakoršna je tvorba samouprave. Ne zanikamo pa, da je mogoče, pojem interesa z uspehom uporabljati pri sociološkem proučevanju države in njenih funkcij.

Kadar govorimo o decentralizaciji, mislimo le redko na strokovnogospodarsko in narodnostno samoupravo. In vendar se v teh dveh oblikah gotovo pripravljajo nove gibne sile pravnega razvoja. Kar se tiče strokovnogospodarske samouprave, so v njej teritorialni momenti že združeni z osebno-pravnimi. Pa brezteritorialnost stopa že silno v ospredje. Organizovana narodnost se bode najbrž povsem osvobodila teritorialnega načela in sklepala z njim le v redkih slučajih kompromis. Napoleonov upravni simplicizem je smatrati vedno bolj premaganim stališčem. Borba prvega cesarstva proti samoupravi je dala vsemu javnemu pravu prvega francoskega cesarstva poseben značaj. Enostavnost francoskega upravnega sistema ne ustreza živlenskimi potrebami narodnostno mešanih držav. Samo ob sebi je umevno, da organizovana narodnost ni poklicana, biti v škodo individualnostim, ki so jih ustvarile historične sile, niti zmanjšati vpliv suverenske moderne dežele. Uspešna oblika nove decentralizacije stremi vedno bolj po pravni raznoobraznosti.

2. Med jurističnim pojmom suverenosti in centralizacijo je neka očitna, neutajljiva vez. Značilno je dejstvo, da je treba prvke moderne misli o centralizaciji iskati tam, kjer se je prvič pojavila misel novodobne, suverenske države, v preporodni Italiji. Pa to ni centralizacija velikih novodobnih držav, ampak centralizacija državnih oblasti na malem ozemlju in nositelji tega načelnega skupljanja sil so oni prosluli „principi“, ljudje tistega kova, kakoršen je Macchiavellijev vladar. Vzori te nove administracije so tuji, mohamedanski. V trinajstem veku že je bila Sicilija pod Friderikom II. strogo centralizovana država.<sup>18)</sup>



Fevdalizem je bil odpravljen, sodna in upravná oblast je bila združena v kraljevih rokah. Ta centralizacija je bila posledica splošnega usužnjenja osrednji oblasti. Strogo je prepovedana volitev uradnikov, in kruta kazen zadene onega, ki bi se uprl temu ukazu. Davčna politika je prav skrbna in prevevajo jo mohamedanska načela. Burckhardt pravi prav značilno: „Hier ist kein Volk mehr, sondern ein kontrollierbarer Haufe von Untertanen.“ Podlaga takemu državnemu sistemu je atomizirana družba, ki je obenem predpogoj centralizaciji. Mohamedanski državni vpliv je tudi pozneje v raznih italijanskih vladavinah ostal silen. Benetke so prednjačile v vzorni in skrbni budžetni politiki.<sup>19)</sup> Ni čuda, da so ravno države, izpostavljene iztočnemu vplivu, najpripravnejše, sprejemati te tuje uredbe.

V srednjeitalijanskih vladavinah se ti novi vzori uveljavijo šele pozneje, ko je preporod že v svojem razcvetu. Pa v teh kneževinah, kjer se polašča vlade kak energičen kondotijer in ustvarja svojo oblast sredi nešteti opasnosti, se porajajo čisto nove družabne sile. Tu ni iztočne izenačene mase podanikov, razvoju individualnosti je prosta pot. Individualnost ni v teh centralizovanih vladavinah potisnjena v ozadje, temveč se kaže, da ni nasprotja med novim tipom države in svobodno razvito individualnostjo. Doba preporoda dokazuje bolj ko vsaka druga, da novi ideal suverenske države ni nikaka ovira individualnosti. Seve je preudarjati, da so bile to male države, in vsa mogočna moderna koncentracija državnih sil je bila povsem neznana. Na takih malih ozemljih ni mogla imeti krepko združena oblast nikakih pogubnih posledic. Kar se tiče davkov, niso ti tirani uvedli mnogo novotarij, ko so prišli do oblasti. Zemljiški davek, ki mu je bila podlaga kataster, je bil tedaj že znan, nadalje indirektni davki in carine.<sup>20)</sup> Ferrara je imela že začetkom šestnajstega veka prav razvito finančno gospodarstvo. Pa kljub temu še ni bilo razlike med državno in knezovo blagajno. Vendar je novodobna država šele v poveljih. Skoraj vsa uradniška mesta so kupna, in vsako leto mešetarijo na novo, kajti oddana so samo na leto dni. Ob Novem letu hodi knez sam po Ferrari — tehnični izraz se glasi: andar per ventura — in premožnejši mu dajajo darove, pa ne v denarju, ampak v naturalijah. Pač primitiven način državnega obdajanja! Pa uprava je skrbna, in lasten ji je že nekak novodoben red. V glavnem mestu se zbira knezovo uradništvo, ki se že odlikuje po neki posebni podrejenosti in disciplini. Uradniki so skoraj sami tujci, domačina bi ponižalo, ako bi vstopil v njih vrste. Evo, tudi tu se opaža isto omalovaževanje upravne službe kakor v stari Franciji. Razvija se neko čisto novo čuvstvo dinastične lojalnosti, ki je bilo dosle popolnoma neznano. Pa ustvaritelj tega novega reda je samodržec, tiran, ki se je



iz lastnih sil vzpel do oblasti. Nositelj vsake centralistične misli je običajno kak samozvanec, ki izkuša potem novega upravnega sistema utrditi svojo vlado. Med tem éstejskim tiraničem in Napoleonom I. ni v tem oziru mnogo razlike. Ako vidi Burckhardt v Ferrari prvo moderno mesto, kjer so nastale na knezov ukaz nove, ravno zidane četrti, je pač treba pristaviti, da bi bilo treba dati tej trditvi nekoliko več ustavnogodovinske podlage.

Preudarjajoč važnost italijanskega preporeda za vznik novodobne koncentrirane države, ne smemo pozabiti na glavno misel one velike dobe. Možje preporeda dajajo staremu mišljenjskemu zakladu novo zunanjo obliko. To je prepored, recepcija antične kulturne dediščine. Samo ob sebi je pa umevno, da se tudi ves zaklad političnih misli na starih tleh poraja na novo. Starorimski imperij postaja kvas novemu državnemu naziranju. Rimski imperij in novodobna suverenost sta sorodni pravni kategoriji. Pa to ni samo rimski imperij, ampak tudi njegovo dosledno nadaljevanje, bizantinski centralizem, ki spada k dragocenemu klasičnemu idejnemu zakladu. Italijanske vladavine uveljavljajo prvič te starodavne pojme v praktičnem državnem življenju. Pa ta novi centralizem se omejuje le na ozki okoliš tedanjih italijanskih vladavin. Dosleden bi bil razvoj v veliko državno ozemlje, kjer naj bi izginila država-mesto, v mestu koncentrirana državna oblast naj bi se pretvorila v pravi državni centralizem. Pa veliki Macchiavellijev sen se razblini, ni mogoče ustvariti italijanskega centralizma. Z zdravim in samoniklim političnim čutom vidi Macchiavelli v „knezu“ centralizujočega dejatelja, ki naj ustvari združeno Italijo. Ta Macchiavellijev knez bodočnosti je prednik onih malih knežičev, ki so si na svojih tesnih ozemljih prvi ustvarili kruto, dasi kolikor toliko vzorno, centralizovano oblast. To, česar ne morejo uresničiti Italijani vsled svoje provincialne razdrobljenosti, se posreči na kontinentu prvič francoskim kraljem.

Večkrat nam je že bila dana prilika, da smo podčrtali, kako združuje ves francoski razvoj neka nepretrgana kontinuiteta; centralizem se stopnjuje dosledno in smoteno. Ta veriga upravnih dejstev ni nikjer razbita kljub vsem preobratom in prekucijam. V centralizatornem smislu so nadaljevali, in državna oblika je bila v tem oziru čisto postranska stvar, absolutno kraljestvo ni drugače delovalo nego ljudovlada ali cesarstvo. Važen mejnik pomenja v tem razvoju na vsak način zakon z dne 28. pluvisia I. VIII. Treba je priznati, da je Napoleon najdoslednejši izmed vseh činiteljev, ki so bili centralizmu naklonjeni. Departement kot upravna enota je sicer starejši nego revolucija, prefekt pa, ta najznačilnejši zastopnik cesarske Francije, se pojavlja šele pod Napoleonom.

V Mémorialu, ki ga je Napoleon sestavil v prognanstvu, najdemo marsikatero dragoceno svedočbo, ki nam priča o njegovih nazorih glede centralizacije. Odločno izjavlja, da je edino-le strašna kriza dosle onemogočila uvedbo krajevnih institucij.<sup>23)</sup> Centralizacija je bila neizogibno potrebna, ker narod ni bil zrel za svobodo — tipični izgovor vsakega reakcionarca. Narod se ne more še sam upravljati, država mora zavzeti njegovo mesto. Prefekt je glavna oseba nove upravne organizacije. Na svojih potovanjih po državi zaupa Napoleon pred vsem prefektom in neredko rabi izraz: „Naj vendar govori gospod prefekt!“ Prefekti so izborno plačani. Napoleon ne more prehvaliti svojega upravnega sistema, „le plus compacte, de la circulation la plus rapide, et des efforts les plus nerveux, qui eût jamais existé.“ In glavno orodje je prefekt. Napoleon misli, da bi bilo drugače čisto nemogoče, premagati vse strašne težave, ki se ustavljajo upravnemu redu. Zanimivo je, kako zre Napoleon na razmerje med posameznikom in upravljajočo državo. „La même impulsion se trouvait donnée, ou même instant, a plus de 40 millions d'hommes.“ Ista sila določuje dejanje in nehanje štiridesetih milijonov ljudi, vsa gibna sila prihaja iz središča. To je apoteoza centralizma. Prefekti so Napoleonu „des empereurs au petit pied“, mali cesarji. Vladar je prepričan, da so jim lastne vse prednosti nekdanjih uradnikov — to je, intendantov — ne da bi imeli le enega izmed nedostatkov.

Dolgo vlada tekom devetnajstega veka v Franciji navdušenje za Napoleonov upravni sistem. Prave slavospeve centralizacije čitamo v „Upravnem pravu“ Cormeninovem iz l. 1840. To je bilo pač mnenje, ki je tedaj vladalo ne samo na vseučiliščih, ampak tudi v praktičnem političnem življenju. To dejstvo je zaradi tega važno, ker se francoski nazori o javnem tedanjem življenju sprejemajo drugje brez kritike, kajti Pariz je izhodišče vseh političnih doktrin. Avstrijskonemška staroliberalna stranka je gotovo črpala svojo modrost o potrebi centralizovane Avstrije iz francoskega iztočnika. Pa vrnimo se k Cormeninu, čigar mnenje je tipično za vso dobo. Pripomniti moram, da je mož predstavitelj tedanjega francoskega upravnega prava, njegovi argumenti so pa neredko prav nejuristični; kljub temu so njegova izvajanja o centralizmu prav zanimiva in poučna. Pravi, da bi bil Napoleon iznašel centralizacijo, ako ne bi bilo že prej centralizma. Pri Francozih je centralizem omogočil rešitev velikega problema: edinstva ozemlja, zakonodajstva in vlade. Centralizem mu je zamotano, pa povsem novodobno socialno dejstvo. Cormenin zastopa mnenje, da antika ni poznala centralizacije, ampak da je to šele pojav našega časa. Pariz, to je nekaka materialna sila, ki je brez primere na svetu. Pariz je ustvaril centralizacijo, to pravi predstavitelj centralizma. V primeri s Parizom

je vse drugo vas, trg, malo mesto. Francoska misel ima svoje edino veliko zavetišče, in to je Pariz. Glavna misel centralizacije je prav enostavna: Župan je poslušen podprefektu, podprefekt prefektu in ta-le ministru. Centralizovana Francija je prva velevlast sveta. Brž ko bode Francija decentralizovana, izgubi svojo silo, s svojo silo svojo neodvisnost, s svojo neodvisnostjo pa svobodo. To je cvetoči, politično frazo ljubeči politični slog štiridesetih let, ki se šopiri celo še v učnih knjigah. Centralizacija je edini, pravi vzrok francoske veličine: Napoleonova ideja ni ideja, ki jo je spočela vojna, ampak je socialna, industrialna, trgovinska, občečloveška. Svoboden natečaj je odprt štiridesetim milijonom ljudi. Edinole zasluga je merilo. To načelo svobodnega natečaja je tudi še pod drugo republiko edini način podeljevanja državnih služb. V svojem jedru je to načelo navidezno skrajno demokratsko, ima pa svoje jako temne strani, ki se hudo maščujejo. Tako sodi Cormenin o upravnih uvedbah Napoleonovega prvega cesarstva l. 1840. Preteklo je pol stoletja in strokovnjak, v to poklican, profesor upravnega prava na pariški École de droit, je izrekel o centralizmu kot upravnem sistemu uničujočo sodbo. Pa o tem pozneje, ko se bomo bavili s kritiko centralizacije.

Napoleon III., tedaj še zasebnik, je izdal l. 1839. političen spis z naslovom „Des idées napoléoniennes.“ Bil je pozneje kot cesar odločen pristaš centralizacije. Brezpogojno je priznaval, da je le na ta način mogoče reformovati, izboljšati, oživljati sedanje stanje in ustvarjati nekaj krepkega. Povsem je bil v okovih političnega mišljenja in čuvstvanja prvega cesarstva.

