

predmet glavničnega vpisa. Njih vsebino določa po večini posebna točka zastavne listine, ki določa, da naj služi varščina za zavarovanje naslednjih terjatev: a) nad 3 leta starih obresti in obrestnih obresti ter b) izvestnih stroškov, ki nastanejo običajno ob izterjevanju in izvršilnem uveljavljanju zavarovane glavnice, v kolikor ti stroški in obresti nimajo po §§ 16 in 17 Zzk. že po zakonu samem istega vrstnega reda kot glavnična terjatev sama; nadalje c) zneskov, ki bi jih upnik plačal po § 26/I zakona o zavarovalni pogodbi oz. v smislu dogovora, da ima upnik pravico, plačati požarno zavarovalno premijo proti povračilu s strani dolžnika in sl.; nadalje č) stroškov za izstavitve pobotnice ob plačilu glavnice;^{47a} in končno še kakih drugih terjatev v smislu dogovora.

Za vse navedene vrste terjatev služi ena enotna in nedeljena varščina. V teh primerih tvori temeljno razmerje — ne glavnična terjatev, marveč ad a) dogovorno ali vsaj predvideno kreditiranje ali protidogovorno neplačevanje obresti; ad b) prevzeta obveza za povračilo posebnih stroškov; ad c) zakonita in z dogovorom podkrepljena pravica na povračilo plačane premije in ad č) dogovorna prevalitev stroškov za izstavitve pobotnice z upnikovih ramen (§ 1426 o. d. z.) na breme dolžnika.

(Se nadaljuje.)

Kakšen je odnos naših vrhovnih državnih organov do proračuna?

Dr. Gorazd Kušej.

Razprava v narodnem predstavništvu, ki se je vršila o proračunu za proračunsko leto 1936/37, je pokazala praktično pomembnost naslovne teme, s čimer je bila pritegnjena v krog širšega zanimanja, kakor so ga navadno deležni problemi našega pozitivnega ustavnega prava. Pričujoči članek ima zato namen, podati v najtesnejšem okviru sliko o razmerju naših vrhovnih državnih organov, t. j. krone, kraljevske vlade, narodnega predstavništva kot celote in njegovih dveh domov posamič do proračuna.

^{47a} Prim. odl. Gl. U. 12.887.

I.

K bistvu vsakega večjega rednega gospodarstva spada vnaprej odrejen gospodarski načrt, služec obenem tudi za podlago in merilo potrebne položitve računov, ki se mora izvršiti v določenih časovnih obdobjih. Jasno je, da se mora tudi država kot velika gospodarska edinica ravnati po tem pravilu, neglede na njeno specifično politično-organizacijsko, torej ustavno obliko. A ravno dejstvo, da je za redno upravljanje države, za redno opravljanje njenih nalog potreben gospodarski načrt, ki določa potrebne izdatke, glede na katera ocenjuje po bolj ali manj zanesljivih, izkustveno dobljenih osnovah dohodke, na kar te dohodke namenja, veže za kritje poedinih izdatkov, je rodilo spoznanje, da se da ustanova proračuna učinkovito izrabiti v politični organizaciji države. Tako je stopil proračun, ki je po svoji naravi tehnični predračun državnih izdatkov in dohodkov za določeno gospodarsko obdobje, v politično in preko nje v ustavnopravno sfero.

Značaj državnopravno pomembne ustanove dobi proračun v ustavni monarhiji, zgodovinski naslednici absolutne monarhije, v kateri je vsa oblast osredotočena v enem samem organu, monarhu; ta jo izvršuje neposredno sam ali pa jo izvršuje v njegovem imenu njemu podrejena birokracija. V ustavni monarhiji pa stopi poleg državnopravno neodgovornega monarha in njegove vlade, ki je odgovorna za svoje in vladarjevo ustavi in zakonom ustrezno oziroma neustrezno ravnanje, nov državni organ, namreč parlament. On je politično in pravno gledano reprezentant, predstavnik (ne mogoče zastopnik, mandatar po analogiji civilnega prava) naroda. Pri tem je treba razumeti kot narod tisti del državnega ljudstva, ki uživa politične pravice, torej vsaj pravico posredne, četudi le formalno-funkcionalne in ne materialne udeležbe na državni oblasti, katera pomeni pristojnost kreiranja članov narodnega predstavništva z izborom. Smisel ustavne države od njenega nastanka sem je na znotraj jamstvo za čim širši krog svobodnega osebnostnega udejstvovanja in zasebne lastnine. Te dobrine, kolikor so po merodajnem političnem pojmovanju sploh omejljive, se dado utesniti samo na osnovi pravnih pravil, posebno oblično kvalificiranih, katerim gre naziv zakonov. Pri tem ima pojem zakona svoj politični podarek v tem, da so v ustavnih državah zakoni taka pravila, ki nastajajo bodisi po sami odločbi (ustavna republika) bodisi ob odločilnem sodelovanju (ustavna monarhija) narod-

