

sodbe po tretjem odstavku § 90. k. z. De lege ferenda bi bilo odrediti, da se dokaz resničnosti ne dopušča, če je bila sodba izbrisana; prav to naj bi veljalo tudi za pogojne ob-sodbe, če je preizkusna doba potekla brez prikora.

(Konec prih.)

Področje uredbe po ustavi z dne 3. septembra 1931.

Dr. Joso Jurkovič

Osnova uredbe more biti ali ustava ali zakon. Odtod tipična delitev uredb na samostojne in nesamostojne ustavne ter na zakonske. Z osnovo je dano tudi področje uredbe. Samostojna ustavna uredba s podvrsto uredbe, nadomeš-čujoče zakon, odnosno zasilne uredbe ureja samostojno snov trajno ali začasno, nesamostojna ustavna uredba je uredba za uporabljanje zakona, zakonska uredba pa tista, ki na podlagi poblastila specialnega zakona samostojno urejuje kakšno snov.

Vidovdanska ustava je poznala samo nesamostojne ustavne in zakonske uredbe.

Čl. 25. in 27. nove ustave, ki določata, da se izvršuje državna oblast po odredbah ustave in da izvršuje upravno oblast kralj po odgovornih ministrih po odredbah ustave, samo kažeta na ostale ustavne določbe, ki naj nam šele povedo, kako se izvršuje upravna oblast. Določbe, ki se nanašajo na izdajanje uredbe in njih področja, vsebujeta čl. 81. in 116.

Čl. 81. določa:

»Upravna oblast sme izdajati uredbe, potrebne za upo-rabljanje zakonov.«

Čl. 116. pa določa:

»Ob vojni, mobilizaciji, neredih in pobuni, ki bi ogra-žali javni red in varnost države, ali če so do take mere vobče ogroženi javni interesi, sme kralj v tem izjemnem primeru odrediti z ukazom, da se začasno podvzamejo vsi izredni ukrepi, ki so neobhodno potrebni, v vsej kraljevini ali samo v enem delu neodvisno od ustavnih in zakonskih predpisov.

Vsi ti izjemni ukrepi, ki so se podvzeli, se predajo na-knadno narodnemu predstavništvu v soglašanje.«

Iz besedila teh dveh členov je razvidno, da po novi ustavi nimamo več zakonskih uredb, ali kakor so jih točno označevali, uredbe z zakonsko veljavo. Ni pa čisto jasno, ali so uredbe v smislu čl. 116. pristne zasilne uredbe, kakor tudi ne, ali so nesamostojne ustavne uredbe v smislu čl. 81. istovetne z uredbami po I. odst. čl. 94. Vidovdanske ustave.

I.

Kriterij, ali je kakšna samostojna ustavna uredba samo navadna ali pa zakon nadomeščujoča odnosno zasilna uredba, vidijo v tem-le: če ureja uredba samostojno kakšno materijo, je to navadna samostojna ustavna uredba, če pa ureja snov, ki je načeloma pridržana zakonski ureditvi, je to uredba, ki nadomešča zakon odnosno zasilna uredba. Navadna samostojna ustavna uredba in zakonska uredba sta torej glede snovi enaki: obe samostojno urejata snov, ki ni načeloma pridržana zakonu. Razlikujeta se pa glede na pooblastilo: navadna samostojna ustavna uredba črpa to pooblastilo iz ustave, zakonska uredba pa iz specialnega zakona. Če pa črpa uredba pooblastilo iz ustave in začasno ureja snov, ki je načeloma pridržana zakonu, je to zasilna uredba.

Pod načelnim pridržkom se navadno razume, da z uredbo ne bi mogli ustanavljati kazni in davkov. Utegne pa se razumeti pod tem tudi izjemni pridržek v pomenu ustavne določbe, da se sme kakšna snov urediti samo z zakonom. Za naše pozitivno pravo je to razlikovanje med načelnim in izrečnim pridržkom brez pomena. Ustava določa, da sme izdajati upravna oblast uredbe za uporabljanje zakonov. Zato je pri nas normalno izključeno vsako samostojno normiranje po upravni oblasti, pri nas velja generalni zakonski pridržek. Zato je šteti n. pr. formiranje vojaških edinic z uredbo med izrečne izjeme. Ali naj bi navzlic temu kaj pomenil pri nas izrečen zakonski pridržek, ki ga pozna ustava poleg implicitnega generalnega pridržka, bo govor pozneje. Nadaljnji znak zasilne uredbe naj bi bil v tem, da nadomešča ta uredba zakon samo začasno in se izdaja, ko zakonodajno telo ni zbrano.

