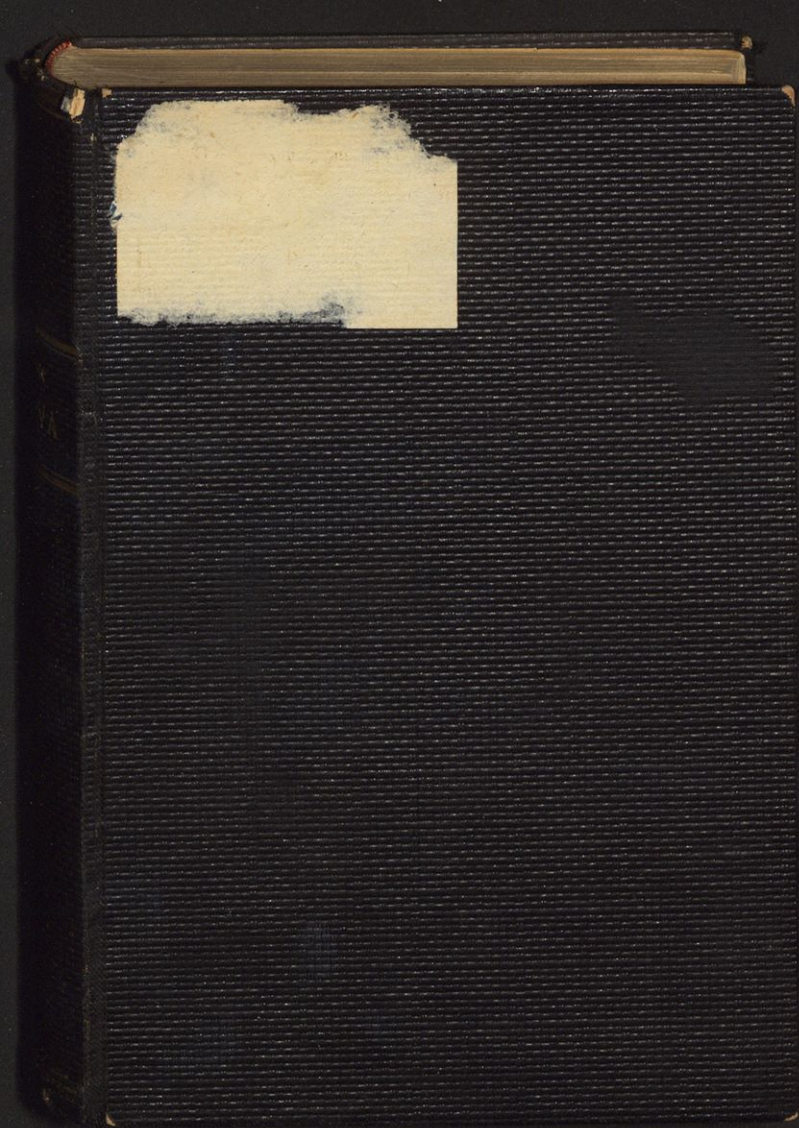
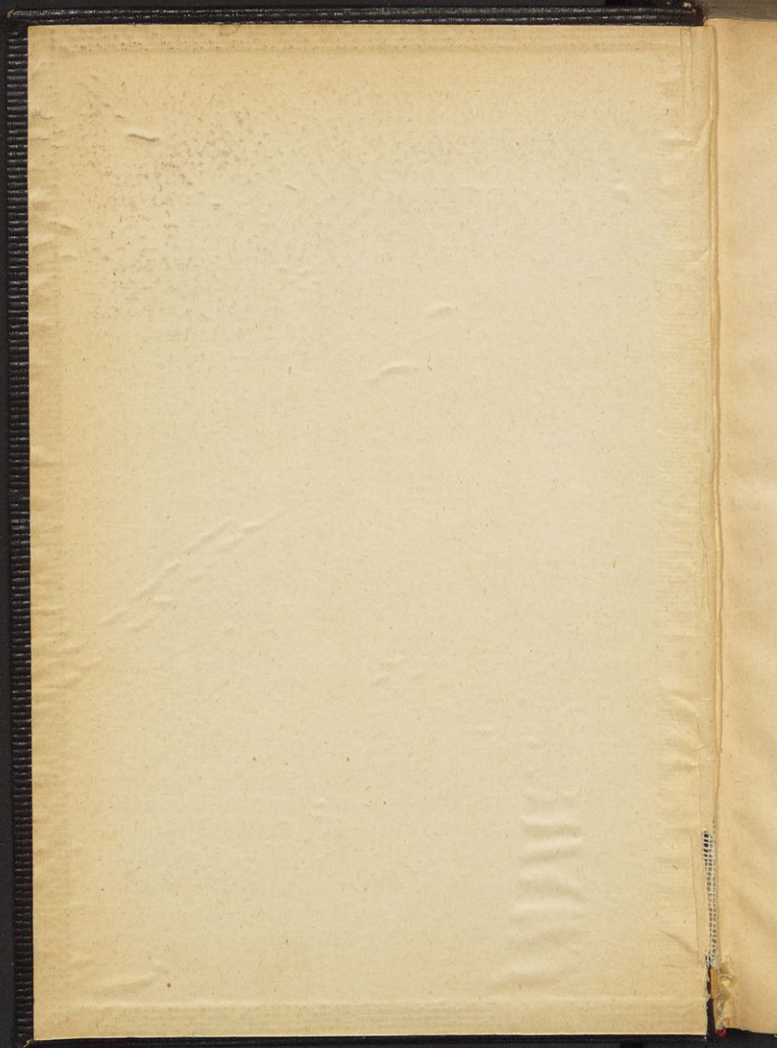






Dr L. Pitamic

Dr ž a v a

DRŽAVA

D^R LEONID PITAMIC

PROFESOR DRŽAVNEGA

PRAVA NA UNIVERZI

V LJUBLJANI



ODPIS
10080

1 9 2 7

ZALOŽILA DRUŽBA SV. MOHORJA

8740
437158

IZDANO KOT PRVA KNJIGA
ZNANSTVENE KNJIŽNICE



201100260

VSE PRAVICE PRIDRŽANE

Spominu mojih staršev
Ivana in Irene

Ker še nimamo knjige o državi v slovenskem jeziku, sem spisal to delo. Omejil sem se na splošni nauk o bistvu države, o idejah, po katerih je sodobna država nastala, o njenem ustroju in o njenih pravnih odnošajih.

Radi reda v mišljenju bi se morali vsaj v znanstvu potruditi, da bi rabili določeno besedo samo za en pojem. Zato bi moral biti pojem »države«, vsaj za določeno zgodovinsko dobo le eden, ta pa takšen, da bi ustrezal pravni znanosti in zaeno drugim vedam (n. pr. narodnemu gospodarstvu in sociologiji), ki se, vsaka s svojega stališča, bavijo tudi z državo. V okviru tega, nujno sintetičnega pojma, ki sem ga, na podlagi obče priznanih dejstev, skušal določiti v smislu navedene zahteve, pa mi je šlo poglavitno samo za razlago gori omenjenih snovi. Kar se tiče pojma pozitivnega prava, pa je v tej knjigi rabljen le v smislu pravila v takem normativnem sistemu, ki ima dejansko garancijo fizično prisilne izvršbe. Jasno je, če je kako pravilo pozitivno v označenem smislu, da ni še nič rečeno o njegovi etični vrednosti, ki se meri po čisto drugih vidikih nego po »pozitivnosti«, n. pr. po božjem ali naravnem pravu, socialni pravičnosti itd. Tudi logična in normativno tehnična dovršenost kakega sistema pravil je popolnoma neodvisna od njegove pozitivnosti. Tako n. pr. je Codex iuris canonici katoliške cerkve po svoji vsebini in obliki občudovanja vreden sistem norem ne glede na vprašanje njegovega pozitivnopravnega značaja v rečenem pomenu besede. In navsezadnje tudi trajna učinkovitost ni v takšni zvezi s pozitivnostjo prava v omenjenem smislu, da ne bi mogli biti tudi pozitivnopravni sistemi z razmeroma

kratko trajnostjo; verski predpisi, socialne norme so mnogokrat dosti trajneje učinkoviti ko državni, dasi nimajo fizične sile na razpolago.

