

Ministrska odgovornost in njena pozitivnopravna ureditev pri nas.

Dr. Gorazd Kušej.

I.

Ljudje živimo po nujnosti svoje prirode v državni prisilni organizaciji. Ta prisilna organizacija, država je po svojem bistvu nujno oblast, sila. V tem je obenem vsa njena problematika. Kajti v goli stvarnosti je oblast samo diferencijacija ljudi po njihovih najraznovrstnejših sposobnostih, potem katerih eni drugim učinkovito zapovedujejo, vladajo. To spoznanje daje sodobnemu človeku, ki se zaveda svoje individualne vrednote, nevšečen, grenak občutek. Z njim začenja razkroj dejanske, socialne vrednote države in njene idejne moči, če državna ureditev ni taka, da po svoji kakovosti odvrča sum, da ravnaajo vladajoči kot izvrševalci državne oblasti in sile samovoljno.

Zato mora iti razvoj moderne države za tem, da smotreno reši vprašanje primerne organizacije javne oblasti. Oblast in njeno izvrševanje dobita svoj razlog obstoja izključno kot sredstvo za doseg priznanih državnih smotrov. S tem je odpravljen vsak moment osebne pravice do javne oblasti, ona postane pridevek nadosebne državne skupnosti, njeno izvrševanje je samo kompetenca ljudi, organov te skupnosti. Seveda bi bila zgolj teoretična preosnova temeljev javne oblasti iz osebnih v nadosebne, institucionalne, nezadovoljiva. Praktični poudarek je na izvrševanju oblasti, vendar ima že njeno teoretično preoblikovanje toliko praktičnega pomena, kolikor odraža njen nov namen in preko njega novo smer njenega izvrševanja.

Ko dobiva izvrševanje javne oblasti in z njim oblast sama svoje opravičilo le po svoji sposobnosti za zadovoljevanje priznanih državnih smotrov, nastane nujno potreba po čim večji in tesnejši odrejenosti teh smotrov in sredstev, dopustnih za njihovo doseg. Kot izvajanje ideje moderne države se mora zato smatrati poskus, v čedalje večji meri na prisilen oziroma učinkovit normativen način (pravno) vezati državno delovanje. Ta normativna vezanost čim večjega obsega državnega izživljanja je znak pravne države, čije ideal bi bila absolutna, brezizjemno strnjena normativna enotnost vsega državnega delovanja in bistva.¹ Praktično pa nastaja samo vprašanje, kako naj-

¹ Ta ideal je pač dosegljiv v enostranski teoretični trditvi, da sta država in pravo istovetna, katero zastopa sedaj tudi že nekoliko oblaženo

bolj učinkovito navezati oblast in silo, ki ju oklepa državna zveza, na red, ki velja za njuno izvrševanje. Vendar se državna sila izživlja le preko ljudi, obdarjenih z realno psihološko voljo, njenih takozvanih organov; gre torej za to, da se uredi in ustvari učinkovito jamstvo, da bodo ti ljudje temu utrjenemu normativnemu redu ustrezno ravnali, kolikor pač more biti njihovo ravnanje po takem redu vezano.

Gotovo je sicer, da ima posebno moderna država mnogo racijonalnih ter teleoloških prvin, vendar poleg tega ne smemo prezreti, da je v prav taki, če ne še večji meri skupnost, nastala po naravnem nenamernem razvoju ustanov človeške družbe. Zato je podvržena nedoumljivi iracijonalni, usodni prigodnosti vsega zgodovinskega dogajanja. To je vzrok, da ni moči utesniti njeno izživljanje po vsem obsegu v naprej določen, vedno več ali manj statičen normativen okvir in da ji je še celo v tem okviru samem potrebna neka mera sproščenosti in prožnosti v obliki normativno nevezanega, svobodnega odločanja njenih organov. Vendar se iščejo tudi za to sfero nujno svobodnega delovanja in odločanja države, konkretno njenih vrhovnih organov primerne kontrolna sredstva, kajti prav tu gre navadno za najusodnejše odločitve, ki utegnejo poseči neposredno ali posredno zelo občutno v položaj državne zveze kot celote ali vsaj v položaj posameznih njenih članov.

Bistvena naloga sodobne države je zato učinkovita organizacija odgovornosti vseh tistih vrhovnih državnih organov, ljudi, ki so edini pristojni in v stanju, dejansko sprožiti dejstvovanje državne sile; pri teh osebah je namreč vedno dana možnost namerne ali vsaj malomarne zlorabe njim poverjene oblasti in sile.² Ta organizacija odgovornosti pa je odvisna od kakovosti izvrševanja javne oblasti. Čim gre za tako izvrševanje, ki ni samo po obliki ampak

predvsem Kelsen; v bistvu se pri tem država premesti iz materialnega sveta vzroka in učinka v svet čistega duha, kjer ji gre idealna realnost kot sklenjenemu sistemu dolžnostnih norm človeškega ravnanja. V dejanskem življenju, kjer se država kaže kot kompleksen pojav socialnega življenja i duhovne i gmotne prirode, je pa ta ideal še manj dosegljiv kakor katerikoli drugi.