Če določa čl. 116. ustave, da se izdajo na podlagi kraljevega ukaza ukrepi, ki so neodvisni od ustavnih in zakonskih predpisov in da se predlože ti ukrepi naknadno narodnemu predstavništvu v odobritev, so to nedvoumni znaki zasilne uredbe. Glede pogoja pa, da se izdaja zasilna uredba samo takrat, če narodno predstavništvo ni zbrano, ne ustreza po mojem mnenju čl. 116. zasilni uredbi. Čl. 31.

ustave določa n. pr., da je treba za napoved vojne, če država ni napadena ali če ji ni napovedala vojne druga država, predhodnega pristanka narodnega predstavništva ter da se mora takoj sklicati narodno predstavništvo, če se državi napove vojna ali če je napadena. Čl. 60. pa določa, da se sestane narodno predstavništvo v kraju, ki se določi s kraljevim ukazom o sklicanju narodnega predstavništva, če se ob vojni premesti prestolnica. Že ti primeri kažejo, da je moči zasilno urejati tudi v času, ko je narodno predstavništvo zbrano. Sklep, da utegnejo derogirati ti ukrepi v smislu čl. 116. tudi navedenim določbam, ker se izdajajo neodvisno od ustavnih in zakonskih predpisov, se mi ne zdi mogoč. Če so namreč označeni ti ukrepi kot začasni in izdani za izjemen primer, se morajo ti izrazi striktno razlagati. Te ukrepe bo torej mogoče izdajati tudi v času, ko je narodno predstavništvo zbrano, pa je potreba po ukrepu nujna, da ni mogoče čakati zakona. Da so ti ukrepi možni tudi za časa, ko je zbrano narodno predstavništvo, sledi tudi iz tega, ker se izdajo ti ukrepi tudi takrat, če so težko ogroženi javni interesi. To se utegne zgoditi, če postane narodno predstavništvo nezmožno za delo. Normalno se bodo izdajali ti ukrepi seveda, ko narodno predstavništvo ni zbrano: torej, ko poteče poslovna doba senata ali skupščine, ali ko je skupščina razpuščena ter takrat, če je zasedanje zaključeno in nenadoma nastopi potreba mobilizacije ali če izbruhnejo neredi, pobune ali pa so ogroženi javni interesi.

Če imamo torej kot bistven znak zasilne uredbe tudi to, da se izdaja samo takrat, ko narodno predstavništvo ni zbrano, potem uredbe v smislu čl. 116. niso zasilne uredbe v formalnem smislu, vsekako pa so to materialno zasilne uredbe.

Kraljev ukaz, da se podvzamejo izredni ukrepi, mora biti seveda sopodpisan. Ukrepi utegnejo biti navedeni že v ukazu, more pa ukaz zgolj odrediti, da podvzamejo oblastva potrebne ukrepe. Če je določeno, da ti ukrepi niso vezani niti na ustavne niti na zakonske določbe, je jasno, da ni mogoče navesti teh ukrepov niti po njih obliki, še manj pa po njih vsebini. Ti ukrepi utegnejo biti dejanski, n. pr. da pobuno uduši vojaštvo, potem pravne odredbe, n. pr. prepoved shoda, časopisa, nadalje generalne in abstraktne norme, torej uredbe.

Ti ukrepi se izdajo v izjemnih primerih in začasno. Izraz »začasno« pa se ne sme tolmačiti tako, da bi bili vsi ti ukrepi mišljeni samo kot začasni. Potem naknadnaodobritev po narodnem predstavništvu ne bi imela pravega

smisla, kajti pravna odgovornost po čl. 78 obstoji za te akte, kolikor ne gre pri njih za svoboden preudarek, ne glede na to, ali se predlože v odobritev ali ne. Razumljivo je po sebi, da obstaja poleg tega politična odgovornost. Začasnost teh ukrepov se mora razumeti tako, da so ti ukrepi začasni, dokler se ne predlože narodnemu predstavništvu, ki jih more odobriti ali odkloniti. Če jih odkloni, so s tem razveljavljeni, če jih odobri, jih z odobritvijo spremeni v zakon. Te uredbe pa so izdajane v namenu, da postanejo zakoni. Narodno predstavništvo ima torej možnost, da teh ukrepov ne odobri in jih s tem razveljavi, ali da jih odobri in s tem uzakoni, nima pa možnosti, da bi te uredbe spreminjalo, ker bi si s tem lastilo pristojnost, da izdaja uredbe. Če bi zahtevalo narodno predstavništvo spremembe uredb, preden so uzakonjene, bi morala izvršiti te spremembe upravna oblast.