Kolikor mi je bilo mogoče, sem ponazoril teoretska razmotrivanja s primeri iz prava tistih držav, ki so bile drugim za zgled.

Kar je polemike in kritike v knjigi, velja idejam, ne osebam. Ognil sem se obilnim citatom, tako da ni k tekstu nobene opombe »pod črto«. Pomanjkanje te običajne znanstvene oblike pospešuje morda čitljivost knjige, ki bi z vestnim navajanjem pri tako obsežnem, tisočletja starem predmetu neprimerno narastla. Vendar mi skoraj ni treba omeniti, da imajo moja izvajanja svoj temelj ali vsaj svoj koren v starejšem in novejšem slovstvu o državi. Poznavavec snovi bo n. pr. lahko videl, kako je na moje naziranje vplival dunajski profesor Kelsen in njegova šola; zapazil pa bo morda tudi, da sem ponekod hodil po svojih potih.

Skušal sem v tej knjigi sistematski oblikovati rezultate svojih dolgoletnih studij, tako da je postalo delo neka sinteza mojih dosedanjih znanstvenih prizadevanj.

Zato se spominjam s hvaležnostjo vseh onih, ki so mi nudili priliko za izobrazbo in studije, in onih, ki so mi bili kot učitelji, kolegi in prijatelji v oporo pri mojem delu. Ti vsi imajo svoj delež pri tej knjigi. Prisrčna jim hvala.

V Ljubljani, 15. aprila 1927.

L. P.

BISTVO DRŽAVE

1. POJEM DRŽAVE

O državi kot posebni vrsti človeških družb so razmišljali največji misleci vseh časov; vendar ni iz tega večtisočletnega duševnega napa razlozelo enotno in nesporno pojmovanje države; skoraj ni mogoče pregledati vseh državnih teorij, ne samo teh, ki so bile zastopane v preteklih časih, temveč niti ne teh, ki se kažejo v sodobni književnosti. Važen razlog za to raznolično pojmovanje je, da se je s spremembami v razmerju med državo in drugimi človeškimi združitvami spreminjala država sama, in radi tega tudi njen pojem. Vendar se more iz velikega števila sicer različnih definicij izluščiti kot stalno jedro skoro neosporjena trditev, *da je država neka pravna združitev ali pravna organizacija ljudi*. Zato naj služi to naziranje za prvotno določitev predmeta naših razmotrivanj.

Kako je pa razlagati, da so se že iz tega skupnega temelja in ne glede na druge sporne znake razvijale skrajno različne in v ostrem medsebojnem nasprotju stoječe teorije o

državi? In to zlasti v naši dobi objektivnega znanstva, ki poskuša izločiti pri znanstvenih raziskovanjih vsako osebno ali subjektivno primes opazovavca ter postaviti znanstvo na trdno podlago točnega opazovanja? To se da mogoče pojasniti najboljše s sestavljenim ali sintetičnim značajem pojma države na eni strani in na drugi strani s pretežno analitičnim ali razkrajajočim načinom raziskovanja, h kateremu je nagnjen baš točni opazovavec naše dobe. Analiza, ki je edino upravičena, kadar gre za odkritje in spoznanje posameznih sestavnih delov kakega predmeta, ne zadostuje za razumevanje sestavljenega predmeta v njegovi celoti. Čim bolj je predmet sestavljen iz raznih elementov, tem bolj mora analizi slediti sinteza in jo dopolnjevati. Socialni ali družbeni pojavi pa so po svoji naravi sestavljeni, ker obstaja njihovo bistvo v odnosih, ki vežejo množino ljudi. Ako se priznava, da je država združitev ali organizacija, torej sinteza ljudi, je nujno, da je pojem države sintetičen.

Pretežno analitični duh moderne znanosti je najbrže mnogo pripomogel temu, da ni moči priti do enotnega pojmovanja družbenih pojavov. Sestavljenost teh pojavov se sicer spoznava, toda v pretiranem stremljenju, izenostaviti, kar ni enostavno, se polaga vsa važnost na en ali drugi del sestavine, zanemarjajoč enako važnost ostalih delov. Polemika zoper

rezultate takšnega enostranskega umevanja sestavljenih predmetov ni vedno lahka; kajti ti rezultati niso popolnoma napačni; nekaj resnice je v njih, ne pa vsa resnica, kolikor nam je sploh dostopna. Pomanjkanje ravnotežja, harmonije, ki predpostavlja smisel za sintezo, je znak naše dobe in se prikazuje tudi v znanstvu. Kar velja o predmetu, velja o njegovem pojmu. Vsak znak kakega pojma, ki je sestavljen, ima svoj pomen samo v zvezi z ostalimi znaki; posamezni znaki niso nič samostojnega, izoliranega, temveč morajo biti premotreni glede na logično sintezo, ki šele iz njih ustvarja dotični pojem. Pa ne samo, da je vsak znak važen za razumevanje drugega znaka; vsi znaki sestavljenega pojma so za razumevanje tega pojma *enako* važni. Ker so zato v pravilni definiciji pojma vse besede *enako* važne, jih moramo tudi vse tehtati z *enako* pazljivostjo. Poudariti le eno ali drugo besedo, ali pa eno bolj kakor drugo, je dopustno le tedaj, kadar hočemo pokazati razliko med dvema *sličnima* pojmomoma. Kadar se n. pr. vpraša za razliko med državo in versko družbo, ki sta obe organizaciji ljudi, je upravičeno in celo potrebno poudariti znak »pravo« v pojmu države, ker verska družba ni ali vsaj ne mora biti pravna organizacija. Če pa hočemo pravilno razumeti definicijo države ali pa sploh definicijo kakega sestavljenega poj-

ma, ne primerjaje ga z drugim sličnim pojmom, ne smemo poudariti ene besede bolj kakor drugo, ker so vsi znaki definiranega pojma enako važni, prav tako kakor so vsi vzroki kakega učinka enako važni, dasi se mnogokrat zdi enemu ta, drugemu drugi vzrok »učinkovitejši«. Poudariti izključno ali pa tudi le pretežno samo nekoliko znakov kakega pojma, ne pa vseh, razsekati definicijo v posamezne besede, raziskati njih pomen ločeno od drugih besed, vse to je pregrešek zoper znanstveno objektivnost, ki zahteva pri presojevanju vseh pojmovnih znakov enako pazljivost.

Mnogo napačnih idej o bistvu države se da razlagati s tem znanstvenim pogreškom, ker mora neenako poudarjanje priznanih znakov države kot »pravne« »organizacije« »ljudi« vesti do različnih državnih teorij, ki jih hočemo v glavnih potezah obrazložiti.

I. Teorije, ki polagajo vso važnost na to, da je država *pravna* organizacija, se cepijo

a) v naziranje, ki poudarja v pojmu prava, kateri je tudi sestavljen, ker se v njem veže znak »pravilo« z znakom »prisilna izvršba«, le *en* znak, namreč *prisilno izvršbo*.