² Ena posledica tega spoznanja je, da vrhovni državni organ (monarh, predsednik republike) ne more osebno izvrševati javne oblasti, če je v tem pogledu proglašen za neodgovornega, druga posledica je boljše ali slabše urejena odgovornost resničnih, osebnih detentorjev javne oblasti za njeno pravilno, njim poverjeno izvrševanje.

tudi vsebinsko vezano po pravnih normah, je presoja njegove pravilnosti mogoča raz objektivno motrišče danih pravnih pravil. Zato se odgovornost vrhovnih državnih organov za to stran njihovega delovanja lahko uredi na način, ki ima vse znake justičnega postopka. Drugačna je stvar z odgovornostjo teh organov za tisti del njihovega delovanja, ki se giblje v nujno nevezani, svobodni sferi. Tu gre le za presojo smotrenosti ne pa pravne ustreznosti njihovega delovanja. Za tako presojo pa ni stalnih objektivnih meril. S tem se ta stran delovanja vrhovnih državnih organov po samem svojem bistvu nujno odmiha odgovornosti, ki bi mogla biti neposredno pravno urejena. Edino ustvarljiva odgovornost za ta del delovanja vrhovnih državnih organov je takozvana politična odgovornost, čije težišče in uspešnost leži edinole v odnosu politične sile, ki je podan med organi, ki na eni strani odgovarjajo, in med organi, pred katerimi na drugi strani odgovarjajo.

Bistven značaj sodobnim pravnim, meščanskim državam daje organizatorno načelo delitve, ali morda točneje razločevanja posameznih glavnih gran delovanja državne oblasti. Smisel in praktični namen tega načela je, da vrše različni organi (fizične osebe) posamezne glavne državne funkcije, da se tako ustvari možnost kontrole državnega delovanja s tem, da ti različni organi nadzirajo drug drugega delovanje.

Če se ozremo na državno dejavnost v njeni običajni trodelbi na zakonodajo, sodstvo in upravo, moramo reči, da je uprava, ki vsebuje tudi funkcijo čistega vladanja, t. j. usmerjanja državnega življenja v sferi, ki pravno po svoji vsebini vsaj ni odrejena, praktično najvažnejše izživljanje državne sile. Medtem ko daje zakonodaja načeloma samo splošne pravne odredbe in ko predstavlja sodstvo le pravno urejeno korekturo kršitve teh odredb in represijo, predstavlja uprava najrazsežnejši del udejstvovanja državne vitalnosti v poedinostnih primerih, kjer neposredno vpliva s svojo oblastjo in silo v obliki upravnih aktov.

Tako oklepa uprava največ možnosti za kršitev poedinčevega pravnega položaja, a ne samo njega, temveč objektivnega pravnega reda sploh. Jasno je tedaj, da mora država, če hoče veljati za pravno državo, stremeti za tem, da čimbolj utesni upravo v točno odrejen pravni okvir in da za učinkovitost te pravne vezanosti (zakonitosti)

uprave skrbi s tem, da primerno organizira odgovornost tistih fizičnih oseb, ki ravnaajo kot organi upravne funkcije.

Vrhovni organi upravne funkcije in sledstveno dejanski pokretači javne oblasti in sile so ministri, ki stoje v modernih monarhijah neposredno pod ustavnopravno neodgovornim monarhom. Zato je posebno v monarhijah zakonitost državne uprave v svoji skrajnosti odvisna od organizacije pravne odgovornosti ministrov, smotrenost upravljanja in vladanja pa od načina organizacije njihove politične odgovornosti.

Naj sledi sedaj v kratkih potezih prikaz najpomembnejših značilnosti ministrske odgovornosti po našem pozitivnem pravu.

II.

Moderni pravni red določa dvojje vrst odgovornosti za kršitev dobrin in interesov, katere štiti. Če gre za kršitve, ki bodisi po svoji vsebini bodisi po načinu izvršitve presegajo okvir zgolj zasebne prizadetosti, s čimer stopijo v javno sfero celokupnosti, organizira pravni red javnopravno, kazensko odgovornost, sicer samo zasebnopravno, imovinsko.

Čl. 18. ustave določa splošno neposredno kazensko odgovornost državnih in samoupravnih organov za kazniva, torej z zakoni kot taka predvidena dejanja, ki bi jih v službenem opravilu napravili zoper kateregakoli državljan. Glede imovinske odgovornosti pravkar naštetih organov pa določa, da za škode, ki jih store ti organi državljanom z nezakonitim ali napravnim izvrševanjem službe, odgovarjata pred rednim sodiščem uslužbenec kot storilec in država oziroma samoupravno telo. Vendar izvzema ta člen poleg sodnikov in vojakov pod zastavo, za katere je zavoljo njihovega posebnega položaja in njihovih nalog v državi upravičen poseben režim, ministre. Za njihovo odgovornost veljajo posebne odredbe čl. 78 do 80 ustave, s čimer je dalekosežnost čl. 18 ustave bistveno utesnjena.

V popolnem nasprotju s čl. 18 ustave odteguje čl. 78 ministre v okviru njihovega izvrševanja službe neposredni odgovornosti, pa naj bo potem samo imovinska ali celo kazenska, napram tistim osebam, katerih pravno priznane in sicer zaščitene situacije in interese so kršili. Po čl. 78 ustave namreč odgovarja za škode, ki jih store ministri državljanom z nezakonitim izvrševanjem službe, država, ministri pa odgovarjajo državi. Brez dvoma so oškodovanci tedaj glede na svoj imovinskopravni položaj dovoljno zaščiteni, saj

velja država za vsak čas plačila zmožno dolžnico. V primeru take, po ministru z nezakonitim izvrševanjem službe storjene škode izvedejo svoj odškodninski zahtevek celo lažje, enostavneje in hitreje nego v primeru, da bi jim bili škodo povzročili drugi državni in samoupravni organi z nezakonitim ali nepravilnim izvrševanjem službe. Po veljavnih pozitivno-pravnih predpisih v pošttev prihajajočih zakonov odgovarja namreč za škode take vrste država oziroma samoupravno telo le subsidijarno.³ Če pa je državljan oškodovan z ministrovim nezakonitim izvrševanjem službe, je v toliko ugodnejšem položaju, da je njemu neposredno in izključno odgovorna država in to po obćih načelih zasebnega prava.⁴