Ne samo možje upravne prakse in teorije, ampak tudi zastopniki novih družabnih pokretov so se ogrevali za centralizacijo. Saint-Simonisti so zahtevali odločno upravno delovanje, ozko centralizacijo v vsakem oziru. Michel Chevalier piše: „Treba je centralizacije; pristavil bi, da je danes nemogoče, upravljati Francijo brez ozke centralizacije.“<sup>29)</sup> Vse družabne sile, socialisti, liberalci in konservativci se navdušujejo za to novo odrešitev, za ta politični idol tedanje dobe. Louis Blanc se izraža bolj previdno. Upravna centralizacija mu ni simpatična, pač pa politična. To sta pojma, ki si stopata tu nasproti. Na vsak način je pa prav koristno, da si ohranimo smisel za to razliko, ki ima prav važne posledice. Neko nagnjenje, se zavzemati za popolno odpravo vseh decentralističnih državnih teženj, je vladalo že med enciklopedisti osemnajstega veka. Njih racionalizmu je bila na vsak način všeč centralizacija kot političen sistem, ki mu ni odrekati neke strogo logične glavne poteze. Voltaire zabavlja v svojih pismih proti vsem ostankom starih decentralističnih državnih oblasti.

Kritika francoskega centralizma je raznovrstna in nam nudi mnogo snovi za vestno proučevanje tega predmeta. Prvega odličnega nasprotnika centralizma smemo pač imenovati starega Tocquevilla. S svojo knjigo o starem redu, ki bode vedno ostala dragocen prispevek k državni vedi, je odkril, da segajo prvki centralizma daleč nazaj v preteklost. Originalno je Tocquevillovo naziranje o zgodovinskem značaju centralizacije. Imenuje jo začetek revolucije in njeno znamenje. Kadar je kak narod uničil svojo aristokracijo, je naravnim potom zapadel centralizaciji. Čim najbolj izenačeno družbo je mogoče združiti v centralizirani državi. Povrh pa še moremo pristaviti, da je drug predpogoj centralizacije neka stopnja občje zdemokratizovanosti, dasi je treba priznati, da postaja lahko centralizem pogosto škodljiv pristnim demokratskim težnjam. Priznavati pa mora Tocqueville, da je ravno centralizacija vsega državnega življenja v Parizu vzrok mnogobrojnim političnim in ustavnim preobratom, ki dajajo francoski novodobni zgodovini tako pester značaj. Tocqueville pripisuje marsikatero temno stran francoskega državnega življenja centralizaciji.

V svojem temeljitem, danes žal že precej zastarelem delu „Geschichte und Literatur der Staatswissenschaft“ se je Mohl precej podrobno bavil tudi s francoskim upravnim sistemom. Mohl konstatuje, da Francozi ne delajo razlike med narodno in državno enoto. Ker so narodno enotni, kakor noben drug narod, izročajo vse državne zadeve uradnikom, misleč, da morajo biti tudi strogo centralizirani v političnem oziru. Poudarja, da so v Franciji tudi parlamenti odločni pristaši centralizacije. Centralizacija je priljubljena med vsemi sloji. Zdi se mu potrebno, presojati, ali je centralizacija uprave poslednja in potrebna dovršitev narodne enote. Poudarja, da novodobna pravna država ne sme s svojimi uradniki povsem nadomeščati vsake delavnosti svojih državljanov, torej vsake samouprave. Nikar naj se ne zamenja nedeljivost državne oblasti s pretiranim razširjanjem državnega delovanja. Mohl se torej na vsak način že zavzema za samoupravo. V Franciji je izginilo skoraj vse samostalno politično življenje in krajevne uprave skoraj ni več. Vse, kar je izven središča, je brez vpliva, in „provincija“ pomenja v Franciji duševno ubožstvo, slepo posnemanje in nesamostalnost. Brezpogojno priznava Mohl, da je bila Francija prva država, ki je ustvarila svojo uradniško organizacijo po enotnem vzorcu. Trojna so načela, na katerih sloni francoska organizacija. Prvo je načelo delitve dela, drugo: stopnjuje se teritorialna pristojnost po mestu, ki ga zavzema urad na hierarhični lestvi, to je, čim višji je urad, tem širša je njegova teritorialna pristojnost. Tretje načelo je pa načelo uniformnosti. Jako nepovoljno se izraža Mohl o francoski ob-

čini, ki ji manjka povsem neodvisno korporativno in družabno življenje. Iz vseh teh dejstev je mogoče sklepati, da obsoja Mohl francoski centralizem.

Pa preidimo na novodobno literaturo, in sicer je francoska najvažnejša za naš problem. Slavospevi so prenehali, stroga kritika in splošna nezadovoljnost jo je zamenila. Nava-jati nam je dva ugledna avtorja, Hauriouja in Barthélemyja. Oba sta prepričana, da je francoski centralizem skrajno škodljiv.

S Haurioujem začenjamo ono vrsto modernih Francozov, ki so odločni protivniki centralizacije. Dočim smo prej omenili, da je med centralizacijo in demokracijo neka vez, čeprav je to stari pojem atomizirane demokracije, smatra Hauriou decentralizacijo za razvoj in naravno posledico demokratskega načela in narodne suverenosti.<sup>98)</sup> Poslednja trditev je nekoliko smela, kajti podlaga narodni suverenosti je atomizirana demokracija, načelo, katerega zveza s pojmom centralizacije je netajljiva. Francoski znanstvenik hvali decentralizacijo, ki daja več politične oblasti in več neodvisnosti posameznikom. Treba je biti opreznim s pojmom politične oblasti, in že tekom razmotrivanja o samoupravi smo poudarjali, da kljub decentralizaciji ostaja centralna državna oblast nedotaknjena in nedotakljiva. Decentralizacija pospešuje po mnenju Haurioujevem javno življenje in vsled tega tudi svobodo. To so sicer obča mesta, pa značilna, ker so v direktnem nasprotstvu z izvajanji Cormenina, ki prepisuje ravno centralizaciji take posledice. Hauriou se zavzema za velike provincije, katerih uprava naj bi se poverila decentraliziranim samoupravnim oblastim, in se obrača proti dosedanjim departementom. Sploh smatra Hauriou decentralizacijo s političnega in ustavnega stališča za absoluten napredek. Pa tudi iz pravnih ozirov je treba pospeševati decentralizacijo, ki širi oblast prava, ker podreja predpisom precejšnji del javne oblasti. To ni povsem točno izraženo, kajti javna oblast ostaja kljub vsej decentralizaciji pri osrednji oblasti. Niti s stališča de lege lata, niti s stališča de lege ferenda ne pomenja decentralizacija prepuščenja javne oblasti departementom in občinam; kajti ta je nedeljiva. S Haurioujem je pa mogoče soglašati v tem, da pomenja decentralizacija za javno pravo precejšnji znanstven napredek.

Še temperamentneje ko Hauriou se zavzema Barthélemy za decentralizacijo.<sup>99)</sup> Poudarja, da sou zakoni tretje republike zmanjšali svobodo krajevnih samoupravnih organizacij, in sicer se je to zgodilo potem finančnega gospodarstva. Prisilni izdatki, to so oni, ki jih mora postavljati občina vsled državnega ukaza v proračun, so silno narastli in le še bolj omejili budžetno pravico občin. Bridko čuvstvo navdaja odkrito-



srčnega prijatelja decentralizacije, ako pomisli, da je bilanca tega gibanja tekom poslednjega četrtsotletja na vsak način negativna. Teoretični pristaši decentralizacije so se sicer pomnožili, ali praktično zakonodajstvo Francije je bilo prav neprijazno temu načelu. Krajevne svoboščine so se zmanjšale. S teoretičnega stališča je zanimivo, da more departementska komisija izbirati svojega predsednika, da more generalni svet določiti dobo svojih sesij. Občina ni nič manj ko prej zaslužjena prefektovi oblasti. V praktičnem oziru ostaja vse pri starem, vpliv državne uprave je vsemogoč. Barthélemy se bridko pritožuje nad državnim despotizmom. Priznava pa, da je ta v najožji zvezi z glavnimi tendencami demokratskih nauk. Avtonomna svoboda občin je skoraj izginila, imajo edinole še pravico, plačevati. Sodelovanje je v tem oziru nespreten izraz, kajti država in občina nista enakopravni. Politično ozadje centralizacije je prav mikavno. Centralizacija stremi, da so povsodi iste institucije, ki povzročajo iste posledice; to je nekako v smislu občnih, enakih pravic. Socialisti se posebno ogrevajo za njo, ker je ta povsem v duhu socialističnih nauk. Liberalci stare šole so običajno nasprotniki decentralizacije. Republika ni imela dosle uspehov s svojimi decentralističnimi poizkusi. Nikakor ni Barthélemy soglasen s Taineom in njegova kritika se mu tudi v tem oziru zdi pretirana in neumestna. Nikakor pa ni pesimist. Mogoče bi bilo povzdigniti samoupravo, kajti smisel za njo je bolj živ ko kdaj prej. Pa župani so nesposobni, sodelovati z državno upravo, kar se tiče ohranitve javnega miru. Javna varnost naj bode poverjena edinole državi. Vsaka decentralizacija z ozirom na ohranitev javnega miru in finančnega gospodarstva bi bila škodljiva. Rad priznava Barthélemy, da svoboda krajevne samouprave ne pomenja vedno nepristranosti nasproti občinarjem. To je eden najsilnejših argumentov proti samoupravi, da je mnogo manj nepristranska ko državna. Preblizu je domačim strastem in ambicijam, da bi mogla vsak slučaj tako hladno presojsati kakor državni upravni uradnik, ki neredko nima nikakih stikov s prebivalci svojega okraja. Na vsak način decentralizacija ni edini lek za vse bolečine krajevnih organizacij. Samouprava more sijajno prospovati samo v onih državah, kjer je občna kulturna stopnja ustvarila že neki čut odgovornosti, ki mu je strankarska strast kolikor toliko neznana. Na vsak način pa morajo biti poizkusi s samoupravo oprezni tam, kjer so velika socialna in narodnostna nasprotja.

Še ostreje se izraža Barthélemy, profesor upravnega prava na pariški „Ecole de droit“ o francoski centralizaciji. To je važen glas *ex cathedra*. Njegov predgovor k Jenksovi knjigi o angleški samoupravi je huda obtožnica. Simpatizuje s prav



radikalnimi sredstvi. Ne more soglašati v tem, da je bilo revoluciji treba uničiti vse zgodovinske tradicionalne tvorbe. Berthélemy sicer ne polemizuje proti Tocquevilleu, ki se je pač motil, ko je trdil, da so bile stare provincije podobne mrličem, ki jih je mogoče razkosati. Obžaluje pa, da možje revolucije niso reformirali starih provincij in jim niso dali samouprave, da so jih uničili. To bi bilo mnogo lažje storiti, nego vdihniti življensko silo umetnim okrožjem, kakoršna so departementi. Zakon iz 1. VIII. pomenja absolutno centralizacijo, in ta doba radikalnega centralizma traja do meščanske monarhije. Pa že ob času restavracije so znameniti možje, kakor Chateaubriand, Royer-Collard, Benjamin Constant in drugi za samoupravo občin. A konservativci in dinastija se boje vsakega takega poizkusa, ker bi dajala samouprava nemirnim duhovom možnost, priti na površje. Centralizacija je prešla Francozom v meso in kri. „Tekom petdesetih let ni mogoče izpremeniti upravnih šeg in navad kakega naroda. Mi smo šele na začetku poti proti samoupravi,“ tako vzklika Berthélemy. Francija si je priborila svobodo z velikanskimi žrtvami, in končni uspehi so tako skromni, „da so v tem oziru v celi Evropi edinole Turki in Rusi, ki nam morejo biti zavidni.“ To je gotovo pikra in sarkastična obsodba francoskega centralizma. „Centralizacija je vzrok naše odvisnosti, nismo svobodni, ker se nam še ni posrečilo, razbiti kletko, v katero nas je cesar (Napoleon) zaprl.“ Kaj se je zgodilo z onim življenskim delom Napoleonovim, ki ga je bolj cenil ko vse drugo? Berthélemyju so svobodne samo one države, ki so decentralizovane, torej: Anglija, Združene države, Kanada, Avstralija. Francija pa ni svobodna, ker se je republika nastanila v Napoleonovi upravni stavbi, ki tvori še danes francoski politični dom.

Dosle smo kritično presojali mnenje dveh pravnikov o francoski centralizaciji. Dajmo sedaj besedo narodnemu gospodarju. Pierre Leroy-Beaulieu je sicer ortodoksen liberalec stare šole, pa kar se tiče načela decentralizacije, je njegovo mnenje vsega uvaževanja vredno. O tem priča njegova knjiga: „Krajevna uprava v Franciji in Angliji.“ Visoko misli Leroy-Beaulieu o samoupravi, ki mu je „ce qu'il a de plus intime dans les institutions d'un peuple, ce qui porte le plus l'empreinte de son génie national et de son histoire c'est l'administration locale.“ Njegovo mnenje o angleški samoupravi je izredno laskavo; tem temneje se odraža francoski sistem. Smatra Turgotov poizkus decentralizacije tik pred francosko revolucijo za edino resno podjetje te vrste. Primerja intendanta s prefektom, oba sta tuja krajevni življenju in nezaupljiva nasproti samoupravi. Vsa uprava je skoraj v rokah enega uradnika. Čisto nemogoče bi bilo izročiti kakemu uradniku večjo

oblast, nego jo ima prefekt. Po mnenju Leroy-Beaulieuja ni mogoče bolj kričeče nasprotje, nego je ono, ki je med francoskim departementom in angleško grofijsko upravo. Primera je na vsak način skrajno neugodna za Francijo. Francoski župani so neredko pravi tirani, in čim bolj so odvisni od centralne oblasti, tem hujši so. Predlaga, da naj bi prefekt izgubil značaj zastopnika samouprave, ostane naj edinole političen in policijski uradnik. Bridko se pritožuje, da je v Franciji večstoletna centralizacija uničila skoraj vse kali življenskih sil samouprave. Centralizem je že narodov duh povsem preustrojil po svoje. Neko mnenje Leroy-Beaulieuja moramo posebno podčrtavati, ker se tiče glavnega problema, s katerim smo se pečali v tem spisu. Zdi se mu otročje, presajati iz ene dežele v drugo upravno organizacijo v vseh njenih podrobnostih. Drug znan francoski narodni gospodar, Le Play je bil odločno protiven centralizmu. Izreka se za nekako stanovsko organizacijo, ki je v svojem jedru gotovo nasprotna temeljni misli centralizma, in predlaga trinajst upravnih teritorijev, ki bi bili večji ko današnji departementi in imeli seve tudi večjo pristojnost nego ti.