Res je sicer, da je razlika med pravom in drugimi pravili za človeško ravnanje (n. pr. moralnimi, verskimi, modnimi) ta, da se naslanjajo pravna pravila na prisilna sredstva. Vsebina pravil samih ni odločilna za to razli-

kovanje; moralna pravila so dostikrat obenem pravna. Možno je, da ima kaka verska družba ista pravila kakor kaka država, vendar jih ne istovetimo. Bile so države, ki so bile ustrojene po verskih nagibih, n. pr. srednjeveške države viteških redov ali papeževa država. Kljub temu govorimo v teh primerih o državah in ne o verskih družbah. Državna organizacija se sicer razlikuje od drugih organizacij čisto po vsebini svojih predpisov, vedno pa po tem, da ima prisilna sredstva na razpolago. Ako izgine ta moment iz pravnih pravil, se izbriše tudi razlika med njimi in drugimi pravili. Prav radi tega ni pri zgodovinskih primerih stroga razmejitev med državami in drugimi družbami vedno točno izvedljiva. Čim bolj sme kaka družba po svojih predpisih uporabljati fizično prisilna sredstva in čim bolj to tudi res dela, tem bolj se približuje pojmu države; radi tega urejena država takih družb ne more trpeti brez nadzorstva. Čim bolj se na drugi strani izgublja iz državnih, t. j. pravnih pravil znak prisilne izvršbe, tem bolj se približuje država drugim družbam, ki imajo druge sankcije za izpolnjevanje družbenih pravil, n. pr. duševne kazni, zmanjšanje socialne časti, izključitev itd., ne pa fizične sile. Glede na to je bilo v burnih časih mnogokrat težko priznati eni izmed več borečih se organizacij značaj države. Šele ko so se mogla smatrati

pravila ene izmed teh organizacij za trajno in varno zjamčena s prisilnimi sredstvi, šele tedaj se je uresničila ideja o državi, kar se jasno vidi iz zgodovine pojma suverenosti.

Pri primerjavanju prava z drugimi pravili je torej upravičeno in potrebno poudariti moment »prisilna sredstva«; toda če govorimo o pravu sploh, je prav tako važen znak »pravilo«. Tistim, katerim je prisilna izvršba najvažnejši znak v pojmu prava in radi tega v pojmu države, je država seveda pretežno ali izključno isto kakor *moč, sila, gospostvo*.

Ne glede na to pretiravanje enega znaka v pojmovanju države, je treba v pojmu prava postaviti prisilno izvršbo na njeno pravo mesto. Ta izvršba je namreč le *garancija* pravnih pravil; ni pa potrebno, da bi se ta garancija vedno izpremenila v *faktično* uporabo sile.

Čim bolje je država urejena, čim bolj soglaša vsebina pravnih pravil z razpoloženjem prebivavstva, tem manj bo treba siliti ljudi k zakonitemu ravnanju. Vendar moremo govoriti o državi šele tedaj, ko prisilna izvršba ni samo določena, temveč se v primeru potrebe tudi izvaja. Razmerje sile do prava je lepo izraženo v napisu nad južnimi vrati pariške justične palače: »*Gladius legis custos*«. Meč se ne istoveti z zakonom, temveč se označuje le kot njegov varuh. S tem rekom pa je izražena tudi misel, da se ne sme sila rabiti v nasprotju s

pravnimi pravili. Rabiti se sme torej samo v okviru prava; tako se razlikuje pravna sila od nepravnega nasilja. Omeniti pa je treba, da so nekatera pravila, ki jih smatramo za pravna, in ki niso prisilno izvršna, kar velja n. pr. za neke dolžnosti najvišjih državnih organov. Vendar je treba smatrati tudi ta pravila za pravna, ker so v nujni zvezi in tvorijo en sistem s prisilno izvršnimi pravnimi pravili in dajejo mnogokrat le-tem določen smisel.

b) Vprav k nasprotni napaki kakor je ta, o kateri je bil dosedaj govor, se nagibajo tisti, ki poudarjajo v pojmu prava samo »pravilo«, pozabljajoč, da mora biti pravno pravilo v nekem razmerju skladnosti do dejanske izvršitve, ki se eventualno izvaja s silo. Zakaj, če se pravna pravila ne bi mogla izvrševati niti s silo, bi pravo izgubilo vprav ono kakovost, po kateri se razlikuje od drugih pravil, namreč zvezo s silo, ki je v pravilu določena in ki je pripravljena, da učinkovito zagotovi njegovo izvrševanje.

Takozvana »normativna« šola pa istoveti državo s celokupnostjo pravnih pravil, ki tvorijo en sistem in ki radi tega ne morejo biti med seboj v protislovju; kajti če je tako protislovje, ne bi mogli več govoriti o *eni* pravni enoti, o *eni* državi, katera po tej šoli ni nič drugega kot izraz za enotnost prava. Zastopana v tej obliki, pozablja ta skrajno norma-

tivna teorija, da idealni obstoj pravil, to je obstoj samo v mislih enega ali več ali pa tudi vseh ljudi ne zadostuje za pojmovanje države, temveč da moremo šele tedaj govoriti o državi, ko so ljudje *res* združeni ali organizirani po pravnih pravilih. Organizacija mora biti realna, ljudstvo mora biti *dejanski* organizirano na tak način, da se pravna pravila, vsaj po večini, *res* izvršujejo, oziroma da se more računati z njih prostovoljnim ali prisilnim izvrševanjem. To razmerje do svoje izvršitve je v bistvu vsakega pozitivnega prava, kar nam že dokazuje neizogibna potreba, upoštevati kot pozitivno tudi nezapisano običajno pravo, ki se označuje predvsem po običaju, t. j. po opetovani dejanski vršitvi. V tej obliki velja še sedaj velik del prava baš v tisti državi, ki je slovita po pravni varnosti, namreč na Angleškem.

Res je, da se ne bo nikoli mogla v vseh primerih doseči popolna skladnost med pravnimi pravili in njih dejansko izvršitvijo. Če se pa primeri neizvršitve množijo, tako da se pravna pravila v velikem obsegu ne uveljavljajo in se tudi s silo ne izvajajo, je pozitivni značaj vsega pravnega sistema omajan. Hotena nepokornost do vrhovnih pravnih pravil države je zoper njo naperjena revolucija; ni pa, če ni izraz anarhistične miselnosti, revolucija zoper idejo prava ali države sploh; zakaj revolucionarna pravila postanejo sama pravna

pravila, kadar je njih izvajanje zavarovano s prisilnimi sredstvi. Pozitivno pravo in država torej nista samo sistem idej, temveč morata biti tudi v takem razmerju do naravnega sveta vzrokov in učinkov, da se večina pravnih, zlasti pa vrhovnih organizatornih pravil, ki so predpostavka za ustvaritev in razvoj prava, res izvršuje in da je mogoče naprej računati s to izvršitvijo. Zato ne razumemo popolnoma značaja države, če ne vidimo v njej nič drugega kot samo idejni sistem pravnih norm.