Dasi je torej po ministrovem nezakonitem izvrševanju službe oškodovani državljan v svoji imovinski sferi dovoljno zašćen po normi čl. 78 ustave, ni s stališća zahtev pravne

³ Gl. § 78 zakona o uradnikih, § 32 zakona o banski upravi, § 109 zakona o mestnih občinah. O podrobnostih, Sajovic, Vermögensrechtliche Haftung aus obrigkeitlichen Handlungen nach jugoslavischem Recht, Zeitschrift für Ostrecht, 1934, zv. 3, str. 163 ss. in 173 s. Glede obćin, ki spadajo pod zakon o obćinah z dne 14. marca 1933, bi bilo sicer mogoće z oz. na § 78 tega zakona, ki ne ureja nikakih podrobnosti, smatrati ob pritegnitvi čl. 18 ustave, da gre tu za solidarno odgovornost organa in obćine. Vendar govori proti pravilnosti in dopustnosti takega zaključka analogija po § 109 kesnejšega zakona o mestnih obćinah z dne 22. julija 1934, ki izrećno normira povsem po vzorcu § 78 zakona o uradnikih izključno subsidijarno odgovornost mesta.

Zato mora oškodovanec v smislu teh predpisov naperiti odškodninsko tožbo, ki jo vloži pri pristojnem rednem sodišću (po kraju, kjer je bila škoda storjena) takoj zoper povzročitelja škode in državo oz. samoupravno telo, sicer prestane odgovornost slednjih dveh. Vrhutega pa je taka tožba vezana na zelo kratek zastaralen rok devetih mesecev, štet od dne, ko je bila škoda storjena, ali od dne, ko je oškodovanec zanjo zvedel. A tudi v tem drugem primeru ne sme biti rok za vložitev tožbe daljši nego leto dni od nastale škode. V vsakem primeru prisojene odškodnine mora oškodovanec nato najprej izterjati odškodnino od uslužbenca, le če in kolikor se od njega ne da izterjati, jo je dolžna plaćati država oz. samoupravno telo.

⁴ Gl. Krbek, Upravno pravo, II, str. 334, Kostić, Komentar ustava, str. 205. Tožitelj je torej predvsem na boljšem v pogledu zastaranja svojega odškodninskega zahtevka. V pošttev bi prišel § 939 srb. gradj. zak., — saj bo v večini primerov škoda storjena od ministra na sedežu centralnega oblastva v Beogradu — ki določa obićajni triletni zastaralni rok, štet od dneva, ko je škoda postala znana. Če pa je škoda nastala iz zloćinstva, znaša zastaralni rok 24 let.

države izjema od splošnega pravila neposredne imovinske odgovornosti državnih oziroma samoupravnih organov za te primere upravičena. Kajti tu ne gre samo za zaščito državljanove imovine, v enaki meri gre za zaščito splošne vrednote, namreč zakonitosti vrhovne državne uprave. Ta pa bi bila gotovo učinkoviteje zajamčena, če bi smel oziroma moral oškodovani državljan ministra neposredno, osebno pozvati na imovinsko odgovornost za njegovo nezakonito vršenje službe, s katerim mu je storil škodo.

Ne smemo pa prezreti dejstva, da minister za take storjene škode v bistvu le odgovarja s svojo imovino, namreč državi, ki je s tem, da je prevzela pokritje škode oškodovanemu državljanu, sama utrpela škodo. Vendar je treba pripomniti, da se z ozirom na obstoječe pravno stanje celo osporava državi možnost, da izvede svojo regresno pravico napram ministru,⁵ toda po našem mišljenju po krivici. Če namreč tudi sprejmemo stališče, da odreja čl. 78 ustave posebno z ozirom na čl. 80 samo načelo, ki zaenkrat praktično še ni izvedljivo, imamo normo čl. 18. zakona o ureditvi vrhovne državne uprave z dne 31. marca 1929. Ta člen določa, da je minister poleg kazenske odgovornosti za dejanja, ki jih navaja omenjeni zakon, tudi civilno odgovoren za škodo prizadeto državi. Po našem mnenju ta člen, ki je v svoji dikciji nekoliko dvoumen, nikakor ne določa kot pogoj državni regresni pravici izveden kazenski postopek napram ministru, temveč kvečjemu (a še to je dvomljivo) osnovo za morebitni kazenski pregon. Ker pa minister odgovarja za vsako kršitev državnih zakonov in ker država po čl. 78 ustave odgovarja državljanom za škode, ki jih njim store ministri z nezakonitim izvrševanjem službe, je v teh primerih vedno dana osnova za morebitni kazenski pregon, in z njo državi možnost, da na podlagi čl. 18 navedenega zakona izvede svojo regresno pravico napram ministru. Vsi ostali pomisleki, da ves III. oddelek omenjenega zakona, ki obravnava ministrsko odgovornost, ne more več veljati, ker je nastal v dobi absolutizma in je, preračunan na tedanjo ureditev vrhovne oblasti v državi, v opreki z današnjim ustavnim stanjem, so že glede na samo jasno dikcijo čl. 118 ustave brez vsake pravne osnove.⁶

⁵ Gl. Sajovic, o. c., str. 172.