nega predstavnštva. S tem postanejo take utesnitve pravkar označenih dobrin po vrsti fikcij, da je volja večine narodnega predstavnštva edino resnična in kot taka edino pravno upoštevna volja narodnega predstavnštva, da to predstavlja državni narod, ta pa državno ljudstvo v celoti, prostovoljno sprejeto in s tem pravično pravo, saj garantira za svojstvo pravičnosti najuspešnejše parlament. Pravo v svoji najčestši in najvišji obliki zakonov mora torej biti v ustavni monarhiji že po načinu svojega nastanka, namreč po skupnem delu narodnega predstavnštva, ki mu določa vsebino ter monarha, ki mu daje s svojo pravico sankcije obveznost, dobro pravo. Da pa pravo, da zakoni svoj namen res pravilno izpolnjujejo, ni dovolj da so vsebinsko dobri, kajti noben zakon ne more biti tako dober, da bi ga pri izvrševanju ne bi bilo moči obiti. Dana mora biti torej neka kontrolna možnost nad tistimi organi, ki so poklicani zakone izvrševati. Gre tu le za kontrolo organov upravne oblasti, ne pa sodstva, kajti za ustavno državo je bistveno, da je sodstvo neodvisno, kar pomeni, da njegovi organi, sodniki niso pri vršenju sodne funkcije vezani na nikakršne službene naloge, temveč izključno na zakon, čigar vsebino in avtoriteto izvršujejo. Upravna oblast, kateri stoji na čelu monarh, je in mora biti za doseg svoje naloge, namreč neposrednega dejanskega zasledovanja državnih namenov, strogo hierarhično urejena. Ker je ustavni monarh za izvrševanje svojih državnopravnih pristojnosti neodgovoren, odgovarjajo zanj ministri; oni so dejanski načelniki poedinih panog državne uprave in kot taki monarhu, kot vrhovnemu šefu vse državne uprave neposredno podrejeni. Iz državnopravnega položaja monarha in ministrov je razvidno, da morejo samo ministri v skrajnem primeru odgovarjati za zakonitost uprave, da zahteva torej zakonitost uprave uspešno kontrolo nad ministri.

Vprašanje nastane sedaj, kdo naj bo kontrolni organ glede na pravilno izvrševanje zakonov po upravni oblasti, torej glede na zakonitost uprave. Tu se po naravi stvari vsiljuje kot najbolj poklican parlament in sicer iz prav istih razlogov, iz katerih je poklican k odločevanju v zakonodaji. Ker je uprava urejena na strogo hierarhični osnovi, kar med drugim pomeni posebno strogo vezanost nižjega organa na službene naloge njemu predpostavljenega višjega organa, je problem kontrole nad pravilnim izvrševanjem zakonov po upravi za parlament rešen s tem, da so mu dana kontrolna sredstva, izključno izvedljiva napram ministrom

kot načelnikom poedinih panog državne uprave. Nepravilno izvrševanje zakonov s strani upravnih organov namreč lahko sloni na ustreznem ministrovem službenem nalogu, potem za nepravilno izvrševanje zakonov odgovarja itak on, sicer pa je dolžan, čim izve za morebitno samovoljno nepravilno ravnanje podrejenih organov, da tako nepravilnost odpravi; če tega ne stori, prevzame s tem sam molče za tako ravnanje odgovornost. Kontrolna sredstva, dana parlamentu napram ministrom, so vprašanja nanje, interpelacije, resolucije, v ustavni monarhiji še adrese monarhu, kot zadnje in skrajno sredstvo pa je parlamentu dana pravica obtožiti ministre za njihovo protiustavno in nezakonito ravnanje. Pri tem je navadno sprožitev ministrske obtožbe procesualno zelo otežkočena, ker ustave večinoma zahtevajo za veljaven sklep, s katerim se minister stavi pod obtožbo, številčno visoko kvalificirano večino članov parlamenta (v državah z dvodomnim sistemom gre pravica ministrske obtožbe običajno le poslanskemu domu), za njeno razpravljanje in odločitev o njej pa so vrhutega malokje pristojna redna temveč posebna sodišča.

V zvezi s to državnoopravno odgovornostjo ministrov, katere realizacija je dana v roke parlamentu, je treba opozoriti na splošni položaj ministrov, katerega zavzemajo v ustavni monarhiji v tehničnem smislu. Ta tip ustavne monarhije ravno označuje okolnost, da so ministri osebni zapniki in sodelavci monarha, da prihajajo na svoj položaj po svobodnem v ničemer vezanem izboru monarha in da ostanejo na njem edino-le po njegovi volji. To se pravi, da narodno predstavništvo nima nikakega neposrednega političnega, kamo-li pravnega vpliva na sestavo in nadaljno usodo ministrstva, s čimer se uvaja v državo neko dvojstvo vrhovnih državnih organov, monarha z njegovo vlado in narodnega predstavništva, med katerima ni nobene urejene vezi; zato se ta tip ustavne monarhije imenuje tudi dualističen. Tak položaj sicer ustreza do določene mere doktrini o ločitvi oblasti, ki želi različne osebne nosilce organstva za poedine vsebinsko različne državne funkcije, torej za zakonodajno in upravno (seveda tudi za sodno, kar pa tu ne zanima), spravlja pa državo v primerih medsebojnega spora teh dveh organov lahko v izredno kritično stanje, ker ne predvideva nobene organizacijske osnove, ki bi bila jamstvo za njuno povoljno složno sodelovanje.