Norma je izraz neke dolžnosti; ni torej izrek kakega dejstva, ki se vrši v naravi, temveč neke vrednote v moralnem svetu. Ta vrednota je lahko absolutna, brezpogojna, in je taka za osebe, ki so zavezane njej se brezpogojno pokoriti; zanje velja norma v svoji čistosti brez vsakega pogoja, razen takega, ki ga sama postavlja. V takem položaju so ljudje, ki niso samo zavezani pokoriti se državnim zakonom in ustavi, temveč ki so tudi zavezani skrbeti in uporabiti pravno silo, da se tem zakonom pokorijo i drugi. Da so državni zakoni za to vrsto ljudi, v katero spadajo posebno državni organi, brezpogojno obvezni, se vidi iz prisege, s katero obljubijo ne samo pokorščino, temveč tudi zvestobo določeni ustavi. Po tej obljubi so zavezani presojeti vse pravne čine vedno in edino pod vidikom te ustave in zakonov, ki

iz nje izvirajo, torej pod vidikom določenih norm; pod takim vidikom se pač strinja pojem države z njenimi pravili in se razodeva kot sinteza in izraz enotnosti teh pravil. S stališča ljudi, ki so določenemu sistemu pravil brez-pogojno podvrženi, ima država res zgolj normativni značaj. To se kaže zlasti takrat, kadar so ta pravila na neustaven način nehala učinkovati, na primer po državnem udaru ali revoluciji. Ljudje, ki so prisegli zvestobo ustavi, so po vsebini prisege nanjo vezani tudi tedaj, ko se zaradi navedenih dogodkov ustava več ne izvaja. Dejstvo, da se večina teh ljudi prilagodi novemu stanju in se ne čuti več vezana po stari ustavi, ne ovrže trditve o objektivnem značaju njih dolžnosti, temveč spričuje le o čustvu, ki so ga imeli ali ga imajo za te dolžnosti. Pravi »legitimisti« ostanejo v resnici zvesti stari, odpravljeni ustavi; zanje je novo stanje le brezpravno nasilje, dočim je staro stanje, vsaj zanje, ohranilo svoj brezpogojno normativni značaj. V tem primeru se vidi, kako se normativni značaj države loči od pozitivnega prava, če smatramo kot tako tisto pravo, ki je glede svojega izvrševanja v nekem času in na določenem prostoru zavarovano s prisilnimi sredstvi. To pa dokazuje tudi, da je z izključno normativno metodo mogoče pojmovati državo le pod vidikom trajnih obveznosti do določene države, da pa je nemogoče umeti

na ta način spremembe držav, ki se vršijo brez ozira na kontinuiteto prava.

Ako pa hočemo razumeti problem države ne samo kakor se nam prikazuje pod omejenim vidikom, temveč državo sploh, ki nastaja, se spreminja in izginja, moramo upoštevati učinkovitost njenih pravil. Objektivni opazovavec ni zavezan, da ostane vedno pri izvestni ustavi kot določenem izhodišču prava; nasprotno, on bo opustil to izhodišče, čim zapazi, da se iz njega izvirajoča pravila ne izvajajo več in da se sodi in upravlja po drugih normah. Pri izbiri izhodišča pozitivnega prava se morajo torej upoštevati dejanske razmere. Res je, da se moreta enotnost in nepretrganost (kontinuiteta) države pojmovati samo s pomočjo norm, ki združujejo izvestna dejstva po normativnem vidiku. Toda zdrav razum ne dopušča, da bi pripisovali navedeni svojstvi določeni državi za vso večnost, in če ne bi mogli doumeti drugih kakor večnih držav. Tudi pri vprašanju enotnosti in kontinuitete države se moramo ozirati na učinkovitost norm ali pravil, ki ustanavljajo enoto in kontinuiteto. Sicer pa normativna teorija sama ne more ostati do konca dosledna, ker mora vzeti kot temelj prava neko temeljno normo, iz katere izvirajo ali na katero se naslanjajo pravna pravila, in ker ne more zopet na normativen način opravičevati te norme, ki bi

s tem nehala biti *temeljna* ali *izvirna*. Zgolj normativno utemeljevanje kakega pravnega sistema pomenja, da se *vsaka* norma opravičuje kot izvirajoča iz njej nadrejene norme, kar seveda nujno vodi v neskončnost, ker se ne bi mogli pri nobeni normi ustaviti kot pri končnem izvoru. Če hočemo torej sploh priti do kakega izhodišča prava, moramo pravno-normativno opravičevanje ali izvajanje prestriči pri eni ali drugi točki glede na kak nepraven razlog. Ta razlog je lahko utemeljen v drugih kakor pravnih normah, n. pr. v verskih ali moralnih pravilih, ki se smatrajo za absolutna, in na katera se poziva prisega ali obljuba. Temeljna ali izvirna pravna norma, na katero so nekateri ljudje vezani po navedenih nepravnihih pravilih, je lahko izhodišče za pozitivno pravo; postane pa lahko tudi, kakor smo že videli, izhodišče takega normativnega sistema, ki se je spremenilo v zgodovinsko pravo.

Razlogi, iz katerih se prestriže normativni niz, so pa lahko tudi dogodki v svetu vzrokov in učinkov, ki nam kažejo, kakšni predpisi bi se v izvestnem času in na izvestnem prostoru najverjetneje izpolnjevali, in, če se prostovoljno ne izpolnijo, izvrševali prisilno. Samo na ta način, se zdi, je mogoče obrazložiti pojav, ki ga imenujemo »pozitivno pravo«. Ustava, ki se izvršuje vsaj v svojih bistvenih

določilih, vsebuje torej zares temelje pozitivnega prava. Toda ti temeljni zakoni so bili v številnih primerih uvedeni z nasilnim činom, s katerim se je odpravila prejšnja ustava in kateri je pod vidikom njenih določb nezakonit. Nova ustava kot temelj prava se torej v mnogih primerih ne naslanja na kako normo prejšnje ustave, kar nam jasno dokazuje potrebo, upoštevati pri problemu države tudi dejstva iz sveta vzrokov in učinkov.

Vendar se da najti norma, s katero se more pravno opravičevati sila kot stvarnica države. Po internacionalni običajnopravni normi obstaja namreč država tedaj, kadar se je na kakršenkoli način, po obstoječih zakonih ali pa tudi v nasprotju z njimi, ustanovila vrhovna pravna organizacija, ki dejanski obvelja in ki je podrejena edino meddržavnemu pravu. Potemtakem je treba tudi revolucionarno stanje, katero je v svojem začetku gotovo protipravno, priznati za pravno tedaj, kadar se je ustalilo in kadar nudi dovoljne garancije za svoj nadaljnji obstoj. Na ta način bi se torej vsaka država dala opravičiti po navedeni internacionalni normi; država bi res imela normativen značaj. Toda z omenjeno obrazložitvijo je vprašanje razmerja pravnih norm do naravnega sveta vzrokov in učinkov samo pomaknjeno iz državnega prava v meddržavno pravo in se pač tam pojavi, ker se

mora pojaviti pri eni ali pri drugi točki vsakega pozitivnega prava. Tudi internacionalno pravo, ako hoče biti pozitivno, se mora namreč končno naslanjati na sile, ki mu garantirajo neko mero učinkovitosti, ker bi brez takih garancij sploh nehalo biti pravo. Tudi če smatramo, da je, na prej navedeni način, državna organizacija opravičena ali delegirana po internacionalnem pravu, se moramo nanašati na *učinkovito* pravilo tega prava, tako da se ne moremo izogniti vprašanju učinkovitosti pri opredelitvi države.