⁶ Glede pomena in dalekosežnosti čl. 118 ustave gl. Kostić, o. c., str. 294 s. Kljub pravilnemu stališču, ki ga je razvil o pomenu čl. 118, dvomi tudi on v veljavnost III. oddelka zak. o ur. vrh. drž. uprave na

Čl. 78 ustave pa prvenstveno določa neko drugo vrsto odgovornosti ministrov za vse prekršitve ustave in državnih zakonov, učinjene v službeni dolžnosti. Pristojna sprožiti to odgovornost sta samo kralj ali narodna skupščina s posebno obtožbo. Lapidarno določilo čl. 78 ustave ne daje tej odgovornosti, ki je vsekakor javnopravne narave, nikake odredenejšje označbe. Jasno je le to, da minister po navedenem členu odgovarja na eni strani s a m o, na drugi strani pa z a v s a k o (četudi naimanjšo) prekršitev ustave in državnih zakonov, medtem ko za morebitne še tako težke pogoške proti državnim interesom, katere je napravil v sferi svojega organskega, po pravu vsebinsko nevezanega političnega ravnanja, ne odgovarja. Po sankcijah, ki jih predvideva čl. 17 zakona o ureditvi vrhovne državne uprave z dne 31. marca 1929, se vidi, da gre za posebno kazenskopravno odgovornost, ki se uveljavlja po deloma specijalnem postopku in to pred posebno sodno instanco, d r ž a v n i m s o d i š č e m. Navedeni člen namreč določa, da se minister kaznuje, kadar odgovarja za dejanje, kaznivo po predpisih poedinih zakonov, s kaznijo, predvidevano po teh predpisih. Za dejanja pa, ki v obstoječih zakonih niso kvalificirana kot kazniva, se sme kaznovati minister z zaporom do petih let.⁷ Čim

str. 207 svojega cit. dela; prav zato podlaga njegovemu dvomu ni jasna.

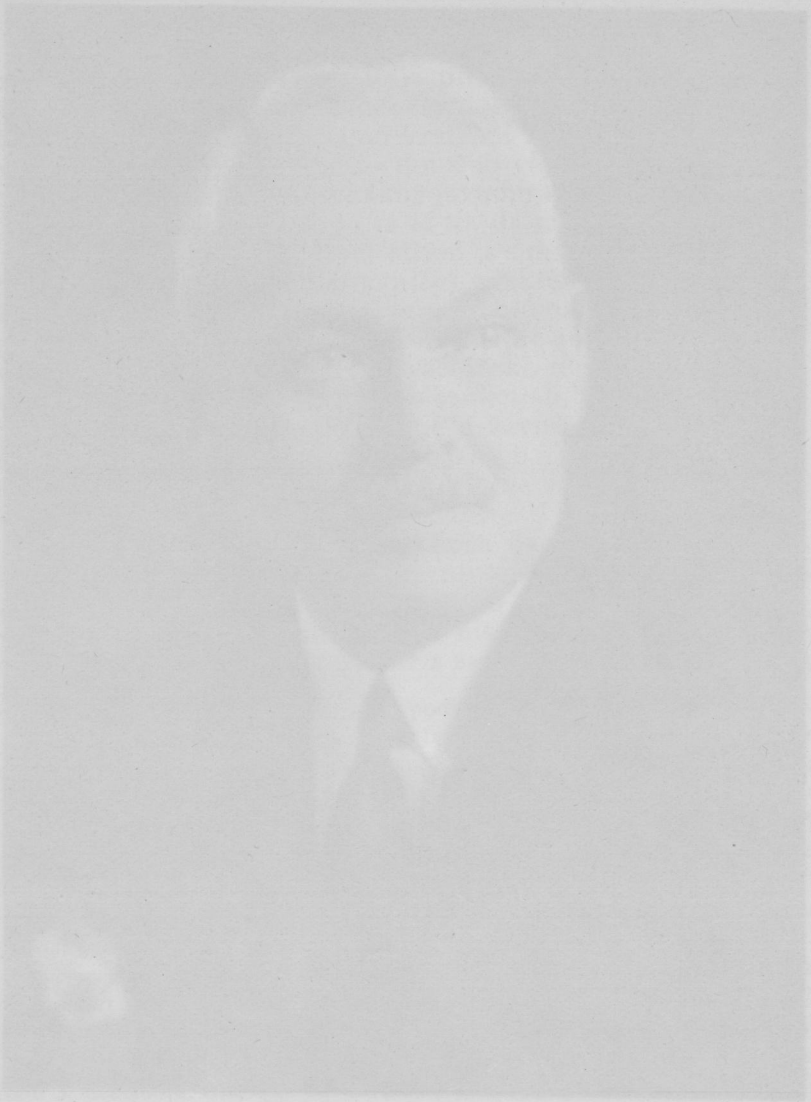
Drugega mnenja glede pomena čl. 118 ustave je Andrejka, ki v svoji zbirki »Državni svet in upravna sodišča« trdi na str. 7 v opombi, da so v čl. 118 ustave mišljeni le takšni zakoni, ki niso v navzkrižju z ustavo. Zgrešenost te razlage je vidna pri samem prečitaniu čl. 118 ustave, ki izrečno navaja eno samo izjemo od svoje norme. Če bi bilo Andrejkino mnenje pravilno, bi se ustavotvorec pač poslužil običajnejše dikcije po vzgledu čl. 142 odst. 1 Vidovdanske ustave, ki mu je itak tudi stilistično služila za vzor.