Ali more narodno predstavništvo tudi molče preko teh uredb, ko bi mu jih predložila vlada? Mislim, da ne. Tedaj bi namreč veljale te uredbe tudi nadalje kot uredbe, to se pravi:časne uredbe bi se spremenile v stalne. Ker pa pozna ustava poleg zasilnih uredb samo izvršilne, torej samo uredbe, izdane za uporablanje zakonov, je vsako samostojno trajno normiranje kakšne materije načelno pridržano zakonu.

Tukaj se vpraša, kaj naj bi pomenili izrečni zakonski pridržki v ustavi, kakor n. pr., da se izdajajo podrobnejše odredbe o ministrski odgovornosti s posebnim zakonom (čl. 80.), da se s posebnim zakonom odredi razdelitev banovin na sreze in občine (čl. 84.), da predpiše odredbe o organizaciji in pristojnosti banovinskih in občinskih samoupravnih oblastev zakon (čl. 97.), da se z zakonom določi sedež, pristojnost in organizacija upravnih sodišč (čl. 98.) itd. Če se namreč ne da trajno samostojno urediti z uredbo nobena snov, če ni za to izjemoma predpisana uredba, ni razvidno, kaj naj bi pomenili poleg generalnega pridržka ti specijalni zakonski pridržki. Ti pridržki so imeli pomen po Vidovdanski ustavi, ki je poznala zakonske uredbe: tukaj zakonodajec ni smel pooblastiti upravne oblasti, da bi uredila z uredbo snov, ki je bila pridržana zakonu. Po novi ustavi pa ti specijalni pridržki niso razumljivi. Res je, da zasledujeta generalni in specijalni pridržek različne svrhe. Prvi zasleduje politično, drugi pravno svrho. Pri generalnem pridržku gre za to, da je uprava popolnoma vezana z zakoni in odvisna od zakonodaje. Specijalni pridržek pa ima namen, da snov temeljito pretehtajo v debatah, ne pa, da jo upravna

oblast na hitro normira z uredbo. Toda če obstaja generalen pridržek, je specialni odveč. Časovno je namreč specialni pridržek mnogo starejši od generalnega, kjer je normiran generalni, je specialni anahronizem.

Zato ne more biti nobenega pomisleka, da narodno predstavništvo ne bi smelo odobriti in s tem uzakoniti tudi tistih zasilnih uredb, ki normirajo snov specialnega zakonskega pridržka. Dvomiti bi se moglo samo glede tistih uredb, ki bi spreminjale ustavne določbe in ki naj bi se uzakonile. Za spremembo ustave sta namreč potrebni dve zaporedni narodni predstavništvi, tukaj pa bi jo spreminjalo samo eno. Poleg tega ni jasno, ali bi veljale tako spremenjene ustavne določbe še nadalje kot ustavne ali kot določbe navadnega zakona.

Med ukrepi, ki jih predloži vlada narodnemu predstavništvu v odobrenje, bodo morda tudi taki, ki bodo ob času predložitve že brez pomena: n. pr. upor bo zatrt, shodi so bili prepovedani itd. Jasno je, da takih ukrepov ne bodo uzakonjevali. Za te ukrepe ostane politična odgovornost, ki bi obstajala celo tedaj, če ne bi bilo določeno, da se predlože ukrepi narodnemu predstavništvu v odobritev, kakor že omenjeno.

Vprašanje je, ali bi bilo moči te ukrepe ponovno izdati, če jih narodna skupščina ne bi odobrila in bi se razpustila ter razpisale nove volitve. Mislim, da. Kakor je moči, da se poveri ob razpustu skupščine vlada dotedanji manjšini, ker se računa že z bodočo skupščino in njeno večino, tako bi se lahko ponovno izdali ukrepi, ki naj se predlože novi skupščini.

Kdaj mora vlada naknadno predložiti ukrepe v odobritev? Takoj, čim se sestane narodno predstavništvo odnosno, če je zbrano, takoj po izdaji ukrepov. Narodno predstavništvo pa jih mora vzeti čim prej v pretres, da obdrže na ta način ukrepi znak začasnosti.

II.

Druga vrsta uredb, ki jih omenja ustava, so izvršilne uredbe za uporabljanje zakonov. Pri teh uredbah je najprej sporno, kakšne uredbe so to vobče, ni soglasja, kaj so pomenile te uredbe po Vidovdanski ustavi in ni jasno, ali so izvršilne uredbe po novi ustavi istovetne z izvršilnimi uredbami po Vidovdanski ustavi.