Pa tudi ne glede na to ustanavlja pravkar omenjeno internacionalno pravilo, da se mora *vsaka* dejanska oblast, ki se je na katerikoli način utrdila kot najvišja pravna organizacija kake dežele, priznati kot *pravna* oblast, torej kot legitimen normativen izvor prava dotične dežele. Z navedenim pravilom se zanima internacionalno pravo samo za učinkovitost temeljev dotične organizacije, ne pa za njeno vsebino. Iz tega sledi, da se internacionalno pravo pri vprašanju istovetnosti (identitete) države ne ozira na vsebino njenih pravil; zato se tudi njih nepretrganost (kontinuiteta), ki se more presojati samo po njihovi vsebini, ne smatra kot odločilna za istovetnost države. Raz internacionalno stališče ostane država celo po revolucionarni spremembi ista pod pogojem 1. da se nova oblast ustali in da se

drži, kar pomenja, da je postala *redna*, da se torej izraža v napisanih ali običajnih *pravilih*; 2. da se razteza na približno isto *ozemlje*, in 3. da je smatrana kot najvišja, to je kot *neodvisna* od vsake druge pravne organizacije, izvzemši od internacionalnega prava. Internacionalno pravo vsebuje sicer še mnogo drugih predpisov za države, katere so za njih kršitev odgovorne in celo kaznive; toda posledica take kršitve ni izguba državnega značaja; zato ni ravnanje po teh predpisih bistven pogoj za *eksistenco* ali za obstoj države, ki je določen samo po prej razloženem pravilu. Vse to dokazuje, da moremo tudi po meddržavnem pravu smatrati za državo le tako pravno organizacijo, ki ni zgolj idejni sistem pravil, temveč s katero se ujemajo v neki meri tudi dogodki v svetu vzrokov in učinkov.

Ostane še vprašanje, kakšna mera učinkovitosti je potrebna, da spoznamo pravo za pozitivno in državo za obstoječo. Kajti nesporno je, da ne neha biti pozitivno vsako pravno pravilo, ki ni bilo v vseh primerih izvršeno, oziroma izvedeno po državnih organih. Vobče si ohranja pravno pravilo tudi v takih primerih svoj pozitivni značaj, dokler ni razveljavljeno po nasprotnem zapisanem ali običajnem pravilu; vse to pa samo pod pogojem, da so si višja in naposled temeljna pravila, od katerih so ostala odvisna, ohranila učinkovitost. Zakaj

za pozitivni značaj temeljnih pravil je učinkovitost neizbežen pogoj, ker jih edina norma (internacionalnega prava), od katere utegnejo zaviseti, pripozna za veljavna le, ako so učinkovita. S tem je potrjena enostavna resnica, da morajo biti pravila, ki so najvažnejša za vzdrževanje kakega sistema, sama izvrševana in garantirana na trden način. Pravila, ki tvorijo najvišjo plast pozitivnega prava, neposredno podrejeno meddržavnemu pravu, pa niso, pod pogojem svoje učinkovitosti, nič drugega kakor država sama; že *Aristotel* je istovetil državo s pravili, ki se tičejo najvišje organizacije dežele (*Politika*, knjiga III., 1278 b, 9, 10). Upravičeno je torej razlikovati med celokupnim pozitivnim pravom in državo, katera je samo najvišja, realna in učinkovita pravna organizacija v deželi. Mnogo historičnih primerov spričuje, da je kljub temeljnim državnim spremembam ostal velik del pozitivnega prava dolgo časa skoro nespremenjen.

Katera so pa tista pravila, ki tvorijo najvišjo pravno organizacijo? V splošnem se da reči, da so to pravila, ki določajo najvišje organe, torej tiste ljudi, ki so kompetentni, da dajejo zakone, zlasti pa da spremenijo ustavo samo. Res smo navajeni po teh pravilih razlikovati državne oblike: monarhijo, republiko, parlamentarno, edinstveno, zvezno državo itd. Toda za izvedbo najvišje državne organizacije niso

nič manj važna pravila, ki podeljujejo nekim organom kompetenco, da končnoveljavno interpretirajo najvišja pravila, zlasti ustavo. Kajti pravica, obvezno tolmačiti najvišja pravila v državi, je včasih še odločilnejšega pomena nego ustavodavna oblast sama; to nam zlasti dokazuje pomen sodne oblasti v Zedinjenih severnoameriških državah. Če se navedena pravila spremené, se spremeni tudi državna oblika.

S čisto logičnega stališča bi se morda zoper to pojmovanje države ugovarjalo, da je nedopustno združiti v istem pojmu dva raznolika znaka: nekaj kar naj bo in nekaj kar je, namreč normo, ki izraža kako dolžnost, in učinkovitost norme ali dejstvo izpolnitve dolžnosti. Toda ta očitek se nam ne zdi utemeljen za primer, kadar je vsebina norme nujno ista kakor vsebina kakega dejstva, kadar se norma uresničuje v stvarnosti in kadar obenem zadobi stvarnost normativen značaj, kakor se to kaže pri državi. Take skladnosti ni glede vseh pravil pozitivnega prava, temveč samo glede njegove najvišje plasti, ki se nam v obliki temeljnih in učinkovitih pravnih pravil razodeva kot država sama. V tem smislu smemo reči, da je država temelj pozitivnega prava; iz normativnosti državne organizacije izvira normativni, in iz učinkovitosti te organizacije pozitivni značaj prava.

c) Nauku, ki mu je država skupnost pravnih pravil, se približuje naziranje, ki vidi v pojmu države le neko pravno razmerje, oziroma množino pravnih razmerij. V vsaki družbi obstajajo razna družbena razmerja med družbeniki, drugega do drugega, in vsakega do vseh skupaj, t. j. do celokupnosti. Na ta način se pojmuje tudi država kot celokupnost pravnih razmerij. Toda pri tej teoriji se pojavijo ista vprašanja, kakor so bila pravkar glede pravnih pravil obravnavana, ker pravna razmerja ne morejo nastati brez pravnih pravil. Ta teorija je torej popolnoma odvisna od pojmovanja prava in velja potemtakem zanjo to, kar je bilo rečeno pod *a* in *b*.

II. Zelo razširjene so teorije, ki polagajo, izhajajoče iz stališča, da velja pravo za *človeško* ravnanje, pri definiciji prava in s tem pri pojmovanju države vso važnost na znak »ljudje« ali »ljudstvo« ali »narod«. To naziranje se pojavlja v raznih niansah, odvisnih od tega, za *katere* ljudi gre. Sem spada

a) naziranje, ki istoveti državo z onimi ljudmi, ki skrbijo z različnimi sredstvi, zlasti s silo, za to, da se ohrani izvestna državna organizacija. Potemtakem bi bila država isto kakor vladajoči sloj ali pa vladajoči človek. To naziranje, kateremu daje izraz znani izrek francoskega kralja Ludovika XIV.: *L'Etat c'est moi* (Jaz sem država), je slično prej omenjenemu o sili

ali moči kot bistvu države, s to razliko, da se misli v prvi vrsti na ljudi, ki razpolagajo s silo. Ne glede na to, kar je že prej bilo rečeno o teoriji sile, se mora to naziranje odklanjati že radi tega, ker z njim ni mogoče razlagati identitete in kontinuitete države, ki ostane ista ne glede na rojstvo in smrt, dotok in odtok ljudi. Videli smo, da ni kontinuiteta države nekaj absolutnega, neskončnega, temveč da je omejena po dejstvih, ki niso normativnega značaja; vendar se more, *v teh mejah*, ta lastnost razumeti le iz normativnega vidika.

b) Naziranje, po katerem je država isto kakor tisti ljudje, ki so po pravu določeni, da interpretirajo in izvršujejo pravna pravila, to so državni organi. Kakor pa prava ni brez organov, ki skrbijo, da se pravo izvršuje, in ki uporabljajo pravne sankcije, tako tudi organov ni brez prava, ker se organi razlikujejo od ostalih ljudi samo po tisti kvalifikaciji, ki jim jo daje pravo. Organi niso sploh nič samostojnega; zato tudi, sami na sebi, ne morejo biti to dejstvo, ki tvori pojem države.

c) Po tretji sem spadajoči teoriji se smatra za državo prebivavstvo državnega ozemlja: država je narod ali ljudstvo. »Državna« človeška skupina pa se včasih zožuje tako, da se njej prištevajo samo ljudje, ki imajo nekoliko pravic in dolžnosti več kakor ostali, zlasti takozvane politične pravice, n. pr. volivno

pravico, in ki se zovejo (aktivni) državljani. V tej obliki soglaša ta teorija skoraj popolnoma z idejo, da je država celokupnost državnih organov, kajti pri izvrševanju političnih pravic ali dolžnosti se njih vršitelji lahko tudi smatrajo za državne organe, vsaj v širšem smislu te besede. S pojmom naroda, ki obsega neorganizirano množstvo ljudi istega plemena, jezika, kulture itd. in ki sega preko mej države, se pa ne da razlagati tista posebna organizacija, ki jo vidimo v državi.