Specijalno za veljavnost III. oddelka zak. o ur. vrh. drž. uprave se da navesti še en praven razlog. Po proglasitvi sedanje ustave je bil namreč zak. o ur. vrh. drž. uprave spremenjen z zakonom o ukinitvi, izpremembi in dopolnitvi zakonskih predpisov, ki se nanašajo na vrh. drž. upravo, z dne 3. decembra 1931 (Sl. N. št. 285, XCIII) in sicer je bil njegov čl. 7 spravljen v sklad z ustavo. Ves III. oddelek pa je pustil ta zakon nedotaknjen.

⁷ Maklecov vidi v tej določbi izrečno izjemo od načela nullum crimen sine lege. Gl. Analogija v kazenskem pravu, Slovenski Pravnik, 1935, št. 6—8, str. 154. Praktične pomembnosti ta izjema posebno glede na čl. 78 sedanje ustave ne bo imela. Po čl. 78 ustave odgovarjajo ministri zaradi prekršitve ustave in državnih zakonov, učinjene v službeni dolžnosti. S tem je dejanski stan posebnih, samo za ministre



Dr. Rado Kušej



For the purpose of this document, the undersigned hereby certifies that the above is a true and correct copy of the original document as it appears in the files of the Department of the Interior, Bureau of Land Management, Washington, D. C.

Frederick W. [Signature]

je minister obsojen na zaporno kazen, izgubi sposobnost za javna zvanja za pet let od dne prestane ali odpuščene kazni.

Glede dejanj, za katera ministri kazensko odgovarjajo, je treba pripomniti, da ne obsegajo samo njihovih dejanj lastnega delokroga, temveč tudi kraljeva dejanja, kolikor so vezana na njihovo sodelovanje. Kralj je po ustavi neodgovoren (čl. 35), zato pa odgovarjajo za zakonitost oziroma nezakonitost vršenja njemu dodeljenih kompetenc ministri. Za pismene čine kraljevske oblasti, ki so v svoji veljavnosti vezani na sopodpis pristojnega ministra ali ministrskega sveta, izhaja to izrečno iz čl. 34 ustave. Velja pa to pravilo v isti meri za morebitne kraljeve kršitve ustave in obstoječih zakonov z opustitvijo dejanj, odrejenih po ustavi in zakonih. Saj je službena dolžnost ministrov, da kralju predlagajo dejanja, katera zahtevajo ustava in zakoni. Če bi jih kralj odklonil, morajo podati ostavko,⁸ sicer se smatra, da so se s svojim vztrajanjem na položaju solidarizirali s temi pravnimi kršitvami, ker so jih prav s tem omogočili.⁹ Ne gre zato v teh primerih ministrske odgovornosti za izjemno kazensko odgovornost po tuji krivdi, temveč ostaja ta odgovornost povsem v okviru običajne kazenske odgovornosti za lastno krivdo.

Po čl. 79 ustave (in čl. 16 zak. o ur. vrh. drž. uprave) sme biti minister tožen v času, ko traja njegova služba, kakor tudi v petih letih po odstopu. Ne gre tu za kako zastaranje, nego za prekluziven rok, ki se ne da podaljšati s kako prekinitvijo¹⁰ ali po kateri drugi okoliščini, ki tok običajnega zastaranja ustavi. Predlog, da se minister obtoži, se mora podati pismeno in mora navajati točke obtožbe.

V primeru, da narodna skupščina obtoži ministra, mora biti odločba, da se minister postavi pred sodišče, sklenjena z večino dveh tretjin glasov skupnega, po zakonu (o volitvah nar. poslancev) določenega števila narodnih poslancev. Take večine ustava niti za svojo lastno spremembo ne zahteva.

normiranih kazenskih deliktov dovolj določen. Zaradi drugih dejanj narodna skupščina ministrov ne sme obtožiti, a tudi kralj jih na podlagi čl. 17 zak. o ureditvi vrh. drž. uprave ne bo, ker se bo enostavneje poslužil svoje pravice, da ministra odpusti.

⁸ Gl. Kušej, Kraljevska oblast in njen obseg po Ustavi kraljevine Jugoslavije z dne 3. septembra 1931, Zbornik znanstvenih razprav, I. 1934/1935, str. 103.

⁹ Gl. Jovanović Sl., Ustavno pravo, str. 297.

¹⁰ Gl. Kostić, o. c., str. 207.

Prav z ozirom na ustavno normirano pravico narodne skupščine do obtožbe ministrov so, kakor že omenjeno, nastali dvomi o veljavnosti III. odd. zak. o ur. vrh. drž. uprave, vendar glede na čl. 118 ustave brez pravne podlage.

Na drugi strani pa bi na osnovi tega bilo krivo tolmačenje, da vse dotlej, dokler se ta zakon rednim potom ne spremeni, narodni skupščini sploh ni dana možnost ministrske obtožbe. Narodni skupščini gre ta pravica po samem jasnem določilu čl. 78 ustave, ki sama zase za svojo izvedbo ne potrebuje podrobnejše zakonske ureditve (rabil bi jo le nadaljnji postopek); materialnopravna podstava kaznivosti ministrov za njihove kršitve ustave in državnih zakonov po pravilu »nulla poena sine lege« (čl. 8 ustave) pa je podana s čl. 18 navedenega zakona.¹¹

Zaradi popolnosti bodi omenjeno, da sodi po čl. 20 istega zakona ministre posebno državno sodišče. Ko poda kralj obtožbo, imenuje obenem tri državne svetnike in tri kasacijske sodnike za člane tega sodišča, prav toliko namestnikov in še enega člana kasacijskega sodišča za državnega tožilca. Predsednik državnega sodišča je predsednik kasacijskega sodišča v Beogradu (dokler se ne ustanovi eno kasacijsko sodišče za vso državo). Postopanje se vrši po predpisih zakonika o kaz. sodnem postopku z dne 16. februarja 1929, kolikor ne odreja sam zakon o ur. vrh. drž. uprave drugače.