Izmed politikov bi navedel dva znamenita državnika, enega iz preteklosti in drugega iz sedanosti, Giuzota in Deschanela. Giuzot, državnik izza časa meščanskega kraljestva, priznava sicer, da si je centralizacija zadobila velikanskih zaslug za Francijo, ali čas, ko je vladala, je za nami; ne odgovarja več zahtevam in družabnim opasnostim naše dobe. To je sodba iz prve polovice preteklega veka. Izmed modernih se je izrekel mož take intelektualne avtoritete, kakor Paul Deschanel, precej vehementno proti francoski centralizaciji.<sup>29)</sup> L. 1891. je rekel v zbornici: „Zasledujemo pravo šimero, dajajoč parlamentarnemu režimu in režimu politične svobode podlage cezarizma.“ Po njegovem mnenju se ne strinja upravna organizacija I. VIII. s parlamentarnim sistemom. To je čisto cezaristična organizacija. Prefekt in župan sta vsemogočna gospoda, ki bi morala biti tudi vsevedoča in vsestranska. Tudi Clémenceau se prišteva federalistom. Pa izreka se pogojno. Treba je, da bi upravna razdelitev nove federalistične Francije ne imela nič skupnega s starimi provincijami, ki jih je razbila revolucija. Vpošteval naj bi se intelektualni vpliv vseučilišč, ki naj bodo središča novi upravni ureditvi. Končno naj bi bila sestava teh upravnih skupin na vsak način odvisna od volje posameznikov, ki naj bi določili, k kateri skupini hočejo pripadati. V tem Clémenceaujevem načrtu je še precej mnogo nejasnega in fantastičnega.

Lucay se sklicuje na zbornico, ki je izjavila, da smatra decentralizacijo za edini jez, ki naj brani državo rastočih državnih izdaj.<sup>30)</sup> V tem oziru se torej njegovo mnenje ali pa mnenje zbornice nikakor ne ujema z načelom, ki ga je

postavil Barthélemy, izrekši se proti finančni decentralizaciji. Jako zanimive so budžetne številke, ki jih navaja: Plače prefektov, podprefektov in svetnikov so znašale l. 1806. 7 milijonov, 1895 pa 14. (Plače prefektov se stopnjujejo po številu prebivalstva glavnega mesta od 8000 fr. do 24.000 fr.) Departmentska uprava je veljala l. 1806. 46 milijonov, 1895 pa 268 milijonov. Občinski proračuni so znašali l. 1806. 60 milijonov, l. 1895. pa 700 milijonov. Pariz sam je imel l. 1806. proračun 17 milijonov, l. 1895. pa 283 milijonov. Te številke so zaradi tega tako značilne, ker jasno razsvetljujejo vse veliko nasprotstvo, ki vlada med upravnim strojem prvega cesarstva in pa novodobnim. Dokazujejo nam pa tudi, kako naravnost blazno je, stlačiti moderno življenje v Prokrustovo postelj prvega cesarstva. Tudi Lucay se odločno zavzema za decentralizacijo, ki more edina očuvati Francijo dekadence, ono Francijo, ki je bila po izreku Mignetovem že v šestnajstem veku teritorialno in politično zaokrožena.

Ako razpravljamo o literaturi francoskega centralizma, ne smemo izpustiti Avenelovega spisa „La réforme administrative.“ Že Malesherbes je rekel Ludoviku XII. l. 1775.: „Pravica, upravljati lastne zadeve, je bila odvzeta vašim podanikom . . .“ Kult države postaja silnejši po vsaki revoluciji. Po izreku Montalemberta je birokracija „stalna armada vsake slabe demokracije.“ Osrednja vlada združuje vse v svojih rokah in ne deleguje dovolj zadev nižjim oblastim. Dvomljivo je, ali je pač izraz „delegacije“ pravno pravilen. Avenel primerja francosko upravo z armado, v kateri avanzirajo častniki do polkovnika po starosti in zaslugi, kjer pa volijo generale vojaki po občni volilni pravici brez ozira na starost in sposobnosti. To je klasična primera, preznačilna za parlamentarno republiko, kjer imajo člani zbornice naravnost ogromen vpliv. Po Avenelovem mnenju so francoske občine mnogo premajhne, ker štejejo povprečno petsto duš, dočim je povprečna italijanska občina mnogobrojnejša, kajti prebivalstvo znaša povprečno po tri tisoč duš. Prav zanimiva je neka statistika, ki jo podaja Avenel: Od 37 oseb, ki jih srečavamo, je najmanj eden, ki mu je vir dohodkov državni proračun. Štirje odstotki vsega prebivalstva so v državnih službah, v katerem razmerju koli.

Prav značilno je stališče, ki ga je zavzemal l. 1814. knez angulemški nasproti vprašanju decentralizacije. Legitimisti so ga prosili, naj bi se zavzemal za stare svoboščine občin. Zaklical jim je: „Ali ste nori?“ Bil je namreč prepričan, da je mnogo lažje vladati centralizovano državo. Čisto drugega mnenja je pa bil grof Chambordski, ki je rekel: „Poizkus, ki so ga napravili s sistemom predstaviteljev, se je moral izjaloviti ob času, ko je želela Francija vnovič izročiti svojo usodo rod-

bini svojih starih kraljev. In vzrok je bil ta, ker je bila dežela organizovana edinole v svrhu upravljanja.<sup>(27)</sup>

Pečati se nam je sedaj z nekaterimi predlogi glede decentralizacije Francije. Parlamentarne predloge smo že omenili. Sedaj nam gre za druge načrte misliteljev in pisateljev. Že Auguste Comte je priporočal v svojem „Sistemu pozitivne politike“ odpravo departementov. Francija naj se razdeli v sedemnajst velikih dežel. Pariz bodi stolica zapada, pa ostala Francija naj pretrga vse vezi s to stolico. Na vsak način načrt prav radikalne decentralizacije!

V Franciji je nastala posebna „Ligue republicaine de décentralisation.“ Na prvem občnem zboru so proglasili potrebo upravne reforme. Podlaga razdelitvi teritorija bodi „la région“, pristojnost provincialnih zborov je treba povečati, uvede naj se referendum v vseh važnejših vprašanjih.

Zanimivi so Foncinovi načrti, tikajoči se decentralizacije Francije.<sup>(28)</sup> Foncin se spominja besed, ki jih je izrazil Thouret, ustvaritelj razdelitve Francije v departemente, dne 3. novembra 1789 v zbornici: „Načrt upravne razdelitve velike države je skoraj sam na sebi že ustava.“ Departementi ustvarjajo pristen državni despotizem, to so bojne naprave proti svobodi še dandanes. V Franciji je kakih sto takozvanih „pays“, dežel čisto neoficialnega izvira, pa to so stari izrazi za ozemlja, ki imajo svoje naravne meje in ki so ljudstvu dobro znana. Večji celki bi pa bili „les régions.“ Vsaka taka „région“ bi obsegala dežele, ki jih spaja zgodovina, šege, rasa prebivalstva, podnebje, isti naravni pogoji produkcije. Dasi se Foncin odločno obrača proti umetnim departementom, vendar vpoštevata naravni, samonikli značaj arrondissementov. Trije ali štirje sedanji departementi naj bi tvorili eno „région“, vsaka „région“ naj bi bila razdeljena na kakih dvanajst dežel, vsaka dežela bi pa naj imela kakih sto občin. Značilno je, da naj bi prebivalstvo vsake „région“ štelo 800.000 do 1.800.000 prebivalcev. Pri vseh upravnih reformatorjih skoraj se pojavlja ta idealna velikost upravnega teritorija, ki skoraj natančno odgovarja prebivalstvu in ozemlju slovenskih dežel. Vodilna misel Foncinove reforme je, da je departement nepripraven upravni celek, upravna stavba mora biti trinadstropna. Razlika med departementom in okrožjem osrednje vlade je prevelika. Prav značilno karakterizuje deželo Vidal de la Blanche: „Dežela“, to je nekak način življenja, zvezan z neko pokrajino. V tej predstavi dežele tiči vedno nekak socialni pojem, neki stik med zemljo in načinom, kako jo upravljajo prebivalci.“

Priznati je treba, da imajo ti poizkusi in načrti precej umeten značaj. Naravnih prvkov za decentralizacijo kakor Avstrija Francija nima. V Avstriji niti ne moremo danes še

pravično oceniti važnosti historičnih individualnosti in narodnosti, ki naravnim potem omogočajo decentralizacijo; tu pri nas bolj ko povsodi drugje je dana možnost, da se upravni problem reši na način, ki odgovarja zahtevam novodobnega življenja. Rešiti ta problem, to bode nastojanje dobe, v kateri živimo. V Franciji je to stokrat težavneje, ako ne nemogoče. Ta občna kulturna izenačenost je glavni steber centralizma. Kako decentralizovati državo, kjer so vse panoge državnega gospodarskega in intelektualnega življenja povsem osredotočene v enem premogočnem središču, ki ima svoje časnikiarstvo, svojo literaturo, svojo politiko?

### III.

„Podlaga javnemu pravu so dejstva. Kdor jih hoče razumeti, mora poznati zgodovino; to je duša te znanosti, kakor politike v občē.“<sup>99</sup>) To so važne, globokomiselnē besede, ki jih je napisal sloveč publicist osemnajstega veka. Neoporečno je, da so zgodovinska dejstva, določujoča smer pravnemu razvoju, neprecenljivo gradivo za razmotrivanje in pravno spoznavanje državnih institucij. Kadar zremo v preteklost, so zgodovinska dejstva neobhoden predpogoj pravnemu proučevanju. Za pravni razvoj moderne države pa menda ni važnejšega iztočnika nego francoska pravna zgodovina revolucije in prvega cesarstva. Že večkrat smo se dotaknili zanimivega vprašanja, zakaj je ravno Francija v svojem javnopravnem razvoju prehitela vse druge narode in države. Iskali in našli smo razloge v socialnih in psihičnih predpogojih. Francija je bila tekom vsega preteklega veka ustavnim reformatorjem vzor, tam se rodi sociologija in socializem si ustvarja tam svoje prve šole. Stein je rekel o oni Franciji, ki je prišla za prvim cesarstvom: „Francija ni samo poklicana, da združuje v sebi vsa velika nasprotstva naše dobe, ampak tudi, da živahno čuvstvuje in z jadrnim činom deluje na njih rešitvi. To, o čemer slutijo drugi narodi, da se izpolni šele v daljni bodočnosti, se izvrši tu kot obrazba realnosti, naloge in dvomi evropskega sveta so odkrite človeškim očem, in rešitev se ne razvija molčeče in mirno, ampak divje, ker jo pospešujejo mogočne sile in velike osebnosti.“<sup>100</sup>) To je tudi slika prvega cesarstva. Pod njegovim okriljem zavladajo upravne oblike in zakonodajstvo, ki je silno vplivalo na druge države in jim služilo skoraj tekom enega veka za vzor. V državni enotnosti, v krepki združitvi vseh sil v državni oblasti, ki je pristen izraz rimskega imperija, je postala Francija drugim državam vzor.

Upravni stroj, ki izvršuje odsle mnogo večje delo nego kdaj poprej, ni nov, staro kraljestvo ga je sestavilo. Pa Na-



poleon je dostavil marsikatero kolesje, odpravil nepotrebne zavore in zamislil marsikatero novost. Zdi se, da je stroj nov, čeprav je star, gonijo ga le druge družabne sile. Racionalno je zamišljen, tuja mu je vsa zamotanost in nališpanost starega reda, njegov mehanik je praktičen človek, ki mu gre samo za to, da stroj nikdar ne odreče svoje službe. Strojevodje skrbi, da bi stroj ne deloval brez zadržka in motenja. Stroga upravna poštenost, to je eno izmed glavnih načel, ki jih Napoleon vceplja svojim upraviteljem. Po dobi, ko je bila lastnina izpostavljena raznim napadom, ko je vladala obča pravna negotovost, je bilo njemu usojeno, da zagotovi zopet spoštovanje načelu nedotakljive lastnine. Pustil je pa neizpremenjeno lastninsko razmerje, kakor ga je ustvarila revolucija. Vse prodaje konfiskovanih, takozvanih narodnih posestev so ostale pravo-močne.

„Ena mojih največjih misli je bila skupljanje, koncentracija geografsko enoto tvorečih narodov, ki sta jih raztrgali revolucija in politika . . . . Iz vsakega teh narodov bi hotel ustvariti enotno narodno telo.“<sup>41)</sup> Ta izrek znači važno izpoved. Napoleon začenja ono mogočno gibanje, ki mu je smoter, ustvariti narodnostno-enotne države. Najmogočnejši politični proces preteklega veka, zedinjena Nemčija in Italija, to so osnutki, ki so ga prešinjali, ko je zrl v bodočnost. „Dvajset let potrebujem, da ustvarim italijansko narodnost,“ tako je vzkliknil pred lijonsko konzulto, ki se je posvetovala, kako ustavo je treba dati Italijanom. Težnja po zedinjenju državne oblasti, ves francoski centralizem je posredno izzval neko strem-ljenje in koprnjenje po državni združitvi raztrganih in razcep-ljenih narodnih in državnih sil.