Tako organizacijsko osnovo pač daje takozvani parlamentarni sistem, čigar bistvo je v tem, da mora

vlada imeti zaupanje večine parlamenta, v državah z dvodolnim sistemom predvsem zaupanje poslanskega doma. S tem je dosežena sinteza obeh vrhovnih državnih organov, namreč narodnega predstavništva in vlade. V monarhiji, ki se po tem sistemu upravlja, v takozvani parlamentarni monarhiji, stopi s tem monarh za svojo vlado, kajti ta je sedaj za vse svoje delovanje, torej tudi za ustavno določeno sodelovanje pri izvrševanju monarhovih kompetenc, njegove prerogative, politično odgovorna narodnemu predstavništvu. S tem dobiva monarh čedalje bolj samo reprezentativen značaj, ves njegov vpliv postane le vpliv njegove osebne avtoritete, katero brezdvomno še v veliki meri podpira njegovo visoko zvanje, vendar se praviloma njegova prerogativa izvaja po intencijah njegove vlade, te pa so zopet pogojene po splošni politiki večine v narodnem predstavništvu. Parlamentarna monarhija ima torej v resnici svojo politično bazo v načelu narodne suverenosti, kajti monarh je po njeni specifični ustavni organizaciji (dolžnost odpustiti vlado, če zgubi zaupanje večine v narodnem predstavništvu ali pa razpustiti narodno predstavništvo in odrediti nove volitve) samo arbiter med vlado in narodnim predstavništvom ter med tema dvema organoma in narodom v političnem smislu, volivci. Oni so tisti, ki morebitni spor med vlado in narodnim predstavništvom potom volitev narodnega predstavništva dokončno rešijo. Razvidno je iz tega, da je parlamentarna monarhija državna tvorba, v kateri je težišče sociološke, politične sile in avtoritete pri narodu, monarhija ni več idejno oblikovalno načelo take države, temveč le še oblika njenega vladanja.

Drugača je stvar pri ustavni monarhiji v tehničnem smislu, pri dualistični monarhiji. Ta se še idejno osnavlja na monarhičnem načelu, čemur daje sociološko bazo dejanska politična premoč monarha in njegove birokracije nad narodnim predstavništvom. Temu gre zaenkrat le vloga druge vrste. Vendar je nujno, da gre parlament kot reprezentant naroda in nosilec njegovega političnega gibala, namreč načela narodne suverenosti v borbo proti monarhičnemu načelu. To kaže, da predstavlja ustavna monarhija v tehničnem smislu, politično gledano neko kritično, manj ali bolj latentno borbena stanje med dvema nasprotnima si načeloma, ki hočeta vsako po svoje oblikovati državo. Za državni obstoj sam je ta borba toliko nevarnejša, ker sta njena nosilca dva državna organa, namreč monarh z njegovo vlado in narodno predstavništvo,

v monarhijah z dvodomnim sistemom predvsem poslanski dom (narodna skupščina). Gotovo je, da bo ta borba že glede na njene vzroke, vzplamtela vedno posebno pri vprašanjih takozvane splošne državne politike. Bistvo ustavne monarhije pa je ravno v tem, da vlada politično ne odgovarja parlamentu, da parlament torej za vladina dejanja, ki se ne dajo kvalificirati kot protiustavna in nezakonita, — naj bodo v pogledu politike, zastopane po parlamentu še tako kvarna, — nima represivnega sredstva ministrske obtožbe, kaj šele učinkovitejšega preventivnega sredstva odstranitve ministrov. Kljub temu je za normalni tek državnega življenja potrebno, da se borba teh dveh vrhovnih državnih organov omeji na najmanjšo mero in pravnouredi. Tej svrhi služi v posebno visoki meri proračun.

Takoj spočetka je bilo rečeno, da zahteva vsako redno gospodarstvo, torej tudi državno, vnaprej odrejen gospodarski načrt za določeno časovno obdobje. Kot praktično najbolj uporabno časovno obdobje se kaže leto. Glede na to je tudi v državnem gospodarstvu najsmotrenejši letni gospodarski načrt ali skratka proračun (namreč izdatkov in dohodkov). Bistvo proračuna je določitev potrebnih izdatkov za dosego poedinih državnih nalog, določitev dohodkov, obrazložena po načinu njihove dosegljivosti in končno namemba, apropiacija ocenjenih dohodkov za kritje izdatkov, katere narekujejo posamezne državne naloge. Iz te sumarne navedbe vsebine proračuna je razvidna njegova pomembnost posebno za dosego tistih državnih namenov, tistih državnih nalog, katerih varstvo je prepuščeno svobodni presoji vlade, torej njenim zunanje- in notranjepolitičnim koncepcijam (n. pr. oboroževalne nabave, izdatki za socialno skrbstvo, za javna dela in sploh vsi izdatki, katerih ne določajo že specialni zakoni). Prav to dejstvo kaže veliko politično pomembnost proračuna, saj so od njega v največji meri odvisni tisti ukrepi vlade, ki se dajo po svoji vsebini ocenjati le politično, torej po svoji relativni smotrenosti ali nesmotrenosti. Zato lahko rečemo, da tvori proračun materialno podlago splošni državni politiki za eno leto. Glede na to in na dejstvo, da predstavljajo državne dohodke v pretežni meri neposredni in posredni davki, ki se smejo kot poseg v zasebno lastnino ustanavljati le z zakoni, torej ob odločilnem sodelovanju narodnega predstavništva, je nujno da ono dobi besedo pri državnem gospodarskem načrtu. Udeleženos narodnega predstavništva pri določanju proračuna je lahko različno urejena, vedno pa bo vsebovala