Sploh ni mogoče z nobeno teorijo, ki istoveti državo samo z ljudmi, najsi bodo to organi ali pa tudi druga bitja, razlagati dejstva identitete države, ki ostane kljub menjavanju ljudi ista.

III. Lep primer za to, kaj rodi enostransko preценjevanje enega znaka v pojmu države, je organska državna teorija. Že stari filozofi, n. pr. *Platon*, so primerjali državo človeškemu bitju; vendar so to bile bolj ali manj samo primere, podobe, analogije. V 19. stoletju pa se je na podlagi metafizičnih idej nekaterih filozofov, zlasti nemških, širila teorija, ki pojmuje državo kot živ organizem, kot bitje, ki ima svojo posebno voljo kakor človek; so celo nekateri, ki trdijo, da ima država svojo dušo in svoje telo, ki sicer ni tako vidno kakor človeško telo, ki se pa vendar razodeva v svojih organih. Če je država neko samobitno živo

bitje, potem je razumljivo, da se ji pripisuje tudi poseben smoter, ki se ne krije vedno s človeškimi interesi, itd.

Tudi ta teorija s svojimi včasih tragičnimi, včasih komičnimi izrodki se da razumeti kot rezultat pretiravanja enega znaka države na škodo drugih, in sicer znaka »združitve« ali »organizacije«. Ta znak se natezuje, poudarja in zgoščuje tako, da postane iz »združitve« posebno samostojno telo in duša, iz »organizacije« organizem! Pozabljajo, da je država le *pravna* združitev ljudi, iz katere seveda ne more nastati živo bitje, ki bi moglo živeti posebno življenje.

* * *

Tudi beseda ali izraz za državo v jezikih tistih narodov, pri katerih se je razvila moderna teorija o državi, je, opetovano menjaje svoj pomen, bila rabljena za posamezne *znake* današnjega pojma države. To velja za jezike germanskih in romanskih narodov, ki imajo, kar je zelo značilno, v novejših časih besedo istega izvora za označbo države; izvor je latinska beseda *status*. Najprvo se je ta beseda rabila za označbo stanja kake dežele, njene pravne ureditve, organizacije, ustave. Še danes najdemo isti pomen v besedi »statut«. Potem je beseda »status« označevala *stanove*, t. j. tiste družbene razrede ali *vladajoče sloje*, ki

so državo dejanski upravljali (*status terrae*, na Nizozemskem »Generalstaaten«, na Francoskem »*Etats généraux*«). V 15. stoletju se udomačuje beseda »*stato*« za one italijanske države, ki so se bile otresle nadvlade nemškega cesarja (*civitates superiores non recognoscentes*, to so države, ki ne pripoznajo gospodarja nad seboj). *Macchiavelli* pa rabi v svoji l. 1532 izišli knjigi »*Il Principe*« (Vladar) izraz »*stato*« za vse države brez razlike, dočim so se v starejših časih države nazvale različno, kot: *politeia*, *polis*, *res publica*, *civitas*, *imperium*, *regnum* itd. V tem še danes veljavnem pomenu države sploh je bila beseda prevzeta od Francozov (*Etat*), Nemcev (*Staat*), Angležev (*State*), zadobi pa v 17. stoletju zopet drug pomen: Pravo gine iz pojma države, ki postaja vedno bolj in bolj absolutistična ali policijska. Razvija se naziranje, da so v interesu države, namreč *take*, absolutistične države, zaradi »*raison d'Etat*«, »*ragione di stato*«, »*ratio status*«, »*Staatsraison*«, dovoljeni tudi protipravni čini. Ni težko spoznati v tem naziranju teorijo o državi kot sili, gospostvu, ki je brez nujne zveze ali celo v nasprotju s pravnimi pravili. Šele svobodnejši časi in moderno državoznanstvo je zopet pripoznalo to nujno zvezo v teoriji o *pravni državi* (*Rechtsstaat*), vračajoč se s tem k pomenu besede »*Staat*«, »*Etat*« itd. kot pravne organizacije ljudi. Vendar ima ta

beseda še danes več pomenov; francoski izraz »Etat« n. pr. se rabi tudi za državni proračun, torej za finančno stran državne organizacije. Omenjeno bodi, da ima slovenska beseda »država« poleg istega pomena, kakor ga ima sedaj nemška beseda »Staat«, tudi še pomen »stanje«, »območje« in »posestvo« (gl. Wolf-Pleteršnik, Slovensko-nemški slovar, I., str. 182); slično temu pomenja angleška beseda »estate« poleg »stanja« tudi posestvo in imovino.

2. DRŽAVNO OZEMLJE

Za bistvene znake pojma države smo spoznali pravo, organizacijo in ljudi. Ali spada k tem znakom tudi ozemlje?

Pravna združitev ljudi se lahko osnuje povsod, kjer so ljudje. Ako pravno združeni ljudje nimajo stalnega bivališča, temveč hodijo od kraja do kraja, se bodo pravila te organizacije izvrševala vedno tam, kjer se ti ljudje nahajajo. Ozemlje, kjer se izvršujejo pravila organizacije, se ob takih prilikah menja. Ker se mora vse, kar se dogaja, dogoditi *nekje*, ne more biti v tem smislu vprašanje prostora sporno. Sporno more biti le, ali je stalnost, določenost, omejenost prostora bistvena za pojem države. Tudi v časih, v katerih so se narodi preseljevali (nomadi), so bili ti narodi pravno organi-

zirani; ni ovire, da smatramo te organizacije za države — brez stalnega ozemlja. Ko pa se je tak narod naselil in ko je večina ljudi tega naroda tudi ostala stalno naseljena, so se seveda pravna pravila te družbe izvrševala vedno na enem in istem, t. j. na stalno naseljenem ozemlju, ki se je, na ta način spojeno z državo, nazivalo *državno* ozemlje.

S stalno naselitvijo pravno že prej organiziranih narodov je bila tudi dana možnost, da se stalno določi krajevni obseg pravnih pravil dotične države. Tako je postal ta krajevni obseg ali teritorij bistven znak *sedanjih* držav v civiliziranem svetu. To se pa ni zgodilo hipoma, temveč v večstoletnem razvoju. Pravna zgodovina nas uči, da se je še dolgo potem, ko so se bili narodi že stalno naselili, ohranila ideja neodvisnosti pravnih pravil od teritorija. To ne velja sicer za cele narode, ki v celoti niso potovali od kraja do kraja, pač pa za njihove posamezne člane, t. j. za tiste državljane, ki so hodili v tuje kraje. Za nje je veljalo, kjerkoli so bili, pravo njihove države. To je *personalni* princip, ki pomenja, da je pravo vezano na osebo in ne na ozemlje. Le polagoma se je uveljavila zahteva, da naj velja za *vse* na določenem teritoriju bivajoče ljudi, ne samo za domačine, temveč tudi za tujce, pravo na tem teritoriju stalno naseljene državne družbe. To

je *teritorialni* princip. Vendar še sedaj ni to načelo v polni veljavi, ker je za marsikatera pravna razmerja *personalni* princip odločilen. Toda pretežno se je uveljavilo načelo, da so vsi na določenem teritoriju bivajoči ljudje podvrženi enemu in istemu pravu, t. j. pravu ondi naseljene državne družbe.