V vseh zavojevanih deželah je smer Napoleonovih poli-tičnih in zakonodajnih naporov ista. Nekaka enoličnost preveva vse te ustavne in upravne poizkuse. Kakor je Rim latiniziral, tako je Napoleon izkušal pofrancoziti zavojevane dežele v svrhu, da bi končno ustvaril in posvetil carstvo razuma in polno izvrševanje ter neomejeno uživanje vseh človeških spo-sobnosti.“<sup>42)</sup> Dasi je uveljavljal načela francoske revolucije, matere narodnostne misli, in je prvi krčil pot zmagonosni misli narodnostne države, ki je dala življenje novemu javnemu pravu mladih držav, je Napoleon precej tuj pravemu narod-nostnemu čuvstvanju; vsa njegova početja imajo nekak med-naroden značaj pod plaščem francoske univerzalnosti. Skoraj vsi od Napoleona zavojevani narodi so mu bili za njegove zakonodajne in upravne poizkuse skrajno nevhvaležni. Ta po-teza, ta nezadovoljnost z Napoleonovimi upravnimi reformami v zavojevanih deželah ni ušla globokoumnemu opazovalcu ustavnih dejstev, kakoršen je Sorel, ki izpoveda iskreno, da so



narodi francosko državno oblast prvega cesarstva primerjali z Leviatanom, z neznosnim bremenom. Pa sodba ne sme biti prenagljena in sploh ni naloga teh vrst, podati zgodovinsko oceno francoskega medvladja na jugoslovanskem iztoku. Naj pa ne bo neomenjena neka ostra sodba slovečega francoskega proučevalca slovanskega, predvsem češkega narodnega razvoja, Denisa, ki imenuje Napoleonovo zavojevanje pustolovno podjetje in ki pravi o Čehih, da so bili dovolj razumni, se ne kompromitirati napram bojevitemu tujcu, kajti ta bi jih zapustil pri prvi priliki.<sup>29</sup>) In take sodbe niso redek pojav.

Druge svrhe ima oni, ki se ne bavi s presojanjem, ali je koristno ali škodljivo kako zgodovinsko dejstvo. Preiskovalcu zakonodajnih poizkusov ni treba izrekati zgodovinskih ocen, je li imel oni čin tudi dobre ali slabe posledice. Ustavno in upravno življenje je del celotnega in narodnega družabnega pojava, zgodovinar je edinole poklican, podati končno veliko sintezo, obsegajočo vse panoge narodnega bitja. Tistemu, ki se bavi z zakonodajnimi problemi, ni edino to naloga, iskati objektivno zgodovinsko resnico. Državnik, francoski zgodovinar Thiers je mislil pred vsem na zgodovinarja, ko je napisal te krepkdoneče besede: „Menim, da ni nič bolj vredno obsojanja, nego to, če oni, ki si je iz lastnega nagiba dal nalogo, povedati ljudem resnico o velikih zgodovinskih dogodkih, prikriva dogodke iz slabosti, jih izprevrča iz strasti in podtika iz lenobe in na ta način laže — vedoma ali ne — svojemu veku in vekom, ki pridejo.“ Pravni zgodovinar ni v tej meri izpostavljen tej opasnosti, ker ustavno in upravno zakonodajno gradivo ne zavaja k pristranskemu presojanju, kakor zgodovinske individualnosti in pa običajne zgodovinske podrobnosti. V pravnem gradivu je jamstvo, da se umikajo obče sodbe hladnemu presojanju temeljnih dejstev in značajo pravnih razmerij. Vse pogojne sodbe, vse izreke o tem, kaj bi se zgodilo, ako bi bil izvršen kak predpogoj, je treba kratkomalo prepuščati umetniku-zgodovinarju. V tem smislu nas samo zanima pravna in socialna struktura javnopravnih institucij, ki jim pa ni mogoče povsem jemati pestrega zgodovinskega ozadja.

Kdor noče sam izrekati zgodovinske sodbe, ki gredo strokovnemu zgodovinarju, stori pač najbolje, ako se opira na verodostojne svedočbe. Ni se mu potem bati, da bi bila v Thiersovih besedah ost naperjena proti njemu, kajti v njih leži navodilo, ki se mu tudi pravnik, uporabljajoč zgodovinska dejstva, ne more odtegovati. Kar se tiče ilirskih načrtov, je Napoleon sam v svojem Mémorialu glavna priča. 20. julija 1816 se je izrekel o Iliriji: „Ko sem si prisvojil Ilirijo, ni bil moj namen, si jo ohraniti; nikdar mi ni prišlo v misli, uničiti Avstrijo; nasprotno, poslednja mi je bila neobhodno potrebna.

Pa Ilirija v mojih rokah je bila predstraža v srcu Avstrije, pred vrati Dunaja. In končno sem hotel tam uvesti naše nauke, našo upravo, naše zakonike; to je bil korak na potu k evropskemu prenovljenju. Vzel sem jo samo kot zalog; nameraval sem jo zameniti pozneje za Galicijo za vstajenje Poljske, ki sem ga pospeševal pravzaprav proti svoji lastni volji. Da izrečem o tem svoje mnenje, imel sem več načrtov glede Ilirije, kajti menjal sem jih; imel sem malo resnično ustanovljenih misli, in to zaradi tega, ker sem hotel ovladati okolnosti, a sem se jim skoraj pokoril in so me one silile, menjavati misli vsak trenutek; skoraj ves čas nisem imel — da odkritosrčno izjavim — skleпов, ampak le načrte. Pa vendar je bila moja glavna misel, posebno po moji ženitvi, Ilirijo uporabiti kot zalog in povračilo za Galicijo. Stopala je v ospredje ustanovitev ločene, neodvisne poljske države za katerokoli ceno in malo me je brigalo, na čigavi glavi bi bila poljska krona, na prijateljevi, sovražnikovi ali zaveznikovi, samo da se to zgodi, vse drugo me je puščalo čisto hladnega.“

Ni tu mesto, da kritično presojava zgodovinski značaj tega važnega dokumenta. Zgodovinarju je dolžnost, preiskovati, koliko odgovarjajo vse te diplomatične kombinacije istini, koliko jih je porodila želja, prikrivati kako dejstvo, da bi se lastno počenjanje in nehanje zableščalo v svetlejši luči. Posebno globok smisel pa imajo one besede, v katerih izraža Napoleon pomen francoskega zakonodajstva za Ilirijo. Uvesti francoske zakone v Iliriji, to se mu je zdela velika, važna svrha. Prešinjala ga je želja, uničiti stari režim tudi onstran francoskih mej. In v tem smislu je deloval, ko je v ilirskih deželah uvajal vse najnovejše upravne reforme cesarstva; to je bil smrtni udarec staremu avstrijskemu redu. Preteklost in sedanjost si stojita nasproti, ni sprave, ne kompromisa med načeli prvega cesarstva in med staro Avstrijo, med novim naziranjem o skoraj vseh temeljnih državnih problemih in med zakrknjenim tradicionalizmom.

Kako je pa mogoče, da so vse te pridobitve novega časa skoraj brez sledov izginile, ko so Francozi zapustili ilirske dežele? Intendantni so sicer nekaj časa še uradovali pod avstrijsko vlado, pa skoraj so izginili in z njimi ves upravni red prvega cesarstva, vse francosko upravno pravo. Kar se pa tiče zunanje upravne organizacije, je tudi Avstrija nekako podlegla francoskemu vplivu. Iz ilirskih dežel je nastalo ilirsko kraljestvo Habsburžanov. Posledica francoskega medvladja je bila v organizatornem oziru snovanje gubernij, večjih upravnih celkov. Code Napoléon je izgubil veljavo. Razmerje med cerkvijo in državo je postalo zopet tako, kakoršno je bilo pred prihodom Francozov. Francozi niso povsem strli fevdalizma, in ko je

zopet zavlada Avstrija, je prišlo skoraj do popolne restitutio in integrum. V nekem oziru so ostali francoski vplivi neizbrisni. Dasi so novi upravitelji proglašali, da fevdalizem ni odpravljen, je vendar francosko zakonodajstvo zapustilo neizbrisnih sledov. Ko je bilo francosko medvladje pri kraju, naj bi v ilirskih deželah dominiji izvrševali upravo in pravosodstvo, pa stari fevdalni red ni imel nikake življenske sile več. Dominiji so se sami odrekli pravosodstvu in državni okrajni uradi so prevzeli upravne posle. V beljaškem okraju, ki je spadal pod Ilirijo, ni bilo pod avstrijsko vlado nebenih patrimonialnih uradov, pač pa v celovškem, kjer francoski zakoni nikdar niso imeli veljave. Po statistiki<sup>24)</sup> uradov prve stopnje v dobi pred l. 1848. ni bilo tam, kjer so vladali Francozi, torej predvsem v ilirskih deželah, po dunajskem miru nobenih dominijev ne patrimonialnih sodišč več, ampak tam si je državna oblast priborila veljavo. Francosko medvladje pomenja torej v naši domovini razvlaščevanje fevdalnih oblasti.

Ako so se varali Napoleon in njegovi intendant, ker so mislili, da so ilirske dežele povsem zrele za upravno ustrojstvo Francije, je bila ta zmeta sad racionalističnega naziranja o državi in upravi. Francoski zakoni so za ves svet, med narodi ni razlike razvoja, vsi so enako sposobni, da sprejemajo državni red najbolj razvitega naroda. To je bila globoka vera v življensko silo in vesoljnost načel francoske revolucije in upravnih nazorov prvega cesarstva. To vero v doktrino je čakalo veliko razočaranje; dejstva, življenski pogoji, stoletne tradicije so se upirale francoskemu upravnemu delu. Zaradi tega so francoski režim in njegovi uspehi tako brzo izginili s površja, ker je bilo to delo prenačljeno, ker ni vpoštevalo dejanskih razmer, ampak je hipoma hotelo zameniti stari red z novim, ne da bi se bili upravitelji vprašali, ali so dani potrebni socialni predpogoji. Kakor inertna sila so se ljudske mase ustavljale temu prelomu s preteklostjo, ni bilo prehoda. Ista usoda je zadela Napoleonov upravni sistem v ilirskih deželah, kakor reformno delo avstrijskega cesarja ob izbruhu francoske revolucije. Vsa preteklost in njeni činitelji, temni in topi instinkti mas so se borili proti oznanjevalcem novih nazorov o državi in upravi. Zavojevanje ilirskih dežel in francosko upravno delo pomenja prvi uspešni vlom v staro fevdalno stavbo, ki je odsle posvečena poginu. Ta zgodovinski dogodek je prispevek k zgodovini razvoja moderne države, k nauku, kako država zedinjuje vse sile, odjemajoč jih fevdalnim oblastim. Snovanje ilirskih dežel nam kaže, kako so se odigravali ti poizkusi, o katerih se je moglo slutiti, da jim je končna zmaga zagotovljena. Upravni sistem ilirskih dežel je predmet, na katerem moremo nazorno študirati to važno stopnjo modernega držav-

nega razvoja. Načela prvega cesarstva pomenjajo kljub vsem zmotam in hibam važen mejnik na potu spoznanja popolnejših državnih in družabnih oblik, omogočujočih nova socialna stremjenja skupin in posameznikov.

Vsa očitanja o napakah sistema se pišejo na rovaš tistega, ki mu je dal ime. Za vse notranje nedostatke tega upravnega sistema, ki je na vsak način relativen napredek v stremljenju po večjem združenju ljudi, je odgovoren Napoleon sam. To je velika nepravilnost, ki se dogaja njegovemu spominu. Napoleon ni veroval tako slepo v razum in njegovo popolnost, si ni bil v svesti, da so vsi dogodki izraz njegove svobodne volje, se ni smatral za tistega činitelja, ki daja smer vsem državnim delom. Veroval je, „da je izkušnost prava pamet narodov.“ Ni bil torej tisti slepi učenec razumnikov osemnajstega veka. Ni mu bilo tuje ono koprnenje po spoznavanju socialnih zakonov, ki je eno izmed najsilnejših potez moderne umstvene kulture. Spoznaval je, da vlada v vsem, torej tudi v državnem življenju neka neizbežna zakonitost. Nekoč je pisal Mollieniu: „Le grand ordre qui régit le monde tout entier doit gouverner chaque partie du monde. Le gouvernement est au centre des sociétés comme le soleil: les diverses institutions doivent parcourir autour de lui leur orbite sans s'en écarter jamais. Il faut donc que le gouvernement règle les combinaisons de chacune d'elles, de manière qu'elles concurent toutes au maintien de l'harmonie générale. Dans le système du monde, rien n'est abandonné au hasard: dans le système des sociétés rien ne doit dépendre du caprice des individus.“ „Velika smotrenost, ki vlada ves svet, mora vladati tudi vsak del sveta. Vlada je v središču družeb kakor solnce: različne naprave morajo okrog nje dovršiti predpisane jim kroge, ne da bi padle iz tira. Potrebno je torej, da vlada upravlja kombinacije vsake izmed njih tako, da se vse stekajo v obrambo celokupne harmonije. Nič ni prepuščeno slučajnostim v svetovnem sistemu: v sistemu družeb ne sme nič biti odvisno od samovolje posameznikov.“

V tej izpovedi leži priznanje velikega uma, da je brezsilen nasproti mogočnim socialnim silam, da se ne more upirati razvoju, da je kakor vsi smrtniki podvržen večnim zakonom, ki jih niti najgigantnejša človeška volja ni sposobna izpremeniti in predrugačiti. Brezuslovno priznava, da je posameznik skoraj nesposoben, krčiti sam svojim nameram posebno pot. Obča harmonija, to mu je svrha državnega življenja. Vse uredbe, vsi pojavi javnega življenja se morajo končno spajati v harmonično enoto. Kakor da mu lebdi pred očmi država, kjer je razredne borbe zamenila solidarnost vseh! Središče vsega smotrenega državnega življenja mu je vlada. V tem svojem mogočnem konfiteoru ne pozablja na svojo ljubljeno misel cen-

tralizacije, enotni združenji državni oblasti veljajo njegove tako-  
rekoč sociološko zasnovane besede. Zopet se pojavlja tu v svojem  
jedru pravna misel o nerazdružni suverenski državni oblasti.  
Največji praktični državnik svoje dobe se kaže povrh kot  
glasnik vseobsegajočega umstvenega naziranja. Svoji državni  
konceptiji podaja veličastno podlago. Ni mu dovolj svet poziti-  
vni dejanj, stremi za enotnim razumevanjem vseh državnih  
in socialnih pojavov. Tako se v organizatorju ilirskih dežel  
praktično dejanje spaja z vseobsežnim, enotnim nazorom o vseh  
državnih pojavih.