Iz navedenega sledi, da so po črki ustave ministri v mnogo večji meri odgovorni za zakonito vršenje službe kot drugi državni organi, ki stojijo pod kazensko odgovornostjo le, kolikor kršijo zakone s kazensko sankcijo. Vendar pa odgovarjajo samo po obtožbi kraljevi ali narodne skupščine, ki jo mora skleniti z najjačjo večino, ki jo ustava sploh za kako odločitev narodne skupščine zahteva. S tem je seveda učinkovitost te odgovornosti kot uspešnega jamstva za ministrovo zakonito vršenje službe zaradi silno okorne, in prvenstveno pod političnimi vplivi stoječe pokrenitve potrebnega postopanja zmanjšana do praktične brezpomembnosti.¹² Medtem ko ima vsak državljan po čl. 18

¹¹ Gl. Maklečev, o. c., str. 154. s.

¹² Vrhutega daje sedanja ustava v svojem čl. 30 kralju celo oblast abolicije ministrske obtožbe s strani narodne skupščine ter amnestije in pomilostitve obsojenega ministra brez pristanka narodne skupščine. Gl. še Dolenc - Maklečev, Sistem celokupnega kazenskega prava kraljevine Jugoslavije, str. 196 s., kjer je razloženo to vprašanje tudi pod vidikom naših prejšnjih ustavnih stanj.

ustave pravico, neposredno in brez čigarkoli odobritve tožiti pri rednem sodišču državne organe (s tam navedeno izjemo) za kazniva dejanja, ki bi jih storili zoper njega v službenem opravilu, ni proti takim ministrovim dejanjem deležen prav nobene, le količkaj sigurnosti obetajoče kazenske zaščite. Vse, kar bi mogel storiti, bi bila obrazložena prošnja narodni skupščini, da obtoži ona ministra za njegovo kaznivo dejanje.¹³ Po pravkar obrazloženem leži uspeh takega koraka na dlani. Tako je dejansko dosežena kazenska neodgovornost ministrov za vsa dejanja, storjena v izvrševanju službe, ki bi bila sicer kazniva in to brez vsakega ozira na pomembnost in intenzivnost kršitve pravnega reda.

Odveč je pač vsako dokazovanje, da je taka ureditev ministrske odgovornosti protivna ideji pravne države in da se ne da opravičiti v vsej dalekosežnosti svojih posledic z zatrjevano potrebo, da morajo biti najvišji državni funkcionarji zaščiteni pred šikanoznimi kazenskimi preganjanji.

Preostane še vprašanje politične odgovornosti ministrov.

III.

V monarhijah postavlja vladar kot šef upravne oblasti ministre in jih odpušča, ne da bi bil zato osebno komu odgovoren. Ako vzdržuje ministre na njihovih položajih samo vladarjevo zaupanje, kar ne pomeni drugega kot to, da le njemu dejansko odgovarjajo za smotrenost ali nesmotrenost svojega ravnanja kot ministri, imamo opravka s čisto, tehnično konstitucionalno (tudi dualistično imenovano) monarhijo. Narodno predstavništvo se v taki državni formaciji še ni povzpelo do pretežno odločilne politične sile in vplivnosti in se njegova pristojnost izčrpa poglavitno v udeležbi pri zakonodaji. Prav kot sočinitelju v zakonodaji mu je tudi dana možnost kontrole nad upravnim aparatom, ali vrši svoje delovanje v skladu z zakoni. To kontrolo vrši narodno predstavništvo predvsem s pomočjo kratkih vprašanj in interpelacij, stavljenih na ministre, ter še z morebitnimi avtonomno vodenimi anketami in preiskavami.

Tak tip konstitucionalne monarhije tvori začasno tudi naša kraljevina po svojem ustavnem življenju kakor se je razvilo na osnovi ustave z dne 3. septembra 1931.¹⁴ Po

¹³ Jovanović Sl., o. c., str. 298.

¹⁴ Prim. Jovanović Sl., Dvodomni sistem u našem ustavu, Arhiv za pravne i društvene nauke, l. 1933, str. 449, ss.; Kušej, o. c., str. 100.

čl. 68 ustave gre vsakemu članu senata in narodne skupščine pravica, naslavljati na ministre vprašanja in interpelacije. Ministri so dolžni odgovoriti nanje v teku istega zasedanja. To ustavno določilo je podrobneje izvedeno v §§ 71 do 78 zakonov o poslovnem redu v narodni skupščini in v senatu z dne 26. novembra, oziroma 3. decembra 1931. Seveda si je treba biti v svesti, da ni posebno učinkovitega jamstva, ki bi moglo ministre prisiliti, da bi res odgovorili na vprašanja in interpelacije. Kajti če oni odgovor zavlačujejo in ga ne dajo v ustavno oziroma zakonito določenem roku, je edina sankcija skupščinska ministrska obtožba.¹⁵ Pravica ankete kakor tudi preiskave gre narodnemu predstavništvu samo v volilnih in čisto administrativnih stvareh (čl. 67 ustave).