S tem pa je dobilo ozemlje svoj poseben pomen v pojmovanju države; kajti sedaj ne veljajo pravna pravila samo za ljudi, ki so posebno kvalificirani, temveč za vse ljudi, kamor sega področje ali krajevni obseg teh pravil; sedaj se da uporabiti metafora, da velja pravo za izvesten teritorij, ali da je ta teritorij pod izvestnim režimom. To velja tem bolj, ker se prisilna izvršba v nekaterih primerih upoštevanega tujega prava izvaja na ta način in po tistih organih, ki jih določa pravo države, na čije teritoriju se prisilni čini izvršijo. Umevno je, da postaja zaradi vedno rastočega blagovnega in osebnega prometa med državami pravni pomen teritorija vedno večji; na drugi strani se pa iz istega razloga ublažujejo ostrine teritorialnega principa z upoštevanjem tudi *personalnega* načela, zlasti kar se tiče pomorskega in rečnega brodovja ter letal.

Vendar pa je, vsaj praviloma, izvrševanje tujega prava v državi vezano na njeno dovoljenje, torej končno tudi na njeno pravo;

prisilna izvršba po organih kake države se pa praviloma vrši samo na ozemlju taiste države. Če izvzamemo neke primere n. pr. državno še nerazmejene kraje, svobodno morje, diplomatske kompetence v tuji državi, vojne ladje ter primer vojne, smemo reči, da velja pravo kake države v svoji popolnosti, torej kot norma, združena s sankcijo, ki izvira iz istega pravnega sistema, samo na teritoriju te države. Omejeno ozemlje, točneje rečeno, določen prostor, ki obsega zemeljsko površino, pa tudi podzemlje, vodo in zrak, se mora torej za našo dobo in za takozvane civilizirane kraje smatrati kot bistven znak države, katera, dasi ji gre glede teritorija v celem ali delnem obsegu pravica cesije, izgine, ko nima več nobenega ozemlja.

Pretiravanje tega znaka se, morda radi omenjenega, še vedno trajajočega tekmovanja teritorialnega in personalnega načela, ne pojavlja v modernih teorijah tako, kakor pretiravanje drugih znakov, vendar je naivno naziranje, ki je navadno grobo materialistično, naklonjeno, predstavljati si državo pod njenim najbolj materialnim, vidnim znakom, t. j. znakom ozemlja. Stari patrimonialni teoriji o državi pa se ni upiralo postaviti ozemlje kot lastnino monarha na prvo mesto med znaki države, zlasti proti znaku »ljudje« ali »narod«.

3. SUVERENOST

Znak, ki razlikuje državo od drugih človeških organizacij, je pravo. Cerkve, verske družbe, narodnostne skupine slonijo na drugi skupni podlagi nego je pravo. Je pa poleg države še mnogo drugih pravnih organizacij ljudi, n. pr. pokrajine, občine, trgovske družbe in razna druga društva, ki imajo svoja posebna pravna pravila. Kje je razlika med njimi in državo? Odgovor je navadno: Država je najvišja pravna družba, ona je *suverena*, dočim druge pravne organizacije niso.

Preden ocenimo pojem suverenosti, je radi boljšega razumevanja koristno, da podamo na kratko njegovo zgodovino, ki je zanimiva tudi zato, ker se v njej zrcalijo mnogi *politični nazor*i o državi.

Starim Grkom je bila ideja o suverenosti v smislu popolne pravne neodvisnosti države tuja. Po njihovem naziranju je namen države srečno in nravstveno življenje državljanov. Pravna skupnost, ki se ustvarja brez tega namena, radi vojnih ciljev ali radi varnosti državljanov ali radi prometa in trgovine, še ni država (Aristotel). Za pojem države se zahteva le, da je sama po sebi zmožna doseči svoj bistveni namen, namreč ekonomski zadovoljivo in nravstveno popolno, torej srečno življenje državljanov. Znak države ni pravna

neodvisnost, temveč samodovoljstvo (autarkeia) v navedenem smislu.

Tudi pri starih Rimljanih se ni, kolikor vemo, čutila potreba po teoriji o suverenosti v smislu pravne neodvisnosti države.

Pač pa se razpravlja v dobi principata, t. j. rimske monarhije, o vprašanju, komu pripada v državi najvišja oblast. Gre za to, da se opravičuje najvišja oblast monarha, da se mu prizna ta oblast kot *pravica*. To se razlaga takole: Javna oblast je pravica rimskega naroda, ki jo prenese s posebnim zakonom »lex regia« na izvestnega človeka. Tako je, pravijo rimski juristi, ljudstvo preneslo vso svojo oblast (*imperium et potestatem*) na monarha. Pozneje se opušča ideja prenosa; cesar ima najvišjo oblast, ker je cesar; iz tega razloga se mu mora vse pokoriti.

Z razpadom rimskega cesarstva preneha absolutna oblast enega gospodarja. Namesto tega se poraja v fevdalni srednjeveški državi nešteto višjih in nižjih, torej *relativnih* oblasti, ki pristajajo raznim gospodom kot pravice in ki so med seboj s pogodbami vezane in zavarovane. Enotna oblast rimskega cesarja se razkraja na mnogo število oseb, na razno fevdalno gospodo, kralje, kneze, višje plemstvo in duhovništvo, mesta, potem pa na papeža in na nemškega cesarja, ki se je smatral za naslednika rimskih cesarjev (rimsko cesarstvo nem-

ške narodnosti). Oblast knezov in kraljev v posameznih pokrajinah se je zaradi tega zelo zmanjšala. Med njimi so se najbolj borili za združitev celotne državne oblasti v eni roki *francoski kralji*. V tem stremljenju so jih z raznimi teorijami podpirali njihovi juristi. Ti so zopet oživili pojem imperija kot najvišje oblasti, ki naj kot lastninska pravica pripada kralju. Kakor je rimska lastnina absolutna pravica, tako naj bo tudi javna oblast neomejena pravica francoskega kralja. Ker je javna oblast pojmovana enako privatni lastnini, se da, kakor le-ta, tudi prenašati in podedovati. To je *patrimonialno* pojmovanje države; javna oblast se smatra za osebno lastnino kralja.

Francoski kralji so si res pribojevali neodvisnost od fevdalnih gospodov, nemškega cesarja in od papeža. Francoski juristi pa so proti koncu 16. stoletja nazivali v osebi kralja centralizirano javno oblast »suverenost«. Francoska beseda »souverain« izvira iz latinske besede »superanus«, ki pomenja »višji«. Tako so se nazivali fevdalni gospodje, kojih oblast ni izvirala od drugih fevdalnih gospodov. V 16. stoletju pa se začenja rabiti ta beseda samo za označbo kraljeve oblasti; obenem se spreminja njen smisel iz »višji« v »najvišji«. Š suverenostjo se označuje najprej nekaj negativnega, namreč, da ni višje od

suverene oblasti. *Jean Bodin* pa je dal v svoji epohalni knjigi »*Les six livres de la République*« 1576 temu pojmu tudi pozitiven pomen, naštevajoč šest suverenskih pravic ali »*iura maiestatis*«. To oblast je pripisoval francoskemu kralju, obenem pa trdil, da se more govoriti o državi le tedaj, ako se v njej nahaja kaka suverena oblast. Suverenost, smatrana najprvo kot pravna kakovost najvišjega državnega organa, se prenaša na državo samo: pravna organizacija, ki ni suverena, ni država. *Bodin* je torej ustanovitelj v glavnem še sedaj vladajočega nauka o suverenosti države.