<sup>1)</sup> Jellinek, Allg. Staatslehre 511.

<sup>2)</sup> Duguit, Le droit social 18.

<sup>3)</sup> Michel, idée de l'Etat.

<sup>4)</sup> Roederer, III. 334.

<sup>5)</sup> Tocqueville, Ancien régime.

<sup>6)</sup> Sorel, L'Europe et la Révolution.

<sup>7)</sup> Vavřinek: O formách předlitavski administrativni decentralisace.

Sborník věd právních a státních. Ročník II. 187.

<sup>8)</sup> Vavřinek, I. c. 185.

<sup>9)</sup> Teoria del decentramento amministrativo, 12.

<sup>10)</sup> Ferraris, I. c. 12.

<sup>11)</sup> Ferraris, I. c. 46.

<sup>12)</sup> Ferraris I. c. 33.

<sup>13)</sup> Jellinek, Allg. Staatslehre, 618—644.

<sup>14)</sup> Jellinek, Allg. Staatslehre 643.

<sup>15)</sup> Jellinek, Allg. Staatslehre, 636.

<sup>16)</sup> Allg. Staatsrecht, 86.

<sup>17)</sup> Allg. Staatsrecht, 23 i sl. 87.

<sup>18)</sup> Burckhardt, Kultur der Renaissance, I. 4.

<sup>19)</sup> Burckhardt I. c. 73.

<sup>20)</sup> Burckhardt, I. I. c. 7. 52. 54.

<sup>21)</sup> 7. novembra 1816.

<sup>22)</sup> Michel, L' idée de l' Etat.

<sup>23)</sup> Hauriou, Décentralisation.

<sup>24)</sup> Barthélemy, Le mouvement de décentralisation. Revue de droit

public.

<sup>25)</sup> Temps 1891.

<sup>26)</sup> Lucay, Décentralisation.

<sup>27)</sup> Maurras, Décentralisation.

<sup>28)</sup> Foncin, Les pays de France. Revue de Paris 1898.

<sup>29)</sup> Bielfeld, Institutions politiques t. I. ch. II. § 13. Hag 1760.

<sup>30)</sup> Stein, Socialismus u. Kommunismus des heutigen Frankreich.

<sup>31)</sup> Mémorial, 7. novembra 1816.

<sup>32)</sup> Taine, Origines IX. 231.

<sup>33)</sup> Denis. La Bohême depuis la Montagne-Blanche.

<sup>34)</sup> Österreichisches Staatswörterbuch I. 974. Članek: Grundherrschaft.







## KAZALO IMEN IN STVARI.\*)

- Absolutizem** 3, 10—12, 39, 63, 120, 153, 182, 225, 248;  
**adlatus** 141, 142;  
**administration de l'extraordinaire** 203;  
**admiral** 60 (veliki);  
**Adrija** 108, 201, 218, 219;  
**agents nationaux** 33 (gl. uradniki!); 162—164 (občinski);  
**akademije** 226, 227, 231, 232;  
**Albanija (Albanci)** 134, 145, 201, 222;  
**Aleksander Veliki** 181, 182;  
**Alpe** 116; 126 (Juljske); 133 (Norske); 206;  
**Amerika** 20, 23, 24 (glej Združene države);  
**Andreossi** 189;  
**Angleško (Angleži)** 5, 9, 17, 18, 20, 24, 28, 39, 63, 71, 77, 86, 88, 89, 113 (kolonije), 114, 158, 160, 168, 170, 172, 201, 202, 216, 217, 263, 264;  
**angulemski knez** 265;  
**antika** 247, 248, 257, 258;  
**Ardašev** 14;  
**Aristotel** 15;  
**arrêts du conseil d'Etat** 48;  
**arrondissement** 31, 32, 40, 47, 50, 51, 69, 72, 80, 127 (communal), 174, 176, 230, 237, 266;  
**Arzija** 133;  
**Aškerc** 117;  
**auditeurs du conseil d'état** 61 (glej prislušniki!);  
**Auerbach** 35;  
**Avenel** 265;  
**Avstralija** 263;  
**Avstrija (Avstrijci)** 11, 35, 60, 78, 86, 95, 98, 107—109, 108 (Dolenja) 111, 113, 115, 116, 120, 121, 123—127, 123—126 (Notranja), 131—132, 150—151, 160, 179—180, 183, 185, 188—189, 197—198, 200—202, 204—206, 211—213, 215, 221, 230—231, 233, 241—242, 253, 252, 258, 266, 269—271, 273;  
**avtarkija** 252, 253;  
**avtonomija (gl. tudi samouprava!)** 10, 12, 74, 124 (občinska); 31 (provinc); 35 (individua); 79 (krajevnih zastopstev); 84—85 (nemških svobodnih mest); 124, 158 (mestna); 226—229 (vseučilišč); 252, 255;  
**Azija** 220 (Mala);  
**Bachmann** 129;  
**bailli** 7;  
**Bakar** 125, 199;  
**Balkan** 108, 114, 220;  
**Balzac** 216;  
**Banat** 125;  
**banco-zettel** 204;  
**Banja Luka** 220;  
**Barmen** 82;  
**Barthélemy** 261, 262, 265;  
**Batavska republika** 97, 98;  
**Bavarska (Bavarci)** 127;  
**Beauverger** 57;  
**beg francoskih upraviteljev iz Ilirije** 115—116;  
**Belgija (Belgijci)** 65, 98, 99, 160;  
**Beljak** 108, 109, 126, 127, 174, 232, 271;  
**Benečija** 95;  
**Benetke (Benečani)** 27, 56, 90, 108, 115—117, 119, 123, 124, 182, 190, 197, 198, 204, 256;  
**Benevent** 92;  
**Benoist** 37;  
**Berenger** 65;  
**Berg** 79—84 (pravosodstvo 80—81, industrija 82—83), 141;  
**Berks pl. Mara** 157;  
**Berolin** 216—217;  
**Berthélemy** 156, 157, 262, 263;  
**Bertrand** 150, 153, 156, 157, 208, 218, 221, 223, 224, 231, 241, 243;

\*) Sestavil dr. Lokar

- Bery 10;  
 Beugnot 80, 82, 83;  
 Bielfeld 273;  
 Bigot de Preameneu 97;  
 Bistrica 191;  
 Bizanc (država) 252, 257; 60 (dvor);  
 blagajna 82 (državna); 204 (izredna);  
 blagajnik 53, 60, 110, 145, 146, 226;  
 Blanc Edmond 217;  
 Blanc Louis 259;  
 Bled 168;  
 Bodin 6, 20, 24, 26;  
 Bolonja 93;  
 Bornhak 89, 103;  
 Bosna (Bošnjaki) 108—110, 120, 121,  
 126, 145, 201, 203, 214, 220, 222,  
 241, 254;  
 Boulay de la Meurthe 37, 66;  
 Bovec 126;  
 bratje (usmiljeni) 241;  
 bratovščine 240;  
 Brešča 93;  
 Brno 108;  
 Brusa 101;  
 Buciochi Pasqual 96;  
 budžet (državni) 110;  
 Burbonci 75;  
 Burckhardt 256, 257, 273;  
**Cahiers** 22;  
 Caillaux 197;  
 caisse de l'extraordinaire 204 (glej  
 blagajna!);  
 camerlengo 124;  
 cancelliere 124;  
 capitains de compagnie 176;  
 Carigrad 108, 128, 220;  
 carina 82 (meje), 87 (politika), 127,  
 200—203; 202, (ilirski tarif) 207;  
 216, 217, 256;  
 Cavaignac 88, 102;  
 cehi 85, 222;  
 celibat 226;  
 Celje 126;  
 Celovec 134, 271;  
 centralizacija 3, 5—7, 9—12, 31, 32,  
 37, 38, 47, 49, 56, 63, 64, 66—68,  
 71, 74, 75, 78—80, 83—86, 88,  
 89, 91, 92, 94, 96, 99, 101, 102,  
 112, 131, 134, 141, 162, 203, 217,  
 226, (šolstva), 227, 248, 250—265,  
 267, 268, 273;  
 cenzura 30, 39, 93, 94, 228, 239 (nad  
 dejanji cerkvenih organov);  
 cerkev 20 (angleška reformirana), 82,  
 194, 204, 225—227, 235—243;  
 cesarstvo (cesar, francosko) 13, 19,  
 31, 36, 39, 41, 44, 45, 47—49,  
 54—56, 58—65, 68, 71—75, 77, 78,  
 80, 87, 93, 98, 99, 109, 112, 114—117,  
 122, 127, 130—133, 135—137, 139,  
 146—149, 152, 153, 156, 161, 166,  
 167, 169, 172, 176, 177, 179, 183,  
 186, 188—191, 203, 204, 208, 211,  
 213, 214, 217—224, 226, 227, 231,  
 235, 238, 239, 242, 243, 247—252,  
 255, 257, 259, 265, 267, 269, 270,  
 272; (avstrijsko) 107—109;  
 ceste: gradba 219 (vodne);  
 Cetina 133;  
 cesarizem 264;  
 Chabrol 115—117, 129, 131, 132,  
 155—157, 179, 188, 191, 200, 203,  
 212, 214, 223, 224, 231, 243;  
 Chambord (grof) 265;  
 chambres consultatives des manufac-  
 tures, fabriques, arts et métiers  
 223 (gl. komore!);  
 Champagny 107, 109, 126, 129;  
 Chapelier 129, 222, 223;  
 Chaptal 66;  
 charta (magna) 131;  
 Chassin 191;  
 Chateaubriand 263;  
 Chauvelin 65;  
 chevauchées (ježe) 9, 53;  
 citoyens (actifs) 74; (cesarstva in re-  
 volucije) 123;  
 Clarke 103;  
 Clemenceau 264;  
 Cleve 80;  
 Code civile 48;  
 Codelli 209, 233;  
 Code Napoléon 34, 85, 87, 97, 107,  
 133, 179, 215, 216, 270;  
 Combacères 58;  
 comité général 62;  
 commissaire départi 11 (gl. komisarji!);  
 commission de la haute police admi-  
 nistrative 61 (gl. komisije!);  
 commission du contentieux 61 (glej  
 komisije!);  
 commission intermédiaire 11, 31 (glej  
 komisije!);  
 Compiègne 97;  
 Comte Auguste 266;  
 Condorcet 18;  
 connétable 60;  
 conseils de fabrique 240; sicer glej  
 pod svét;  
 Constant Benjamin 263;  
 convention de police 176;  
 Cormenin 258, 259, 261;  
 cours prévotales 176—177;  
 Cronest 209;

- Cusani 95;  
**Častniki** (ženijski) 138;  
 Čehi 269;  
 Črno morje 201, 220;  
**Dalberg** 84, 85;  
 Dalmacija 108, 109, 116, 123, 124,  
 127, 128, 131, 133, 134, 149—151,  
 153, 154, 156, 157, 176, 178, 180,  
 188, 190, 197—199, 202, 204—206,  
 208, 209, 214, 219, 222—223,  
 240—242;  
 Dandolo 131, 132, 144, 150, 154, 157,  
 190, 198, 204, 243;  
 d'Argenson 9;  
 Darmstädter 84, 102;  
 D'Auchy 110, 131, 157;  
 davkar 145—146;  
 davki: 7, 12, 32, 60, 62, 72, 81, 86;  
 152 (plačevanje v vojaški granici);  
 194—195 (srednj. veka); 195—200,  
 207 (direktni, indirektni, dohod-  
 ninski, dominikalni, hišni, na konje,  
 oken in vrat, od dediščine, osebni,  
 obrtniški, pobiranje, potratnina,  
 premičnin, podložniških zemljišč,  
 razredni, rustikalni, urbarni, zem-  
 ljiški, žitni), 212 (osebni, zemljiški),  
 256 (indirektni, zemljiški);  
 decentralizacija 10, 31, 32, 73, 86,  
 89, 101, 162, 252—255, 259,  
 261—267;  
 décisions 48;  
 dedne določbe Napoleonove 59—60;  
 delavstvo 221 (industrijalno);  
 délégué 150;  
 Delfau 233;  
 délibérations 54;  
 Delpierre 66;  
 de Malets 157, 187, 189;  
 demokracija 37, 45, 63;  
 Denis 269, 273;  
 département 8, 31—34, 41, 50—53,  
 65—66, 72, 79 (hanzeatski), 78, 81,  
 86, 87, 90, 92—98, 100, 112, 130,  
 133, 134, 148, 163—165, 171, 172,  
 174, 176, 188, 195, 196, 211, 214,  
 219, 237, 238, 257, 261—266;  
 dépositaire (hranilec) 95;  
 deputacija 101, 102 (provincijalna);  
 125 (in Transsylvanicis, Banaticis  
 et Illyricis); 133 (ilirski);  
 Descartes 17—21, 37;  
 Deschanel Paul 264;  
 desetina 194, 197—199, 239—241;  
 Desmousseaux 66;  
 despotizem 40, 251;  
 determinizem 19;  
 dežela 254; — država 118; — pri-  
 tiklina 111—114, 122, 137;  
 Dieudonné 65;  
 diktator 56;  
 direktorij 30, 32, 33, 36, 45, 56, 163;  
 distrikt 32, 34, 92, 101, 124, 127  
 (gorenjski), 147 (kranjski), 149, 150,  
 155, 164, 166, 171, 191, 196, 232,  
 237, 242;  
 dohodki senatorja 53; prvega konzula  
 53; občinski 167; katoliške ter prav-  
 oslavne cerkve in duhovščine v  
 ilirskih deželah 241; sicer gl. plače  
 in proračune!  
 dominiji 86 (dominijalna oblastva),  
 126, 271;  
 Donava 220;  
 dovoljenje predavanja na vseučiliščih  
 229;  
 doyen 229;  
 Drava 202, 220;  
 Drinopolje 220;  
 družbe (kolonijalne) 113;  
 država: habsburška (obdonavska) 11;  
 — mati 254;  
 državljani (aktivni in pasivni) 123;  
 državljanstvo (moderno) 122;  
 Dubrovnik 84, 90, 117, 119, 123, 127,  
 128 (provinca), 133, 139, 166, 174,  
 175, 178, 180, 188—189 (provinca),  
 190, 198, 202, 204—206, 212, 214,  
 217, 218, 222—224, 231—232, 242  
 —243;  
 Ducros 21;  
 Duguit 25, 35, 118, 120, 128, 129,  
 247, 273;  
 duhovniki 178 (pravoslavni);  
 Dunaj 108, 109, 129, 153, 201, 270,  
 271;  
 Durand de Maillone 23;  
 Düsseldorf 81;  
 dvajsetina 195;  
 dvor: apelacijski 61, (düsseldorfski) 81;  
 bizantinski 60; cesarski (francoski)  
 61; kasacijski 34, 45, 50, 61, 81, 146,  
 172, 177; kazenski 61; računski 204;  
**École des arts et métiers** 230, 232;  
 — de droit 259, 262;  
 Egipet 220;  
 Elberfeld 82;  
 elekcija 8;  
 Elize 92;  
 élus 7;  
 Elysée 191;  
 Emza 211;  
 enciklopedisti 18, 259;  
 enklave 92;