pravico znižanja poedinih izdatkov; s tem že učinkovito soodloča o namembni državnih dohodkov. Ker naj bo proračun skupno delo vlade in narodnega predstavništva, kar izraža zahteva, da mora biti proračun od narodnega predstavništva odobren, je za proračun sprejeta oblika zakona, ki je v ustavni monarhiji obličen pravni akt, nastal po skupnem delovanju monarha ter njegove vlade na eni strani in narodnega predstavništva na drugi. S tem je doseženo dvoje. Prvič dobi parlament pregled o splošni državni politiki za leto dni in more nanjo v določenih pravicah učinkovito vplivati s svojo pravico znižanja izdatkov; drugič pa je proračun kot formalni zakon za ministre obvezen, tako da so v izvajanju svoje politike vezani na njegovo materialno podlago. Če bi oni proračun kršili, bi bilo to nezakonito dejanje. Ako bo parlament to njihovo postopanje ocenil za politično oportuno, ga jim bo bodisi odobril vnaprej ali pa z navadno indemnitetno resolucijo naknadno ratihabiral, v nasprotnem primeru so si ministri z njim nakopali svojo državnopravno odgovornost, katere sprožitev potom obtožbe je dana na voljo parlamentu. Vidno je torej, kako proračun v resnici služi omejitvi in ureditvi borbe med vlado in narodnim predstavništvom, kajti on daje narodnemu predstavništvu napram vladi neke preventivno učinkujoče mere in po svoji obliki formalnega zakona tudi možnost represivnih ukrepov.

Ni čudno, da je parlament, čimbolj se je težišče politične moči in avtoritete nagibalo k narodu in njemu, svojo proračunsko pravico pričel izrabljati v svrhu, da dobi neposreden vpliv na vlado. Nujni konec tega procesa je pretvorba dualistične monarhije v parlamentarno. V zvezi s tem je rešiti vprašanje, v kakšnem odnosu do proračuna je parlament na splošno. Čim ustava zahteva letni proračun, odobren po parlamentu, postane tak proračun nujna državna potreba. Pri tem je vseeno, ali je proračun po določbah upoštevne državnega prava smatrati za enoleten zakon, kot *lex annua*, ki je pravni pogoj za pobiranje dohodkov in izdajanje izdatkov, tudi tistih, določenih v specialnih zakonih, ali ne. Ustavne odredbe o proračunu nalagajo državnim organom dolžnosti in sicer vladi v tem smislu, da mora proračun pravočasno predložiti narodnemu predstavništvu v reševanje, a pravtako tudi narodnemu predstavništvu, da ga odobri, seveda ob svobodnem izvajanju vseh tistih kompetenc, katere mu ustava glede njega daje. To kaže ves obrazloženi smisel proračunske pravice parlamenta, ki je le ena izmed

kontrolnih pravic nad vlado. Brezdvomno je, da je proračun posebno za države, kjer mu gre značaj označene legis annuae tako bistven, da je brez njega država ohromljena, v razsulu, ker bi bilo vse delovanje njenih organov, kolikor je v zvezi z materialno stranjo državnih izdatkov in dohodkov, protipravno. Večdar gre v tem vprašanju za praktično nad vse pomembno razliko med dualistično in parlamentarno monarhijo. V obeh državnih tvorbah je parlament kot državni organ ne samo politično temveč tudi pravno dolžan dati državi potrebni proračun. Načelno odrečenje proračuna bi bilo raz vidik obstoječega državnega prava revolucionaren čin. A dočim parlament v dualistični monarhiji, kjer mu ne gre neposredni politični vpliv na vlado, odobritve proračuna ne sme vezati na spremembo morebiti nevšečne mu vlade, ima parlament v parlamentarni monarhiji pravico proračun odreči, seveda ne načelno, pač pa trenutni vladi, kateri s tem izkaže svoje nezaupanje. Tako dobi proračun v parlamentarni monarhiji, kjer mu gre običajno značaj legis annuae, še neko nadaljno funkcijo, namreč to, da predstavlja tisto pravno osnovo, ki prisili parlamentu nevšečno vlado na odstop a tudi monarha, da tak odstop sprejme. Sicer bi namreč vlada padla v izvenproračunsko, nezakonito stanje.

Sedaj ko je odrejen v najkrajših potezih značaj proračuna v politični organizaciji i dualistične i parlamentarne monarhije, si oglejmo ustrezne določbe našega državnega prava.

II.