Gotovo se ne da tajiti, da daje čl. 102 ustave narodnemu predstavništvu z določbo, da ono vsako leto odobrava (in sledstveno arg. a contrario tudi lahko odkloni) državni proračun, veljajoč samo za leto dni, formalno tisto pravno osnovo, na kateri se je logično razvil parlamentarizem v sistem politične odgovornosti vlade napram parlamentu in ne več napram vladarju. Vendar kaže ustavna praksa, da je taka pravna osnova brez ustrezne vsebine v dejanski politični premoči parlamenta nad krono zgolj p r a z e n z v o k. A tudi ta pravna osnova je po čl. 103 v zvezi s čl. 32 odst. 6

Stefanović J., Dvodomni sistem u modernim ustavima, Mjesečnik, l. 1932, str. 200 je mnenja, da se je praksa opredelila za parlamentarni sistem in navaja kot argument dejstvo, da so ministri zadržali svoje ministrske položaje, čeprav so bili izbrani za narodne poslance, ter izjave, katere je dala vlada ob priliki pretresa proračuna za l. 1932/1933, ko je proglasila svojo politično odgovornost pred narodno skupščino. Istega mnenja je tudi Kostić, o. c., str. 3, ki posebno na podlagi pozitivnih določb naše ustave dokazuje, da je naša država parlamentarnega tipa. Glede zgrešenosti te argumentacije prim. Kušej, o. c., str. 100 s., op. 72 ter Jurković, Kostić — Komentar ustave, Slov. Pravnik, l. 1934, str. 293 s. Zmotnost naziranja, da se je praksa opredelila za parlamentarni režim, pa so najbolje dokazali jedva pretekli politični dogodki; vlada, ki je na svoj volilni program dobila pri volitvah večino v narodni skupščini, je morala odstopiti in prepustiti svoje mesto drugi, pri tem pa je najznačilnejše, da narodna skupščina niti ni bila formalno vprašana, ali novi vladi zaupa ali ne, niti ni bila razpuščena.

¹⁵ Tu bodi omenjeno, da niti okretnejša politična ministrska odgovornost, katero je prožil parlamentarni sistem Vidovdanske ustave, ni mogla zagotoviti, da bi ministri odgovorili na vsa vprašanja in interpelacije. Gl. Pržić, Poslovnik narodne skupštine kraljevine SHS, str. 172 ss.

ustave močno oslabljena. Kajti na podlagi teh dveh ustavnih določil je kralju dana možnost, podaljšati proračun prošlega proračunskega leta z ukazom do konca novega proračunskega leta in razpuščati vse tekom tega časa izvoljene, a njemu oziroma z njegovim zaupanjem v položaju vzdrževani vladi nevšečne narodne skupščine.

Drugačno sliko kaže ustavno življenje, čim doseže politično premoč narodno predstavništvo, oziroma pri dvodomnem sistemu predvsem narodna skupščina. Tedaj odgovarjajo ministri, katere zbere kralj po običaju parlamentarnega sistema pretežno iz večinske frakcije v narodni skupščini, — če in kolikor pa izbere ljudi, ki niso narodni poslanci te večinske frakcije (senatorje in neparlamentarce) je pri njihovem izboru vezan v toliko, da morajo tudi te osebe uživati zaupanje večine v narodni skupščini, — za smotrenost oziroma nesmotrenost svojih dejanj narodnemu predstavništvu. Čim zgube ministri zaupanje narodnega predstavništva, so dolžni podati ostavko na svoj položaj, a kralju ne preostane drugega nego ostavko sprejeti oziroma narodno predstavništvo (ali pa samo tisti dom, ki je nezaupanje izrekel) razpustiti (seveda v mejah določil konkretnega ustavnega prava). S tem je poklican narod (volilci), da kot najprimarnejši državni organ z aktom volitve odloči o usodi vlade. P r a v n o o s n o v o prisiliti vlado, ki kljub izraženi nezaupnici ne bi hotela odstopiti, daje narodnim predstavništvom v vseh modernih demokratičnih ustavah zajamčena p r o r a č u n s k a p r a v i c a. Kajti preko nje je dana narodnim predstavništvom možnost, odreči nevšečnim vladam proračun in jih s tem p r a v n o prisiliti k odstopu, ker bi sicer padle v nezakonito izvenproračunsko stanje.

Naša ustava nudi to pravno osnovo narodnemu predstavništvu v že citiranem členu 102. Na podlagi naših pozitivnopravnih ustavnih določil pa nastaja nadaljnje vprašanje, ali gre tudi senatu pravica izrekatih vladi nezaupnico,¹⁶

¹⁶ Tu gre samo za vprašanje, ali bi mogel senat tako nezaupnico izreči spontano, na čisto lastno pobudo. Kajti če stavi vlada vprašanje zaupnice v smislu § 76 zakona o poslovnem redu v senatu, je senat seveda na podlagi zakona upravičen, zavzeti k vprašanju vlade svoje stališče. A tudi vlada bo tedaj vezana na izjavo senata. V tej zvezi bodi mimogrede omenjeno, da §§ 75 in 76 zakonov o poslovnem redu v narodni skupščini in senatu nista v skladu s čistim konstitucionalnim oz. dualističnim sistemom. Kajti vlada, katero vzdržuje na položaju edino-le kraljevo zaupanje, bi s tem, da bi iz lastnega nagiba stavila vprašanje zaupnice, posegla v prerogative krone, ki bi bila v primeru nezaupnice politično