- enotnost franc. naroda 250—251;  
 Esclavonie do Bosne in Save 108;  
 Esmein 9, 14, 35, 76, 191, 208, 243;  
 étatisme 19;  
 états généraux 22;  
 Evgen Napoleon 84, 85, 95, 97, 108,  
 201, 208, 223;  
 Evropa (Evropejci) 19, 77, 79, 183,  
 214, 221, 228, 263, 267, 270;  
**Fargues** 224;  
 federalizem 248, 264;  
 Ferrara 256, 257;  
 Ferraris 252, 253, 273;  
 Fesch 84;  
 fevdalizem 3—13, 23, 24, 53, 60, 63,  
 75, 86, 88, 89, 96, 119, 123—126,  
 182, 194, 210—213, 223, 251, 256,  
 270, 271;  
 fevdi (dalmatinski, furlanski, istrski) 63;  
 Firenze 188;  
 fiziokrati 195, 213;  
 Fleischkreuzer 198; (Huben =) 200;  
 Foncin 266, 273;  
 Fontainebleau 191, 208;  
 Fouché 58, 115—117, 138, 211, 213,  
 238;  
 Francija (Francozi) 5—24, 26, 28, 32,  
 40, 41, 45, 47, 56, 58, 63—65, 69, 70,  
 75, 77—92, 95, 97—102, 107, 112,  
 114—116, 121—127, 131—139,  
 142—156, 158—163, 165—167, 175,  
 178, 179, 183, 185, 186, 189, 190,  
 193—206, 210—223, 225—243, 248,  
 250—252, 254—271, 273;  
 franciškani 241;  
 Frankfurt 79, 84—85, 160;  
 Friderik II. 255;  
**Galicija** 108, 270;  
 Garagnin 133;  
 Garcis 255;  
 Garnier 52, 217;  
 Gaudin 132, 156, 209;  
 general financ 7; jezuitov 228;  
 generalstvo 8;  
 Genova 188;  
 Gerber 26;  
 Getreidereduktion 198;  
 giunta provinciale amministrativa  
 101—102;  
 Giuzot 264;  
 glavarina 194, 195, 198, 199;  
 glavarstvo (glavarji) 125 (deželni in  
 okrožni);  
 gonfalonijeri 96;  
 Gorenjsko 127, 150;  
 Gorica 115, 125, 127, 133, 153, 157,  
 168, 174, 208, 218, 223, 232;  
 Goriško (Goričani) 108, 109, 116, 125,  
 128, 166, 188, 206—208, 214, 240;  
 gospodarstvo 4—5 (denarno); 167 (ob-  
 činsko v ilirskih deželah);  
 Gradec 125, 203;  
 Gradiška 125;  
 grands officiers de l' Empire 62;  
 gran giudice 128;  
 granica (vojaška) 110, 123, 124, 126,  
 128, 133, 134, 140, 150—152, 177,  
 189, 197, 202, 207;  
 graščine (patrimonijalno-fevdalne) 124,  
 126;  
 greffier 171, 173;  
 Grki 118, 182;  
 Grobnica 234;  
 grofije 134 (obmejne), 160 (angleške);  
 grof-kapitan, veliki 124;  
 Grolius 17, 21;  
 Guastala 96;  
 gubernator 7—9, 99, 115, 132, 134,  
 136—140, 143—147, 150, 152, 153,  
 175, 177, 178, 191, 205, 212, 213,  
 219, 230, 231;  
 gubernij 8, 110 (gouvernement gene-  
 ral), 125 (notranje-avstrijski in  
 tržaški), 126, 137, 138;  
 Guiot 24;  
 Gumplowicz 35, 192, 193, 208, 233, 234;  
**Haag** 273;  
 Hanotaux 9, 14;  
 Hanover 86, 97;  
 Hanzeati 62, 79, 85 (mesta), 87 (han-  
 zeatski departementi), 90 (mesta);  
 harambaša 124, 190;  
 Hardenberg 83, 87, 88, 91, 101;  
 Hauriou 261, 273;  
 Haute Guyenne 10;  
 hazjain 99;  
 Hegel 77;  
 Henry René 216, 224;  
 Hercegovina 120, 121, 254;  
 Hervieu 14;  
 Hirschel 209;  
 Hobbes 17;  
 Holandija (Holandci) 62, 80, 97, 98  
 (dinastija, mornarica, Napoleonova  
 jezikovna politika), 100, 188 (vo-  
 jaški kontingent) 201, 205;  
 Hrvatska (Hrvati) 109, 121, 126—128  
 (civilna, vojaška), 153—155 (civilna  
 153), 166 (civilna), 178 (ilirska pro-  
 vincija), 188, 189, 191, 198, 202  
 (civilna, vojaška), 211—212 (grani-  
 čarska, provincija), 214, 240—243;  
 hrvatsko-slavonsko-dalmatinsko kra-  
 ljestvo 123;

- Hume 23;  
 Hvar 127;  
**Idrija** 134, 204, 221, 222, 224;  
 Ilirija (Ilirci) 13, 21, 34, 54, 61—63, 78, 83, 86, 102, 105, 107—112, 114—116, 119, 121—123, 125—150; 152—156, 166, 169, 172—180, 187—190, 193, 197, 199—207, 209—222, 229—233, 235, 240—243, 254, 269—271, 273;  
 imenik 52 (državljski), 63 (departementski), 93 (kandidatov za uradniška mesta), 110 (volilni), 174 (departementski in občinski), 174 (porotnikov);  
 imenovanje 138 (častnikov graničarskih regimentov, gubernijskega sekretarja, intendantov, sodnikov in subdelegatov), 139 (mirovnih sodnikov, članov nižjih sodišč, notarjev, merov itd.); 145—146 (blagajnika in davkarja), 165—166 (merov, pristavov in občinskih svetnikov), 230 (ljudskih učiteljev in profesorjev), 238 (nadškofov in škofov), 238—240 (župnikov), 240 (kanonikov);  
 imperij 5, 26, 78, 79, 161, 247, 248, 257, 267;  
 imperijalizem 56, 63;  
 In 108 (okrožje);  
 indeks „université“ 228;  
 Indija 220;  
 individualizem 79; 223 (gospodarski);  
 industrija 53 (francoska); 218, 221—222 (ilirskih dežel);  
 inscription d' office 75;  
 institucija (kanonska) 236, 238;  
 instrukcija Napoleonova za senatorje 53;  
 intendant 7—13, 31, 32, 64—66, 69, 99, 112, 115, 116, 125, 127—130, 132, 133, 136—140, 142—152, 154—157, 166—168, 175, 177—180, 187—189, 191, 200—203, 208, 211—214, 217, 219—224, 230—233, 240—243, 254, 258, 263, 270—271;  
 inženir (stavbni za ceste in moste) 149;  
 Istra 109 (avstrijska), 115 (notranja), 116, 123, 126—128, 134, 149, 155, 157, 166, 188, 190, 191, 199, 200, 202, 206—208, 213, 223, 224, 232, 240, 243;  
 Italija (Italijani) 5, 63 (kraljestvo), 78 (province), 79; 92, 93, 95, 96, 97, (kraljestvo), 100, 101; 108—110 (kraljestvo, podkralj), 113 (province), 121, 124; 126—129 (kraljestvo), 133, 134, 139; 154, 190 (podkralj), 202—204, 206, 218, 222, 225, 229, 255—257;  
 Ivan (nadvojvoda) 109;  
 izdatki 97 (rimskih departementov), 132 (ilirskih dežel), 167—168 (občinski);  
 izvoz 203 (denarja);  
**Jager** 209;  
 jakobinstvo 186;  
 Japonci 25;  
 Jellinek 14, 20—22, 26, 35, 111—113, 117, 119—123, 128, 129, 160—162, 168, 169, 180, 247, 253, 254, 273;  
 Jenks 262;  
 Jeuniker 243;  
 jezik 96 (uradni), 153—154 (državni, uradni in sicer francoski ter italijanski 153—154, hrvatski, latinski, nemški 154), 230 (učni);  
 Josip Bonaparte 59, 114;  
 Jožef II. 11, 125, 182, 183, 200, 240;  
**Kampo Formio** 123;  
 Kanada 263;  
 kancelar 53, 59—61, 226;  
 Kant 35;  
 kantoni 50, 69, 73, 81, 86, 127, 155, 162, 163, 170, 173;  
 kapiteljni 199;  
 Karel Veliki 78;  
 Karlovec 126, 127, 129, 133, 139, 151, 157, 166, 174, 177, 178, 188, 208, 211, 222, 223, 234;  
 Kastav 109;  
 Katarina II., 99;  
 kataster 82, 200, 256;  
 kazalo civilnega stanu 164, 167;  
 kazina: goriška, ljubljanska, tržaška 153; grška 208;  
 Klabuscizky 129;  
 Knežević 126;  
 Kobariđ 126;  
 koledar: francoski 240; estrajški 243;  
 kolegiji 83 (volilni); 93, 94, 96 (posestnikov, trgovcev in učenih), 201 (uradniški);  
 kolonija 112, 113;  
 kolonstvo 82;  
 Kolpa 202, 218, 220;  
 komisarji (gl. tudi commissaire!): računski 42; vladni 45, 174; departementski 65; kantonski 69; policijski 73, 127, 153, 164—166, 176; cesarski 115; dvorni 125; justični 137, 139, 140, 145, 146, 151, 152,

- 175, 177, 178; vojni 151; generalni 153, 211; izvrševalne oblasti občinske uprave 171;
- komisija (gl. tudi commission): (senatorska) osebne in časnikarske svobode 63; davčna 82; distriktna 155; občinska 166; departementska 262;
- komore (trgovinske) 153, 218, 219, 223;
- konfederacija (renska) 81, 91;
- kongres: dunajski 92, 95; srbski cerkveni 125;
- konkordat 60, 61, 235, 238, 240, 242;
- konkripcija 88, 96;
- kontingent (vojaški), 62; 188 (ilirskih dežel in holandski);
- kontribucija: vojna 198, 199, 204, 221; za vzdržavanje cest 199;
- konvent glej: skupščine!
- konzistorij 233;
- konzulat (konzuli) 36, 37, 41, 42, 45—56, 58, 60, 61, 68, 71, 72, 117, 128, 129, 153, 165, 172—174, 238, 239;
- konzulta 92—95, 155, 268;
- Koper 127, 232, 240;
- Korčulja 127;
- Korkunov 103;
- Koroško 108, 109 (Korotan), 126—128, 133, 188, 191, 203, 206, 208, 214, 221—224, 240, 242;
- Kostajnica 203;
- kotar 198, 211;
- Kotor 127, 174, 190, 202, 206, 242;
- Kovalevskij 24;
- Krainz 117;
- Kranj 147, 191, 208;
- Kranjsko (Kranjci) 108, 109, 125—128, 133, 134, 150, 167, 187—189, 198—200, 206, 214, 221, 222, 234, 240, 242;
- Krka 133;
- kvarnerski otoki 199, 202;
- Laba** 211;
- Laband 113, 117, 120, 122, 123, 128, 129;
- Lally-Tollendal 24;
- Landgerichtszungen 200;
- Landrat 80, 90, 101;
- Lanzac de Laborie 76, 99, 103;
- Las Cases 189;
- Latinec 247;
- Lattermann 212, 243;
- Law 9;
- Lebrun 98, 103;
- legija (častna) 50, 51, 62;
- legitimisti 265;
- Legrand 103;
- Leopold I. 125;
- Leopold II. 125;
- Le Play 264;
- Leroy-Beaulieu Pierre 263, 264;
- lettres de cachet 39;
- Levanto 203;
- Lichtenstein 109;
- Lienz 127;
- ligue republicaine de décentralisation 266;
- Lijon 92, 268;
- list (potni) 127, 128, 139;
- List 91, 92;
- lista (civilna vladarjeva) 82;
- liste nationale (narodni imenik) 41—43, 46, 47;
- listina (departementska in notablov) 81;
- Liszt 109, 113, 117, 128;
- Ljubljana (Ljubljančani) 109, 110, 115, 125—127, 129, 133, 139, 150, 153, 156, 157, 166, 168, 174, 175, 180, 188, 191, 199, 201, 207—209, 214, 215, 220, 223, 224, 230—234, 241, 243;
- Ljubljana 219, 220;
- Locke 17, 23, 26—28;
- ločitev cerkve od države 235—237;
- Lombardija 95;
- Lopašič 157;
- Lucay 264, 265, 273;
- Ludovik XII. 265;
- Ludovik XIV. 6, 14;
- Ludovik XVI. 31, 24;
- Ludovik Bonaparte 59, 98, 80;
- Lujiza (cesarica) 60, 61;
- Luka 95;
- Luschin 129;
- Luxembourg 38;
- Machiavelli** 5, 255, 257;
- Madžari 125;
- Maffei 209;
- magistrats de sûreté 174;
- maîtres de requêtes 61;
- maître grand 226, 232;
- Makarska 127;
- Malesherbes 265;
- Malouet 23;
- Marchand 14;
- Maribor 202;
- Marija Terezija 125, 126, 200, 203;
- Marmont 109, 110, 126, 129, 131—134, 137, 150, 151, 154, 156, 187—191, 198, 201, 202, 208, 214, 216, 217, 219, 221, 223, 224, 241—243;
- Maurras 273;