Ena skupina teoretikov trdi, da so izvršilne uredbe samo administrativne, druga pa, da so izvršilne uredbe tudi

pravne. Razloček med administrativnimi in pravnimi uredbami pa vidijo v tem, da se nanašajo administrativne uredbe samo na organe, državne zavode in tiste, ki prihajajo z zavodi v stik, pravne pa urejajo neposredne pravne odnose državljanov. Nadaljnja temeljna razlika naj bi bila v tem, da vsebujejo pravne uredbe pravne norme, administrativne pa sploh niso pravo.

K temu razlikovanju bi bilo pripomniti, da je mogoče uredbe brezdvomno teoretično razdeliti po kriteriju, ali so namenjene neposredno samo organom in zavodom, ali pa se nanašajo na poedine osebe. Vendar se ne sme pri tem pozabiti, da se tudi administrativne uredbe po večini občutno tičejo poedinih oseb, dasi samo posredno. Razlikovanje pa v tem smislu, da bi vsebovale ene uredbe pravne norme, druge pa ne, je brezdvomno pogrešno. Ni tukaj na mestu, da bi podrobneje zavračali to mnenje, zadostuje naj pripomba, da se označuje pravo kot sistem prisilnih, sankcioniranih norm. V tem pogledu ni potem nobenega dvoma glede pravnega značaja administrativnih uredb. Pač pa je s tega stališča upravičen dvom, ali so pravne norme razne ustavne norme, za katerih neizpolnjevanje ni sankcije.

Glede izvršilnih uredb po Vidovdanski ustavi je bil Jovanović mnenja, da so bile to samo administrativne uredbe.¹ Tasić nasprotno je zastopal stališče, da so bile to tudi pravne uredbe.² Praksa se je nagibala k Tasićevemu stališču.³

Stališče, ki ga kdo brani, bi moralo biti po mojem mnenju odvisno od tega, kako tolmači zadnji odstavek čl. 94. Vidovdanske ustave, ki se glasi: »Uredbe se morajo razglašati in v njih mora biti vselej označen zakon, na katerega podstavi se izdajajo.«

Če menimo, da se je nanašal ta odstavek na zakonske in izvršilne uredbe, potem so bile izvršilne uredbe tako administrativne kakor pravne in je bilo Tasićevo in stališče prakse pravilno. Če pa se smatra, da se je nanašal odstavek samo na zakonske uredbe, potem je bilo Jovanovićevo stališče pravilno, kajti kot znak pravih administrativnih uredb se navaja tudi to, da se te uredbe ne razglašajo splošno,

¹ Jovanović, Ustavno pravo kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1924, str. 340.

² Tasić, O uredbama naročito s obzirom na pitanje o prenošenju (delegaciji) vlasti, Arhiv za pravne i društvene nauke, knjiga deveta drugog kola, 1925, str. 187 ss.

³ Kirbek, Upravno pravo, 1929, str. 119.

ampak priobčijo samo tistim službenim organom, katerih se tičejo. Izraz pa: »zakon, na katerega podstavi«, govori za administrativno uredbo.

Izvršilne uredbe, izdajane na podlagi nove ustave, bodo mogle biti samo administrativne. To sledi direktno iz tega, da se publikacija teh uredb nikjer ne omenja. Sledi pa tudi iz tega, da nova ustava ne pozna zakonskih uredb oziroma uredb z zakonsko veljavo. S pomočjo teh zakonskih uredb je bilo moči prenašati zakonodajno funkcijo na upravno oblast. Če se hoče preprečiti ta prenos pri izvršilnih uredbah, smejo biti te uredbe samo administrativne. Izvršilna klavzula namreč, ki naj določi, kateri organ bo izdal izvršilno uredbo, se da tolmačiti tudi kot zakonsko pooblastilo za izdajo zakonske uredbe. Zato je izvršilna uredba, ki je obenem pravna, maskirana uredba z zakonsko veljavo. Ali bo v praksi izvedljivo, da bo izdajala upravna oblast poleg zasilnih uredb, ki so zamišljene za izjemne primere, samo administrativne, to je drugo vprašanje, kakor je vprašanje, ali se da v praksi točno razmejiti pravna uredba od administrativne.

III.