Določbe naše ustave in v pošte v prihajajočega zakona o državnem računovodstvu, važne za presojo odnosa vrhovnih državnih organov do proračuna so te-le:

Splošna določba čl. 1 ustave, po kateri je kraljevina Jugoslavija ustavna monarhija. Da gre pri tem zaenkrat za ustavno monarhijo v tehničnem smislu, kaže že relacija te določbe do Vidovdanske ustave, ki je v svojem ustreznem členu označevala državo kot parlamentarno monarhijo, v še večji in zanesljivejši meri pa politična praksa.

Določbe odstavkov 1, 2, 3 in 6 čl. 102 ustave. Vsako leto odobri narodno predstavništvo državni proračun, ki velja samo za leto dni. Proračun se mora predložiti narodni skupščini najkasneje v enem mesecu od dne njenega sestanka v rednem zasedanju, t. j. do dne 20. novembra. Narodna skupščina ne sme zviševati predloženih partij proračuna, sme pa jih zniževati in izpuščati. Prihra-

nek ene proračunske partije ali enega proračunskega leta se ne sme potrošiti za kritje potreb druge partije ali drugega leta brez odobritve narodnega predstavništva.

Določba čl. 103 ustave o načinih, kako se proračunsko vprašanje reši, če redni proračun ni odobren do pričetka novega proračunskega leta (torej najkasneje do polnoči 31. marca). Po tem členu sme narodno predstavništvo, dokler ne odobri predloženega proračuna, odobravati dvanajstine za en mesec ali več mesecev. Če je narodna skupščina razpuščena, — razpust spada po čl. 52 ustave v kraljevo prerogativo, — preden je proračun rešen, se proračun minulega računskega leta podaljša najdalj za štiri mesece. Če se tudi v tem roku proračun ne reši, se sme proračun s kraljevim ukazom podaljšati do konca proračunskega leta.

Zakon o državnem računovodstvu (za kraljevino Srbijo z dne 6. marca 1910, razširjen na vse ozemlje kraljevine z zakonom z dne 22. januarja 1922) pove v svojem čl. 1, da je državni proračun enoleten zakon, s katerim se določajo, predhodno odobravajo in predhodno razporejajo vsi državni dohodki in izdatki. Samo v strogo obeleženih izjemnih primerih, jasno predvidenih v ustavi in v tem zakonu, smejo biti dohodki in izdatki z državnim proračunom nepreliminirani, predhodno neodobreni in predhodno nerazporejeni. Ustrezno določbo (§ 8) ima tudi novi zakon o državnem računovodstvu z dne 15. julija 1934, ki bo v smislu svojega § 246, spremenjenega s § 85 zakona o proračunskih dvanajstinah za mesece avgust, september, oktober, november in december 1935 in januar, februar in marec 1936, dobil obvezno moč l. 1937. Po čl. 3 (§ 12 nov. zak.) zakona o drž. rač. sestoji državni proračun iz finančnega zakona ter iz proračuna dohodkov in izdatkov. Čl. 44 (§ 13 nov. zak.) končno določa vsebino finančnega zakona, pri čemer navaja samo odredbe, ki so v neposredni zvezi s pravilnim izvajanjem proračuna in državnega gospodarstva vobče, katerim gre torej zares čist finančni značaj. Čl. 34 pa daje v svojem zadnjem odstavku proračunu značaj neobhodnega pogoja za normalno državno življenje. Tam namreč določa, da se brez proračuna odobrenega ali podaljšanega v smislu gori navedenega čl. 103 ustave, ne smejo vršiti izdatki in tudi ne pobirati dohodki. Oni državni organi, ki bi odredjali izvrševanje izdatkov ali pobiranje dohodkov iz davščin v kakršni koli obliki ali bi izvrševali te izdatke in pobirali te dohodke, četudi na osnovi kakršnegakoli specialnega zakona ali spe-

cialne odločbe, se kaznujejo z izgubo čina in službe ter so materialno odgovorni za izdatke in pobrane vsote. Od tega se izvzema samo izplačevanje obresti in glavnice stalnih in začasnih državnih dolgov, ako so učinjeni na podstavi zakona. § 11 novega zakona o drž. rač. ima o tem lapidarnejšo določbo, ki samo pravi, da se razen pravkar naštetega izjemnega primera „brez odobrenega ali podaljšanega proračuna izdatki ne smejo vršiti.“