- Mayer Oton 47, 57, 69, 72, 76, 135, 156, 161, 162, 168, 243;  
 meja 108 (bosenska), 108 in 115 (italijanska), 128 (nadzorovanje);  
 meri (župani) 67, 69, 70, 73—75, 85, 86, 125, 129, 148, 155, 159, 165—168, 173, 176, 200, 208, 214, 215, 224, 233, 239, 243, 259, 262, 264;  
 Mériage 206;  
 mesto-država 118, 119, 248, 257;  
 Metternich 108;  
 Michel 259, 273;  
 Mignet 265;  
 Milan 92, 93, 129, 154, 157, 224, 243;  
 Militärquartierbeitrag 198;  
 ministri (ministrstva) 10, 29, 30, 45, 47, 49, 50, 55, 56, 59, 61, 62, 64, 67—70, 72, 81, 84—86, 88, 93, 94, 108, 131, 132, 175, 191, 197, 204, 252, 253, 259;  
 Mirabeau 87, 190;  
 missi dominici 53;  
 mnenje ilirskih intendantov o duhovščini 242;  
 Mohamedanci 255, 256;  
 Mohl 260, 261;  
 Mollien 205, 208, 209, 272;  
 Monakovo 110;  
 monarhija 3, 6, 12, 24, 39, 45, 49, 58, 84, 120, 263;  
 Monnet 14;  
 Montalembert 265;  
 Montefalkone 109;  
 Montesquieu 18—20, 26—28, 100;  
 Mulle 209;  
 Murat 36, 79—81;  
 Načrt (učni) ilirskih šol 230—232;  
 nadškofi 61; 126 (spljetski); gl. tudi imenovanje!  
 nadzornik (nadzorništvo) 150 (gozdov, mitnic in loterije); 202 (generalni francoskega cesarstva); 203 (carinski); 226 (glavni); 227 (pouka verstva in morale v ljudskih šolah); 230 (ljudskih šol, gimnazij in licejev);  
 namestništva (generalna) 8;  
 Napoleon 3, 5—7, 10, 13, 21, 23, 32, 34, 36—42, 44, 47—65, 75, 77—87, 90—93, 95—102, 107—110, 112, 114, 116, 119, 121—123, 126, 128, 129, 132, 134—138, 141, 146, 150, 153, 156, 161, 176, 178, 179, 183, 188—191, 195, 200—202, 204—206, 208—210, 213, 215—217, 220—223, 226—229, 231—233, 235, 238, 239, 241, 243, 247—252, 254, 255, 257—259, 263, 268—272;  
 Narenta 124, 133;  
 narodnost (uradnikov ilirskih dežel) 154;  
 Naturalbefreiung 198;  
 naziv (oficijelni ilirski) 125;  
 Neapel 92, 202 (kraljestvo);  
 Necker 10;  
 Nemčija (Nemci) 17, 26, 77, 79, 80, 83, 85, 86, 88, 91, 92, 108, 113, 114, 122, 124, 185, 204, 222, 231, 242, 268;  
 Nizozemsko (Nizozemci) 113;  
 Notranjsko 198, 216;  
 novaki 191 (število v nekaterih distriktih);  
 Nova Pazova 220;  
 Novi 220;  
 Novo mesto 127, 150, 174, 191, 232, 242;  
 Občina 71, 73, 74, 92, 155, 158, 174, 196, 262;  
 obrt (domača ilirskih dežel) 222;  
 Ogrska (Ogri) 109, 125, 202, 211, 213, 218, 221;  
 okrožja 101, 108, 109, 125, 126;  
 ordonances 10;  
 organizacija kolonij 54, delavske oskrbe 88, ilirskih dežel 110, 116, notranje uprave 130—157, krajevne uprave 158—168, sodišč 169—180, vojaštva 181—191, finančna 192—209, delavska in obrtniška 222, stanovska 264;  
 osorski kanal 199;  
 ozemlje: obrambno 112, 113; rensko: 113, 117;  
 Pagliaruzzi 209;  
 pandurji 190;  
 papeževe dežele 96, 97;  
 Pariz (Parizani) 32, 97, 110, 114—116, 129, 133, 134, 141, 146, 150, 157, 167, 179, 189, 190, 203, 208, 209, 214, 221, 223, 225, 233, 258—260, 265, 266, 273;  
 parlament 8, 22, 26, 28, 30, 40, 43, 86;  
 Parma 96, 117;  
 partikularizem (sodni) 81;  
 Pasquier 61;  
 Passariano 123;  
 pays (d' élections) 31, 73, 266;  
 Pelet de la Losière 57, 233;  
 Pellenc 213;  
 penzionar (veliki) 97, 98;  
 Petter 129;  
 Piacenza 96;  
 Piemont 92, 188;  
 Pisani 129, 156, 157, 197, 208, 209;  
 pisarna (ilirska dvorna) 125;

- plače prefektov, podprefektov in svetnikov l. 1806. in 1895. — 265;  
 plebiscit 48, 96, 122;  
 plemstvo 63 (cesarsko), 123 (uradniško);  
 Pliberk 134, 221;  
 podintendant 116, 127, 128, 132, 147, 149, 154, 159, 180;  
 podložništvo (kmetsko) 82, 87;  
 podprefekt 65, 67, 69, 72, 73, 89, 150, 259;  
 podžupan 125;  
 police 54; (haute) 147, 156;  
 policija 8 (splošna), 69—70 (državna zadeva), 127 (za tujce);  
 Poljica 124;  
 Poljska (Poljaki) 6, 77, 270;  
 položaj kmetov v ilirskih deželah 210—216;  
 Ponte-Corvo 92;  
 poroka (civilna) 239, 242;  
 posestva: narodna 60, 63, 268; cesarska 168, 204;  
 poslovnik senata 52;  
 Postojna 127, 191, 232;  
 potrditev župnikov in škofov 237;  
 poučevanje (svoboda) 30;  
 Poullet 57, 76, 99, 103, 168, 180, 224, 233, 243;  
 pouvoir constituant 42, 52;  
 pouvoir municipal 161;  
 pravdnik (državni) 173, 174, 176;  
 pravica 23, 24, 30—35, 38, 39, 85 (sklicanja stanov), 128 (svobodnega preseljevanja), 212;  
 pravo 46 (budžetno), 53 (običajno), 121 (mednarodno, meddržavno), 122 (fevdno), 179 (nepremičnin);  
 pravosodstvo 33, 34, 39 (kabinetno), 45, 47, 81 (cerkveno, graščinsko, patrimonijalno), 169—180 (organizacija);  
 prebivalstvo ilir. dežel l. 1812. — 127, ljubljanskega in novomeškega distrikta 150, ilirskih dežel po veri 241;  
 prefekt 3, 7, 10, 13, 53, 56, 63—70, 72—75, 81, 82, 84—86, 89, 94—97, 99—102, 145, 148, 149, 165, 175, 176, 240, 250—252, 257—259, 262—264;  
 premoženje (cerkveno) 236—239, 241;  
 prestolonasledstvo francoskega cesarstva (red) 59;  
 pretor 53;  
 prévôt grand 176;  
 Primorje 109 (ogrsko), 125 (avstrijsko), 198, 206 in 242 (hrvatsko);  
 Primorsko (Primorci) 133, 216;  
 prisega (cesarska) 60;  
 prislušniki državnega sveta (auditeurs du conseil d'état) 61; vstop prislušnikov k vzklicnim sodiščem 174;  
 pristavi: mera 73, občinskega agenta 162—167;  
 pristojbine (sodne) 200;  
 prisutstvije 99;  
 Priština 220;  
 prokurator 32, 33;  
 promet ob avstrijsko-ilirski meji 126;  
 proračun: departementski 72, občinski 74, 75, (l. 1806. in 1895.) 265, vojaške granice 189, ilirski 205—208, Pariza l. 1806. in 1895. — 265; —  
 Proudhon 217;  
 Provinces illyriennes 110—112;  
 provincije ilirskega ozemlja 126—127; dalmatinska in dubrovnika 128;  
 provveditore generale 124, 132, 150;  
 prudhommes-asseseurs 170—171;  
 Prusija (Prusi) 77, 79, 83, 87—91, 100, 101, 183, 185;  
 Pufendorf 17;  
**Rabaud de Saint-Etienne** 23;  
 računstvo (občinsko ilirskih dežel) 167;  
 Radovljica 191;  
 Rascia 125;  
 Ratzenhofer 191;  
 ravnatelj (ravnateljstvo) 89 (okrožni), 150 (davčni, državnih posestev, hipotečni in registrature), 203 (generalni v Gradcu), 204 (de l'enregistrement et des domaines), 230 (gimnazij);  
 razmerje med cerkvijo in državo 235—243;  
 razporoka 33;  
 razvoj upravni in ustavni Anglije in Francije 71;  
 R. de St. Jean-d'Angely 132—133;  
 Realitätensteuer 198;  
 receveurs municipaux 167;  
 red (režim): stari: 3, 12, 31, 34, 61, 69, 77, 78, 85, 92, 95, 99 (in novi), 123, 142, 150, 158, 159, 185, 195, 196, 200, 251, 260, 270; občinski: 74; 90, 91 (vestfalski); avtokratski: 123; družinski: 126; konstitucionalni: 155; francoski: 271;  
 Redlich 161, 168;  
 redovi 204, 225, 237, 241;  
 referendum (ljudski) 59, 266;  
 reformacija 17;  
 région 266;  
 registrovanje kraljevih zakonov 8;

- régléments 10, (d' administration publique) 46;  
 Rehm 117, 128;  
 Reka 109, 127, 129, 133, 174, 175, 199, 202, 206, 207, 214 (teritorij), 218, 224, 232;  
 rektor 227, 230;  
 remonens 198;  
 renesansa 17;  
 repartiteurs (občinski) 67;  
 reprezentacija (kameralna, komercialna in politična) 125;  
 republika 26 (antične in male), 27 (italijanske), 56 (beneška), 92 (cisalpinska, italijanska, ligurska, partenopejska, rimska), 182 (grška, rimska), 29, 36, 45, 56, 58, 60, 93, 94, 177, 257, 259, 261, 262, 265;  
 revolucija 6, 7, 11—15, 20—24, 26—36, 38, 42, 45, 56, 70, 72, 77, 87, 88, 121, 123, 158—160, 162, 169—172, 175, 179, 183—186, 194, 195, 197, 198, 210, 215, 223, 225—227, 235—239, 251, 254, 257, 260, 263, 265, 267, 268;  
 rezerva 187—188;  
 Rieger 129;  
 Rim (Rimljani) 5, 62, 78, 92, 97, 182, 235, 237—239, 247, 248, 257, 268;  
 rinascimento 5, 107;  
 Robespierre 28;  
 robota 23; pri javnih delih 219;  
 rodbina (cesarska) 59;  
 Roederer 67, 83, 114, 228, 243, 273;  
 Roger-Ducos 36, 41;  
 Rotteck 160;  
 Rousseau 15, 18—21, 23, 25, 26, 77, 89, 122, 225, 226, 233;  
 Rovinj 127, 134, 240;  
 Royer-Collard 263;  
 rudniki 204 (idrijski), 221 (pliberški);  
 Rudolp 209;  
 Rusija (Rusi) 60, 61, 79, 99, 263;  
 Rusioni 209;  
**Saint-Simonisti** 259;  
 samouprava (gl. tudi avtonomija) 254, 255, 261—264;  
 sankcija (pragmatična) 120;  
 Sarajevo 220;  
 Sava 108, 109 (la ligne de la Save), 110, 123, 126, 133 (dolenja, izvirki), 201, 220;  
 Schmidt 80, 82, 83;  
 Schönbrunn 57, 107—110, 114, 116, 117, 123, 191, 203, 208, 224, 243;  
 sekretar 127 (g. intend.), 138 (gubern.);  
 Sena 97;  
 senat (senatorji) 28, 39—43, 45, 46, 49—56, 58—63, 80, 84, 96, 110, 177, 204;  
 senatus-konzult 43, 48, 52, 54, 55, 58—62, 71, 72, 74, 92, 96, 97, 109, 110, 136, 165, 172;  
 senešal 7;  
 Senj 127, 199, 229, 232, 241;  
 servituti 168;  
 Sicilija 255;  
 Sieyès 17, 32, 36—43, 46, 50, 52, 56, 57, 62, 63, 93, 94, 100, 110, 122;  
 sindik 166, 167, 173;  
 Sirija 220;  
 sistem 38 (avtokratični); 80, 89, 90, 145 (kolegijalni); 82 (davčni); 115 (stari avstr.); 183—190 (obrambni); 222 (upravni); 252 (ministerijalni); 253, 254 (provincijalni in realni);  
 Skoplje 220;  
 skupščine (konventi) 23, 24, 28, 29, 33, 34, 37, 39, 42, 55, 72, 124, 169—173, 185, 186, 195, 222, 226;  
 Slovani 269;  
 Slovensko (Slovenci) 87, 123, 125, 154, 266;  
 službe (dvorne) 60;  
 smoter Napoleonovega naučnega sistema 227, 228;  
 socializem (državni) 79, 222;  
 Soča 110, 116, 126, 133, 220;  
 sodišče 34 (distriktno, korekcionarno in porotno); 49, 50, 125, 170—176, 178, 239 (mirovno); 50 (najvišje vzklicno); 52, 170, 172, 176 (porotno); 62, 68, 81, 149 (upravno); 146 (vzklicno ljubljansko); 173, 175 (obrotno); 174 (kompetenca ilirskih, sedeži prve instance); 171, 172, 175 (trgovsko); 171, 175 (civilno); 176, 177 (kazensko); 171, 174—177, 180, 227 (vzklicno); 176—177 (vojaško); 178 (stanovsko); 179, 180 (avstrijsko);  
 Solingen 82;  
 solišča (ilirska) 214;  
 Solnograd 108;  
 Solun 220;  
 Sorbona 225;  
 Sorel 11, 14, 77, 78, 92, 102, 103, 251, 268, 273;  
 Speranskij 99, 100;  
 Spinoca 17;  
 Spljet 124, 127, 133, 174, 229;  
 Srbija (Srbi) 125, 201;  
 srbohrvatske dežele 125;