Samo mimogrede bi bilo omeniti še samoupravne uredbe, ki jih bo izdajal banovinski svet. Te uredbe bo moči izdajati na podlagi pooblastitve zakona o banovinah in drugih zakonov in bodo urejale poedina področja banovinske uprave. Vsled tega je razumljivo, da bodo te samoupravne uredbe tudi pravne uredbe. Ni pa čisto razumljiv 2. odst. čl. 90. ustave, ki določa: »Banovinske uredbe imajo v dotični banovini moč zakona«. Ali naj bi bila ta »moč zakona« istovetna s pooblastilom, ki sta ga dala finančna zakona za l. 1927/28 in 1928/29 oblastnim skupščinam, da smejo z uredbami spreminjati in razveljavljati prejšnje deželne zakone? Če ni mišljeno to, je težko uganiti smisel določbe. Da bi se iskala nalika z zakonskimi uredbami po Vidovdanski ustavi, nima smisla, ker bi to vodilo do nemožnih posledic. Možna razlaga bi bila tudi ta, da ne sme nobena uredba, ki jo izda v banovini bodisi državno bodisi samoupravno oblastvo nasprotovati tem banovinskim uredbam.

O teh banovinskih uredbah sklepa banovinski svet, razglša pa jih ban, ki jih mora pred razglasitvijo predložiti državnemu svetu, da se izjavi, če soglašajo z njih zakonitostjo. Če državni svet meni, da uredba ni zakonita, se ne sme razglasiti. Državni svet mora izdati svoj odlok naj-

kesneje v enem mesecu. Če se ne izjavi v tem roku, je imeti uredbo za zakonito.

Seveda pa veže izjava državnega sveta samo upravna oblastva. Sodišča pa bodo preskušala neodvisno od tega zakonitost uredbe in ji odrekla uporabo v konkretnem primeru, če je po njih mnenju nezakonita.

Književna poročila.

Dr. Dolenc Metod: Die Rechtsidee des Kollektivismus im slovenischen Volksrechte. Lvov 1931. Posebni odtisk iz Przewodnika historyczno-prawnego. Str. 93 do 107.

V poljskem Przewodniku historyczno-prawnem, časopisu, ki izhaja četrtletno v Lvovu pod redakcijo, ki jo tvorijo Przemisław Dąbkowski, Jan Adamus in Karol Koranyi, v zvezku 2—3 letnika II. (1931), je profesor ljubljanske univerze dr. Metod Dolenc objavil zelo zanimivo studijo o sledovih kolektizma v slovenskem ljudskem pravu. Opažanja pisateljeva so pomembna razstališče slovenske pravne zgodovine, hkratu pa so važen prispevek o slovenskem običajnem pravu zlasti za raziskovanje jugoslovenskega prava pred kodifikacijo.

Pravni zgodovinarji na slovanskem jugu so dosihmal prehajali preko Slovencev, misleč da je ta veja našega naroda še v davni davnini prekinila vse, kar jo je moglo vezati z ostalimi slovanskimi elementi, padši pod jarem tujcev, zlasti pa pod vpliv Germanov. Dolencova studija spada med ona njegova dela, ki nas seznanjajo z gorskimi zbori in dajejo impulz za nova raziskovanja, ki nas bodo dovedla do točnih in zanesljivih zaključkov in do določnega razlaganja posameznih pravnih institucij južnih Slovanov, ki so se preživele.

Dolenc poudarja v svoji študiji zanimivo institucijo o omejitvi lastnine, tako zvano prekupno pravo (preče pravo) pri prodaji nepremičnin. Ta institucija je znana tudi balkanskim Slovanom. Normira jo srbski grajanski zakon, čigar § 670 se glasi: »Što se nepokretnih dobara tiče, kao miljkova i baština, zakon daje nekim licima pravo, da imaju prvenstvo na kupovinu. Takva lica su smesnici ili zajedničari, rodbina najbliža, koja bi pravo nasledstva u prodatim dobrima imala, koja bi po zakonu nasledila, i susedi prvi i komšije.« Bolgarski imovinski zakon ni normiral te ustanove. Toda narod uporablja to napravo v svojih zasebnopravnih odnosih, nazivajoč jo za komšijsko pravo ali pa, po turško, šefiluk. Živojin Perić (Specijalni del grajanskega prava, II. Obligacijsko pravo, str. 203, Beograd 1922) pravi, da je ta zakonska norma prišla v srbski grajanski zakonik iz običajnega prava. Vendar pa ne navaja dokazov za to svojo trditev.

Institucija, ki ni sprejeta v novo bolgarsko pravo, a živi v narodu, je na vsak način preostanek iz starine, in profesor starobolgarskega prava na zofijski univerzi, S. S. Bobčev, ki poleg ostalih svojih znanstvenih del raziskuje tudi poreklo poedinih pravnih običajev, trdi, da je ta institucija preostanek davnine, morda celo predzgodovinske