Iz navedenih določb sledi, da sta vlada oziroma finančni minister dolžna, pravočasno po zadevnih pravilih zakona o drž. rač. sestaviti predlog proračuna državnih dohodkov in izdatkov ter finančnega zakona, dobiti zanj kot za vsak vladni zakonski predlog kraljevo pooblastilo, takozvano predsankcijo (čl. 13 zak. o drž. rač. to izrečno zahteva, sledi pa to itak iz splošnega pravila čl. 63 ustave) ter ga najkasneje do 20. novembra predložiti narodni skupščini v pristojno poslovanje in odločanje. Interesantno je, da je vlada dolžna predlog proračuna predložiti najprej narodni skupščini, dočim ji je sicer pri zakonskih predlogih dano na voljo, ali jih najprej vloži pri narodni skupščini ali pri senatu. Tu gre za določilo, nahajajoče se v skoro vseh modernih ustavah z dvodomnim sistemom; svoj koren ima v angleškem običajnem ustavnem pravu, po katerem morajo vsi davčni zakoni (ti pa tvorijo pretežno podlago državnim dohodkom) biti najprej rešeni v spodnji zbornici (takozvani *privilege of the purse*). Pristojnost narodne skupščine glede na proračun je v ustavi točno odrejena s tem, da ne sme zviševati predloženih partij, sme jih le zniževati in izpuščati. Seveda je tudi v tej kompetenci omejena prvič po izdatkih, katere določajo specialni zakoni in drugič po izdatkih, nujno potrebnih za državni obstoj. Dočim je pristojnost narodne skupščine glede na proračun odrejena, nima ustava nobene podrobnejše določbe o pristojnosti senata, razen splošne določbe, da narodno predstavništvo, torej narodna skupščina in senat, odobri vsako leto državni proračun; iz tega logično sledi druga določba, da se prihranek ene proračunske partije ali enega proračunskega leta brez odobritve (lege non distinguente bo lahko predhodna ali naknadna) narodnega predstavništva ne sme potrošiti. Vprašanje je torej, kakšno je sodelovanje senata pri odobritvi proračuna in kakšen smisel more imeti. Iz dejstva, da se proračun mora najprej predložiti narodni skupščini, čije kompetence glede njega so znane, in iz splošnega značaja senata, ki naj bo predvsem neka konservativna protiutež v zakonodajnem telesu napram radikalnejši poslanski

zbornici, — na to kaže pri nas že njegova mešovita osebna sestava iz voljenih in po kralju imenovanih senatorjev, katerih sme po čl. 50 ustave biti prav toliko kot voljenih, — in ne v toliki meri napram kraljevi vladi, je treba zaključiti, da se pristojnost senata glede na proračun izčrpava v tem, da odobrava bodisi vladin proračunski predlog ali po narodni skupščini spremenjeni proračunski predlog ali bodisi ublaži te spremembe v korist vladinega proračunskega predloga. Ta senatova kompetenca pri odobritvi proračuna ima lahko praktičen smisel. V ustavni monarhiji narodno predstavništvo vladi proračuna ne sme odkloniti. Narodna skupščina bo zato svoj vpliv uveljavila z morebitnim izdatnim znižanjem proračuna, ki bi utegnilo vlado spraviti v kočljiv položaj, vendar je vladi na tem, da izrabi vsa sredstva, da bi se proračun v obliki ugodni zanjo odobril, ne da bi morala seči po sredstvu razpusta narodne skupščine. V takem primeru se namreč, če proračun še ni rešen, v smislu čl. 103 ustave proračun prošlega leta podaljša s kraljevim ukazom za štiri mesece. Tu je s senatovim sodelovanjem dana prilika, najti tako modifikacijo proračuna, ki bo še sprejemljiva i za vlado i za narodno skupščino in katera ji bo zato pri njenem drugem odločanju v smislu čl. 64 ustave in ustreznega § 66 zakona o poslovnem redu v narodni skupščini (te odredbe govore o načinu sklepanja o zakonskem predlogu, ki je od enega doma že bil usvojen, v drugem pa bil spremenjen ali dopolnjen) dala možnost proračun odobriti.

Kakor je bilo že omenjeno, sestoji državni proračun iz predračuna državnih dohodkov in izdatkov ter iz finančnega zakona. Ker ima proračun obliko formalnega zakona in ker nikjer ni nikakega ustavnega niti zakonskega določila, da se ne bi smeje vsebinsko različne materije urejati v obliki enega in istega formalnega zakona, so začeli zaradi enostavnosti postopka urejati vse mogoče še tako heterogene materije z določbami finančnega zakona. Kolikor ne gre za določbe, ki so resnično jedro finančnega zakona, torej za določbe čisto finančnega značaja, stoječe v neposredni zvezi z izvajanjem proračuna, imata seveda senat in narodna skupščina vse tiste pravice, ki jima pristojne kot organoma običajnega zakonodajnega postopka. Imata torej pravico odklonitve, spremenitve ali dopolnitve. Predlog proračuna in finančnega zakona je formalno en sam zakonski predlog. Če bi se torej le glede enega člena finančnega zakona ne mogla zediniti narodna skupščina in senat, bi propadel ves proračunski predlog. Zato je vna-

šanje določb v predlog finančnega zakona, ki niso finančnega značaja, za proračun lahko opasno. Politično gledano lahko pomeni pritisk na narodno predstavništvo, da z ozirom na to, da bi sicer ves proračunski predlog propadel, sprejme določbe, glede katerih bi se v drugih okoliščinah obotavljalo. Seveda je tak morebiten pritisk pravno povsem indiferenten, saj ne posega v kompetence narodnega predstavništva. Prav tako bi pa tudi narodno predstavništvo skupno, ali vsak dom posebej mogli pritiskati na vlado, da sprejme v finančni zakon razne določbe, katere niso dopolnitve ali spremembe od vlade predlaganih določb. Tak postopek velja v ustavni monarhiji v tehničnem smislu za pravno nedopusten in protiustaven, ker presega meje ustavno določenih kompetenc, danih narodnemu predstavništvu pri odobritvi proračuna. Za parlamentarno monarhijo to načelo ne velja, ker tam ministri politično odgovarjajo narodnemu predstavništvu, ki lahko take amendemente stavi kot izraz prikritih nezaupnic, s čimer samo izvaja kompetenco, ki mu pritiče.