- Sredozemsko (Srednje) morje 108, 201;  
 stanovi (staleži) 3—8, 10—12, 22—24, 80 (deputacija), 84—86, 90 (občni zbor), 94, 97, 101;  
 stavka 222;  
 St. Cloud 36, 76, 98, 208;  
 Stein, Freiherr von 83, 87, 88, 90, 91, 101;  
 Stein Lavrencij 13, 81, 267, 273;  
 Steska Viktor 243;  
 Stratico 154, 157, 243;  
 straža (narodna francoska) 190;  
 stroški departementske uprave l. 1806 in 1895. — 265;  
 subdelegat 8, 9, 12, 69, 138, 149, 150, 166, 167;  
 surveillants 66;  
 suverenost 4—7, 9, 19—21, 24—29, 32, 34, 38, 46, 50, 59, 77, 78, 84, 88, 92, 96, 97, 100, 114, 118, 120—122, 128, 169, 247, 248, 255, 257, 261, 273;  
 svèt 8 (kraljev); 29 (izvrševalni, conseil exécutif); 32, 33, 67, 71 (departementski); 39, 45—48, 50—52, 59—62, 74, 75, 81, 84—86, 98, 132, 133, 135—137, 152, 154, 167, 227, 250 (državni); 51, 67, 69, 71—73, 155 (arrondissementi, conseil d'arrondissement); 54 (upravni); 54, 60, 62, 86, 98 (tajni); 60 (vladarski); 60 (ministrski); 66—69, 86, 137, 149, 201 (prefektura); 71, 72, 74, 75, 155, 262 (generalni, conseil général); 65, 74, 85, 166 (občinski); 92—94, 228 (zakonodajni); 101 (provincijalni); 125 (gubernijski); 137, 146, 147, 177, 179 (mali, conseil petit); 147, 149, 150 (intendantski); 226 (univerzitetni); 227 (akademski);  
 svetnik 46, 50—51, 60—61, 110 (državni); 50, 74 (občinski); 80 (provincijalni);  
 svoboda 60 (politična), 153 (tiskovna), 202 (tranzitna); 222 (koalicijska);  
**Šibenik** 232;  
 škofi 61, 227, 237;  
 škofija 237; 240 (briksenska, krška, ljubljanska, senjska, zagrebška);  
 šolnina 232;  
 šolstvo 82, 87, 225—234;  
 Španija (Španci) 77, 97, 204;  
 Štajerska (Štajerci) 107 (južni del), 108, 126 (meja, vojvodina), 221;  
 štetje (ljudsko v Iliriji) 127;  
 število duhovnikov in red ilirskih deželah 240—241  
 gimnazij in licejev 229;  
 Švicarsko 202, 218;  
**Taine** 3, 13, 14, 21, 24, 34, 70, 75, 76, 228, 333, 250, 262, 273;  
 tajnik: državni 60, 98; glavni 68; občinski 166;  
 Thibaudeau 38, 57;  
 Thiers 32, 40, 56, 57, 76, 109, 117, 217, 269;  
 Thimme 86, 102;  
 Thouret 266;  
 Tibera 97;  
 Timav 133, 220;  
 Tirolska (Tirolci) 97, 133, 202;  
 Tocqueville 12, 14, 158, 223, 251, 260, 263, 273;  
 Torres Campos 103;  
 Toskanci 62;  
 Toulon 190;  
 Travnik 220;  
 Trbiž 126;  
 Treviso 115;  
 trgi (cesarski) 126;  
 trgovina 128 (težkoče), 201 (angleška), 216—220 (ilirska);  
 tribunal de police 171; vojaški tribunali 176;  
 tribunalat (tribuni) 39—46, 49, 51, 52, 54, 55, 58, 59, 61, 62, 65, 66, 110, 172 (criminel);  
 Trogir 232;  
 Trst 108, 109, 115, 116, 126—129, 133, 139, 153, 157, 166, 174—176, 200—203, 205—209, 214 (ozemlje), 217, 218, 224, 231, 232, 240, 243;  
 Tržič 206;  
 tržnina 200;  
 Turčija (Turki) 108, 120, 201, 202, 204, 217, 218, 220, 363;  
 Turgot 263;  
 Turin 110;  
 tvorničarji (ščitenje) 83;  
**Učitelj**: veliki 227, 228, 232; ljudskošolski 228;  
 unija (perzonalna) 93;  
 uprava (administracija): kolegijalna 65; krajevna 67, 90, 92, 101, 158—168; departementska 67, 68, 163; občinska 69, 85, 86, 95, 101, 158—168; finančna 85, 205, 206; deželna 89; okrožna 89, 101; mestna 90, 91; ilirskih dežel 110; fevdalna 125, 126; bosensko-hercegovinska napram centralnim uradom 141, 142; angleška upravna obližja

- 158; angleška grofijska 264; cesarskih posestev, občinskih gozdov in pašnikov 168; poštna 220;
- upravni program Napoleonov 64;
- uradi: graščinski in okrajni 126; korespondenca 140, 141, 143, 144; centralni carinski 203; patrimonijalni 271;
- uradniki 61 (upravni), 75 (občinski), 86 (kraljevi), 110 (ilirskih dežel), 126 (graščinski), 127 (carinski), 139 (domaćini), 163 (volitev kantonskih in občinskih); gl. tudi agents nationaux!
- ureditev ilirskih upravnih in ustavnih zadev 54;
- ustava 20 (severnoameriških držav), 22—76, 93; 97 (bajonska), 105, 135; 160 (avstrijska, belgijska, frankfurtska); 236 in 238 (constitution civile de clergé), 247 (cezariistična);
- užitnina 200;
- Vandal** 45, 57;
- Vavřinek 111, 117, 252, 273;
- vecchio acquisto, nuovo in nuovissimo acquisto 124, 197—199;
- veleposestnik 89;
- vera 30, 39, 53, 60, 92, 236, 240;
- Vergorac 124;
- Versailles 8, 22;
- vestfalsko kraljestvo 85—87, 90, 91;
- Vezera 211;
- vicedelegué 150;
- Vidal de la Blanche 266;
- Videm 123;
- vikar spljetskega nadškofa 124;
- Vincke 89, 90;
- Violet 14;
- Virginija 20;
- vlada: deželna 125—126; pojem francoske 135—136;
- vladarstvo 59—60;
- Vodnik 231;
- vojaščina 85, 88, 94, 188;
- Vojnović 117;
- vojvoda 124;
- volilec (veliki) 60;
- volilna pravica 29, 30, 50, 62;
- volilni red frankfurtski 40;
- volitve 40—42, 50—52, 87 (članov državnega zbora), 101; 236—237 (duhovnikov);
- Voltaire 259;
- vrednota (denarna) 82, 204, 205, 213;
- Vrhovec 233;
- Wagram** 107, 190;
- Zader** 124, 127, 133, 139, 166, 174, 175, 180, 224, 230, 232;
- zadruga: graničarjev 150—152; hrvatske provincije 212; obrtne: 222;
- zakladi (državni) 7, 110;
- zakon Chapellier 30; zakoni proti „les prêtres insermentés“ 237—238;
- zakoniki (Napoleonovi), uvedba na Francoskem in v Iliriji 178—180;
- zakonodajstvo: francoskega cesarstva in revolucije 18; delavsko 83; agrarno in obrtnijsko 85; avstrijsko 188;
- zapora (kontinentalna gospodarska) 91, 114, 202, 203, 216, 217;
- zastopniki: diplomatični 61, 85; stanovski 94; vladni pri sodiščih 171;
- zastopstvo: stanovsko (états généraux) 22; okrožno (conseils généraux) 154—155; zakonodajno 195—196;
- zbori: arrondissementski 55; departemtski 50, 55, 71, 236; deželni: 80, 101; kantonski 50; okrožni 90, 101; provincijalni 10, 11, 31, 73, 266; stanovski 5, 6, 8, 12, 22; volilni 50—52, 62 (arrondissementski in departemtski), 94; zakonodajni: 23, 24, 26, 28, 30, 32, 33, 36—47, 49, 51, 52, 54—56, 61—63, 66, 67, 94, 95, 97, 98, 110, 163, 172, 185, 186, 204, 236;
- zbornice glej komore!
- Združene države 263;
- Znoj 108;
- Žandarmerija** (ilirska) 190;
- Ženeva 19;
- žitno vprašanje 213, 214, 219;
- župnija (župnik) 158, 227, 238, 239.



## POPRAVKI IN DOSTAVKI.

- Vsebina. Citaj: 1. del III. 4. Uprava revolucije. Zasebno pravo. 2. del VII. 1. Francoski davčni sistem. 2. Ilirski davki. 3. Carinska politika.
- Str. 13 citaj: <sup>1)</sup> Taine I. 39.
- Str. 14 citaj: <sup>1)</sup> Viollet, Précis de l'histoire du droit français.
- Str. 19 citaj: „Déclaration des droits de l'homme.“
- Str. 25 citaj: Ljudska osebnost in suverenost.
- „ . . . „ <sup>1a)</sup> Recht der Nationalitäten u. Sprachen in Österreich-Ungarn str. 36. 1874.
- „ . . . „ <sup>1b)</sup> Auerbach, Les races et les nationalités en Autriche-Hongrie S. 12. 1898.
- Str. 37 citaj: Boulay de la Meurthe.
- Str. 65 citaj: v tribunatu.
- Str. 103 citaj: <sup>1a)</sup> Bornhak, III. str. 55, 56.
- „ . . . „ <sup>1b)</sup> „ . . . „ 73.
- „ . . . „ <sup>1c)</sup> „ . . . „ 78.
- „ . . . „ <sup>1d)</sup> „ . . . „ 56, 59, 61.
- „ . . . „ <sup>1e)</sup> „ . . . „ 46.
- Str. 113 citaj: Nemčija mesto nemška dežela.
- Str. 116 citaj: <sup>1)</sup> Correspondance de Napoléon, publiée par ordre de l'empereur Napoléon III. Paris 1858—1870.
- Str. 117 citaj: <sup>2)</sup> Thiers, Histoire du consulat et de l'Empire 1851. Tome XI. 223.
- Str. 125 citaj: 26. septembra 1705.
- „ . . . „ deželna vlada za Gorico in Gradiško, ki se trinajst let pozneje združi s kranjsko deželno vlado.
- Str. 126 citaj: patrimonialna sodna in upravna oblast.
- Str. 155 citaj: to sta bili . . . prehodni točki.
- Str. 156 citaj: <sup>1)</sup> Marmont, Mémoires III. str. 450.
- „ . . . „ <sup>1b)</sup> „ . . . „ 346.
- „ . . . „ <sup>2)</sup> Titre II, 4.
- „ . . . „ deleatur <sup>2b)</sup>.
- „ . . . „ citaj: <sup>2c)</sup> Titre II, 21.
- „ . . . „ <sup>2d)</sup> Titre III, 31.
- Str. 157 citaj: <sup>2e)</sup> Titre VII, 95—106.
- Str. 160 citaj: hočemo.
- Str. 168 citaj: <sup>1)</sup> Redlich, Englische Lokalverwaltung str. 34.
- „ . . . „ <sup>2)</sup> System der subjektiven Rechte.
- „ . . . „ <sup>3)</sup> Redlich, Englische Lokalverwaltung str. 747, 748.
- Str. 169 citaj: materialnega civilnega.
- Str. 177 citaj: podvržene nekakemu vzklicu.
- Str. 180 citaj: <sup>1)</sup> Décret, Pravosodstvo, Section V; <sup>2)</sup> IV; <sup>3)</sup> VI; <sup>4)</sup> VII; <sup>5)</sup> X; <sup>6)</sup> XI.
- Str. 181 citaj: vsa ta dejstva.
- Str. 184 citaj: Milica ni stalno vojaštvo.
- Str. 200 citaj: osebni davki.
- Str. 204 citaj: vlada največji nered.
- Str. 223 citaj: <sup>1)</sup> Marmont, Mémoires III, str. 114.
- Str. 233 citaj: <sup>2)</sup> in <sup>3)</sup> Oeuvres complètes. Paris 1908. III, str. 292.
- Str. 243 citaj: <sup>4)</sup> Marmont, Mémoires III, str. 28.
- Str. 268 citaj: „pofrancoziti . . .“
- Str. 271 citaj: poslednji uspešni vlom.
- Str. 273 citaj: <sup>5)</sup> Saint-Simon, Vues sur la propriété et la législation. Ed. Rodrigues str. 255.
- Str. 273 citaj: <sup>6)</sup> Österreichisches Staatswörterbuch I, 974. 1895.