ki se koncem koncev zaostri v vprašanje ali bo imel senat, ko bo prišlo pri nas do parlamentarnega sistema, dejansko možnost odreči vladi proračun potem, ko ga ji je že izglasovala narodna skupščina.¹⁷ Vse to vprašanje je že po načinu, kakor je zastavljeno, pretežno politične in ne pravne narave. Vsekakor bo imel senat na osnovi svoje proračunske pravice, izhajajoče iz čl. 102 ustave pravno možnost, izsiliti z odklonitvijo proračuna odstop vlade ali pa razpust narodne skupščine.¹⁸ Vendar se izvaja mimo te pozitivnopravne določbe, da senatu pri nas ne more pristojati pravica, izrekati vladi nezaupanje. Osnovo ima to naziranje v zatrjevanju, da pomeni parlamentarni sistem ravnovesje med vlado in parlamentom, ki zahteva na eni strani, da ima vlada zaupanje parlamenta, a na drugi strani tudi pravico parlament razpustiti. Senat pa je po naši ustavi stalna institucija in ga kralj (oziroma vlada) ne more razpustiti (arg. a contrario iz čl. 32 odst. 3, čl. 53, odst. 1).

Jasno je, da se taka izvajanja gibljejo na politično-spekulativni planoti. Pomen jim gre le toliko, kolikor so osnovana na primerjavi z ustavno prakso drugih držav, ki se upravljajo na podlagi parlamentarnega sistema.¹⁹ Vendar se nam zdi, da daje naša ustava sama mnogo važnejši argument, za to, da se naš senat ne bo upiral vladi, ki bi uživala zaupanje narodne skupščine in da ji nikoli ne bo odrekel proračuna. Ta argument je po našem mišljenju čl. 64 ustave v zvezi z njenim čl. 115, odst. 8, ki daje parlamentarni vladi možnost, odvzeti senatu njegovo proračun-prisiljena vlado, čeprav proti svoji volji, odpustiti. Za dopustnost takega vprašanja bi bila potrebna privolitev krone, ki pa bi bila več kot problematična.

¹⁷ V tem je ena posebno praktičnih pomembnosti čl. 102, odst. 2 ustave, ki določa, da mora proračun biti najprej predložen v razpravo in sklepanje narodni skupščini.

¹⁸ Gl. tudi Kušej, o. c., str. 110 s. Interesanten primer iz francoske ustavne prakse, ko je senat s pomočjo svoje proračunske pravice l. 1896 izsilil odstop vlade, ki se poprej kljub trem njegovim izjavam nezaupanja ni hotela umakniti, navaja Stefanović J., o. c., str. 149.

¹⁹ Mirkine - Guetzévitche, Les Constitutions de l'Europe Nouvelle, Paris, 1928, pravi zelo dobro na str. 27: »L'usage (podčrtal pisec) a consacré la responsabilité devant la Chambre (asse seulement.« Stefanović J., o. c., 201 ss. in Kostić, o. c., str. 5 jemljeta za podlago svojih izvajanj parlamentarni sistem, pojmovan bolj idealno kot ravnovesje oblasti.

sko pravico s spremembo čl. 102 ustave tudi proti njegovi volji.²⁰

S tem bodi končan ta čisto sumarični prikaz ministrske odgovornosti po našem pozitivnem pravu. Spremlja ga želja, da bi se z uvedbo parlamentarnega režima našel okretnejši, v pretežni večini primerov že preventivno učinkujoč in kontrole po javnem mnenju sposoben način ministrske odgovornosti, ki bi v najvišje dosegljivi meri zagotavljal i zakonitost vrhovne državne uprave i smotrenost politične usmeritve njenega delovanja. Dasi bi bil tedaj zakon o ministrski odgovornosti, kakor ga predvideva čl. 80 ustave, mnogo manj nujen, bi bilo kljub temu njegovo skorajšnje donošenje že zavoljo popolne izgraditve našega ustavnega prava potrebno.

O novejši bančni zakonodaji.

Dr. Vladimir Murko.

Ker je bilo o jugoslovanski bančni zakonodaji oziroma pravilneje o jugoslovanski zakonodaji o denarnih zavodih v zadnjem času v Ljubljani več predavanj, sem se hotel omejiti prvotno predvsem na inozemsko zakonodajo. Hotel sem pokazati, katere materije iz delovanja denarnih zavodov so smatrali za potrebne zakonske ureditve in kako se je urejalo to vprašanje drugod. Sicer pa bom obdelal že zaradi primerjave kratko tudi jugoslovansko zakonodajo o denarnih zavodih vseh vrst, kolikor jo imamo.

Bančna zakonodaja je del trgovinskega prava, ki ima za seboj v pretežni večini držav še zelo mlado zgodovino. Za primer si moremo vzeti avstrijsko zakonodajo; imamo le malo zakonitih določb, ki bi govorile izključno o denarnih zavodih. Tak predpis je hranilnični regulativ iz l. 1844, ki velja še danes in ureja precej podrobno pravna razmerja hranilnic ter nalaganje njih sredstev. Pozneje je izšel še

²⁰ Glede čl. 64 ustave prim. Kušej, o. c., str. 104 ss in tam navedeno literaturo. V tekstu se noče trditi, da bi imela že tista vlada, katero bi kot prvo doletela nezaupnica senata, možnost na podlagi cit. ustavnih določil odvzeti senatu njegovo proračunsko pravico. Dejanski postopek bi bil brez dvoma dosti kompliciran, ker bi senat verjetno izrazil vse možnosti za zaviranje, katere mu ustava nudi. Vendar je povsem ustvarljiva možnost zadosti uspešna pretnja.