Možno je, da narodno predstavništvo zaradi tehničnih zaprek ali tudi zaradi nesoglasij glede poedinih partij predloženega proračuna ali določb finančnega zakona proračuna pravočasno ne odobri, da si je pa kljub temu svestno svoje dolžnosti z ozirom na proračun. Za tak primer predvideva čl. 103 ustave proračunski provizorij v obliki dvanajstin (namreč rednega proračuna minulega proračunskega leta) za en mesec ali za več mesecev. Čl. 33, odstavek zadnji zakona o drž. rač. ima o takem proračunskem provizoriju podrobnejšo odredbo, da ne sme v nikakršni obliki veljati dlje nego za eno leto (novi zakon o drž. rač. nima ustreznega določila). Vendar gre pravna pomembnost temu pravilu le v tej meri, da sta vlada oziroma finančni minister dolžna po preteku enega proračunskega leta, v katerem se je gospodarilo na podlagi dvanajstin, predložiti narodnemu predstavništvu predlog rednega letnega proračuna v odobritev. Narodnega predstavništva pa navedena odredba, ki ima le moč običajnega zakona, ne more pravno učinkovito vezati, ker se tudi po narodnem predstavništvu odobrene dvanajstine sprejmejo v obliki formalnega zakona, ki kot *lex specialis* za poedini primer vedno s samim svojim obstojem derogira splošni normi čl. 33 zakona o drž. rač.

Iz prikaza položaja, katerega zavzema proračun v politični organizaciji ustavne monarhije, je bilo razvidno, da more ta državna oblika po svoji politični bazi biti le prehodna. Že njen zgodovinski nastanek med absolutno mo-

narhijo in med parlamentarno, osnovano na načelu narodne suverenosti to dovolj zgovorno pove. V današnji politični jezik prevedena bi ta oblika pomenila vmesno stopnjo med diktatorično-avtoritarno, — kajti danes monarhično načelo v pravem smislu gotovo ni več oblikovalno načelo držav, — in parlamentarno-demokratsko vladavino. Zato je, posebno čim se narodna skupščina čuti politično dovolj močno, vedno mogoč spor med njo in vlado, ki postane v trenutku, ko narodna skupščina vladi proračuna noče več odobriti tudi pravno pomemben za vse državno življenje. Tak čin, dasi po duhu ustavne monarhije v tehničnem smislu pravno nedopusten, je dejansko mogoč in pomeni poskus spremembe ustavne monarhije v parlamentarno. Smotno je zato, da ustava sama za tak primer predvidi kakšno rešitev. In v resnici jo predvideva v svojem čl. 103 v zvezi s čl. 32. Čl. 32 namreč daje v zadnjem odstavku kralju pravico, razpustiti narodno skupščino in odrediti nove volitve. Ta pravica ima sicer v ustavni monarhiji v tehničnem smislu le ta namen, da more monarh vedno kontrolirati, ali je narodna skupščina res tolmač prave narodove volje, lahko pa služi tudi kot orožje proti narodni skupščini, ki bi hotela vladi odreči proračun. Kajti za ta primer, da je narodna skupščina razpuščena predno je rešen proračun, se s kraljevim ukazom podaljša proračun minulega proračunskega leta za najdalj 4 mesece. To je obenem najdaljši rok, katerega predvideva § 1 zak. o volitvah narodnih poslancev za nar. skupščino za izvršitev novih volitev in sklicanje novo izvoljene narodne skupščine. Če pa še ta ne bi bila voljna vladi odobriti proračun, je možno v smislu čl. 103 ustave proračun minulega proračunskega leta še enkrat s kraljevim ukazom podaljšati in sicer tokrat kar do konca novega proračunskega leta, torej za nadaljnjih 8 mesecev. V tem času lahko kralj oziroma njegova vlada razpuščata nevšečne narodne skupščine. Vendar je ta možnost omejena na dobo enega proračunskega leta, kajti po njegovem preteku pooblastilo čl. 103 ustave ni več uporabljivo, saj dopušča največ enoletni proračunski provizorij v obliki podaljšanega rednega proračuna minulega proračunskega leta.

Dočim torej ustava predvideva z navedenimi določbami možnost in način rešitve spora med vlado in narodno skupščino, če bi ji ta hotela odreči proračun, pa na prvi pogled ne jemlje v misel in ne daje rešitve za primer, da bi senat proračun, odobren po narodni skupščini,

vladi odklonil. Zato se zaključuje, da senat nima pravice, odkloniti vladi proračun; to ne-le dokler bo naša država vladana v duhu ustavne monarhije v tehničnem smislu, za katero to pravilo itak velja, temveč tudi tedaj, ko pride do parlamentarnega sistema. Ta vidik, ki s tem senatu za čas parlamentarnega režima obenem jemlje možnost izreči vladi nezaupnico, katero bi mogel v skrajnem primeru učinkovito podpreti z odklonitvijo proračuna, ima svojo osnovo v naziranju, da je parlamentarni sistem ravnovesje med vlado in narodnim predstavništvom. To ravnovesje se kaže na eni strani v zahtevi, da mora imeti vlada zaupanje narodnega predstavništva, na drugi strani pa v pravici vlade, da razpusti narodno predstavništvo. Po naši ustavi je pa senat stalna institucija in ga kralj oziroma njegovo prerogativo izvršujoča parlamentarna vlada ne more razpustiti (arg. a contrario iz čl. 32, odst. 6, čl. 53 odst. 1).

Ni tu mesto za podrobnejše razpravljanje tega vprašanja, vendar si ne smemo prikrivati dejstva, da bi mogel senat, ne glede na pravno kvalifikacijo takega ravnanja že pod režimom ustavne monarhije, pravtako pa pod režimom parlamentarne monarhije dejansko vladi odreči proračun. S tem bi bila vlada, če ustava res ne predvideva nobene rešitve spora med njo in senatom za tak, vsekakor izreden primer prisiljena, da odstopi ali pa bi moral kralj po čl. 32, odst. 6 narodno skupščino, ki je proračun vladi odobrila, razpustiti, kajti le s tem bi bila pridobljena možnost, proračun preteklega leta podaljšati v smislu čl. 103 ustave za 4 mesece. Ta posledica kaže najboljše nezdružljivost senatove odklonitve proračuna tudi z duhom parlamentarne monarhije. Kajti v taki monarhiji je kralj razsodnik med vlado in narodnim predstavništvom ter med tem in narodom, t. j. volivci. V primeru, ko bi senat odrekel proračun vladi, katerega ji je odobrila narodna skupščina in ji s tem izrazila svoje zaupanje, bi senat prisilil kralja, da izvaja te svoje prerogative v čisto določenem pravcu. Na ta način bi ta velevažna politična vloga po svoji vsebini prešla na senat, s čimer bi monarhija, četudi samo parlamentarna, postala fasada v resnici odločilnega organa, senata; s tem bi država dejansko dobila značaj aristokratsko-republikanske vladavine. Ta posledica najboljše kaže po svojem bistvu prevratno naravo senatove odklonitve proračuna. Zato bi v takem primeru, (gre seveda le za načelno odklonitev proračuna vladi v celoti), kralj bil upra-

vičen seči po izrednem pooblastilu, ki mu ga daje čl. 116 ustave. Ta člen določa, da sme kralj ob vojni, mobilizaciji, neredih in pobuni, ki bi ogrožali javni red in varnost države ali če so do take mere vobče ogroženi javni interesi, v tem izjemnem primeru odrediti z ukazom, da se začasno podvzamejo vsi izredni ukrepi, ki so neobhodno potrebni, neodvisno od ustavnih in zakonskih predpisov. Sklicujoč se na ta člen, bi kralj gotovo mogel proračun, ki je dobil odobritev narodne skupščine, postaviti kot tak neobhodno potreben ukrep v obliki uredbe v moč. To naziranje potrjuje še odst. 2, čl. 116 ustave. Ta določa, da se dajo vsi taki izredni ukrepi naknadno narodnemu predstavništvu v soglašanje. To soglašanje ima predvsem pomen kot politično ocenjevanje podvzetih izjemnih ukrepov, ima torej značaj indennitetnega čina. Gotovo je, da bo narodna skupščina, ki je proračun odobrila, tudi s takim izrednim načinom njegove uveljavitve soglašala, ne pa senat. Vendar bi bila odtegnitev njegovega soglasa brezpomembna. Zakaj? Če gre le za politično oceno zato, ker vlada politično senatu ni odgovorna; če bi se pa kljub temu moglo smatrati, da gre za čin, ki je tudi pravno pomemben v tem smislu, da bi s tem senat imel pravico ugotoviti morebitno protiustavno uporabo izrednega pooblastila čl. 116 ustave s strani kralja oziroma odgovorne vlade, bi pa bila taka ugotovitev brez praktične učinkovitosti. Po čl. 78 ustave smeta namreč ministre obtožiti zaradi prekršitve ustave in državnih zakonov, učinjene v službeni dolžnosti samo kralj in narodna skupščina, ne pa senat; kralj in narodna skupščina pa tega gotovo ne bosta storila. Tako se v tem najskrajnejšem primeru pokaže še ena posledica določbe odst. 2, čl. 102 ustave, da se mora proračun najprej predložiti narodni skupščini.

Končno bodi zaradi popolnosti še omenjeno, da je senatova proračunska pravica iz čl. 102 ustave po splošnih določbah čl. 115 ustave o reviziji ustavnih določb spremenljiva in to v zvezi s čl. 64 ustave tudi proti senatovi volji, če se v tem vprašanju strinjajo kralj, njegova vlada in narodna skupščina.

S tem bodi končan pregled odnosa naših vrhovnih državnih organov do proračuna. Pokazal je, da daje naša ustava dovolj oslonca za ustavno rešitev sporov, ki bi nastali med temi organi v zvezi s proračunom, vendar je in ostane njen smisel v složnem sodelovanju teh organov na korist obče dobrobiti.