Ne glede na pridobitev znaka suverenosti za pojem države se je nadaljevala borba o tem, komu naj pripada v državi sami suverenost, ali kralju ali ljudstvu. Ta spor je ena izmed najvažnejših točk v zgodovini postanka moderne države. Teorijo o kraljevi suverenosti, ki jo je za francosko državo branil *Bodin*, so bili že v 13. stoletju razvili legisti, to so juristi rimskega prava, ki so, hoteč utrditi državno enotnost, postavili avtoriteto kralja tako visoko, da ne bi mogel nihče o njej več dvomiti: Kralj ima svojo oblast naravnost od Boga. Tudi po *Bodinu* so branili teorijo božjega prava znani francoski pisatelji, n. pr. *Loyseau*, *Bossuet*, in seveda kralji sami, na Francoskem *Bourboni*, na Angleškem *Stuarti*.

V 14. in 15. stoletju so se na Francoskem stanovi zelo odločno postavili zoper teorijo o kraljevi suverenosti. Pa tudi katoliški teologi srednjega veka so zagovarjali narodovo ali ljudsko suverenost. Po njihovih nazorih je seveda Bog vedno prvotni vir vsake oblasti; toda neposredni vir je narod: *Omnis potestas a Deo per populum*. Suverenost naroda so branili tudi »monarhomahi«; tako so bili nazvani razni katoliški in protestantski pisatelji, med njimi *Althusius*, *Junius Brutus*, *Hottomannus*, *Mariana* i. dr., ki so, večinoma v drugi polovici 16. stoletja, širili nauk, da je ljudstvo le izvrševanje najvišje oblasti preneslo s pogodbo na kralja, katerega sme odstaviti, ako zlorabi to svojo pravico. V začetku 17. stoletja je utemeljeval jezuit *Suarez* v razpravi »*Tractatus de legibus ac Deo legislatore*« suverenost naroda z razlogi, ki jih najdemo pozneje tudi pri drugih pisateljih. *Suarez* pravi, da ni bilo v naravnem stanju, v katerem so prvotno živeli ljudje, med njimi skupne avtoritete; do nje sploh nihče ni imel pravice. Avtoriteta, t. j. pravna oblast, ne more imeti drugega izvora kakor pogodbo med ljudmi. S teorijo o družbeni pogodbi je bil *Suarez* predhodnik *Locke-a*, *Hobbes-a* in *Rousseau-a*.

V tej borbi je najprvo zmagala teorija o kraljevi suverenosti; njej so se pridružili tudi

taki pisatelji, ki so izhajali iz narodove suverenosti, n. pr. angleški filozof *Hobbes*, ki pravi, da se je v monarhijah narod odpovedal svoji suverenosti v prid kralju, ker je z njim sklenil pogodbo, s katero se mu je definitivno podvrget. Drugi so trdili, da je prvotna suverenska pravica naroda zastarela, tako da je iz rabe suverenosti postala lastnina kralja.

V 17. stoletju je šola naravnega prava razvijala *Suarezovo* teorijo. Tej šoli so pripadali znameniti učenjaki, Nizozemec *Grotius*, Nemec *Pufendorf*, Anglež *John Locke*. Pisatelji te šole, zlasti pa *John Locke*, so utemeljevali mnogo tistih načel, ki jih je kesneje proglašila francoska revolucija (1789—1791); sem spadajo takozvane človeške pravice in v zvezi z njimi suverenost naroda, katera je v drugi polovici 18. stoletja končno zmagala nad idejo kraljeve suverenosti in patrimonialne države. V pojmu suverenosti se takrat ni nič spremenilo, pač pa se je menjal njen nositelj; odvzela se je kralju in predala celokupnemu narodu kot posebni osebi. Ideja suverenosti naroda je zmagonosno prodirala in je postala historična podlaga za politična načela sedanjih demokratski urejenih držav. Poznejši poskusi nekaterih pisateljev, da bi oživili zopet patrimonialno državo in suverenost monarhov, so ostali brez uspeha. Največji vpliv na praktično izvajanje teorije o narodovi

suverenosti je imel *J. J. Rousseau* s svojo knjigo »O družbeni pogodbi« (Du Contrat Social, 1762): Z družbeno pogodbo se predaje vsak z vsem, kar ima, skupnosti. S tem činom združitve dobi skupnost svojo enoto, svoje posebno življenje in svojo voljo, ki je sicer nastala iz volj vseh, se pa vendar od njih po storjenem činu združitve razlikuje, ker je sedaj volja združitve same. Tako je postala družba *oseba*, ki je ločena od vseh družbenikov in ki je višja od njih; vsi so njej popolnoma podvrženi; ta oseba je država, ki je kot izraz obče volje (*volonté générale*) suverena. Država je torej celokupno ljudstvo ali narod, ki se je organiziral z družbeno pogodbo. Le volja celokupnega organiziranega naroda je suverena. Suverenost se ne da prenašati, ker je nemogoče prenesti voljo; ne da se deliti, ker bi s tem nehala biti obča. Očividno pod vplivom teh nazorov pravi francoska ustava iz l. 1791: »Suverenost je enotna, nedeljiva, neprenosna, nezastarljiva ter pristaja narodu.« Iz načela neprenosljivosti je sklepal Rousseau, da se obča volja, ki se izraža v zakonu, ne more izvrševati po zastopnikih, temveč končno veljavno samo neposredno po narodu. Zato se je izrekel zoper voljeno narodno zastopništvo (parlament) in, ker je v večjih demokratskih državah tako zastopništvo nezogibno, zagovarjal idejo majhnih držav. Tega

zaključka seveda francoski revolucionarji niso mogli storiti za veliko Francijo. Priznavajo, da se suverenost ne da prenašati, trdijo pa, da se da delegirati; delegati (zastopniki) pa so za izvrševanje najvišje oblasti narodu odgovorni. Ustava iz l. 1791 delegacijo celó zahteva: Narod, iz katerega izvirajo vse oblasti, jih more izvrševati samo po delegaciji.

Pri Rousseau-u ne vidimo razlike med organiziranim narodom in državo. V velikem delu poznejše francoske literature pa se razločuje narod kot oseba od države. Prvotno je narod, potem šele država, ki nastane tedaj, kadar je narod določil tiste osebe, ki naj ustvarjajo narodovo voljo. Ti pooblaščenci so narodu odgovorni, ker je in ostane narod imetnik suverenosti.

V tem oziru je nauk večine nemških državoslovcev drugačen; učijo, da suverenost ne pripada narodu, temveč *državi* kot osebi, sestoji iz treh bistvenih sestavin: ozemlja, naroda, oblasti. Suverenost je kakovost državne oblasti (*Jellinek*); izvrševalci te oblasti (tudi monarh) so le organi države, ne pa zastopniki naroda.

Vse te teorije pripisujejo suverenost neki volji, najsí bo to volja kralja ali naroda ali države. Tej najvišji volji se mora vse pokoriti. Zoper tako pojmovanje suverenosti sta se v

sedanjem času uspešno postavila francoski državoslovec *Duguit* in avstrijski *Kelsen*. Volje, premotrene zgolj kot duševni pojavi, ne morejo biti različne po svoji vrednosti, ker ni uvideti, zakaj bi bila kot naraven pojav ena volja več vredna kakor druga. Tudi ni mogoče pri boju volj naprej določiti, katera se bo končno udejstvovala, ker kot duševni pojavi niso volje med seboj neodvisne; absolutistični kralji n. pr., kojih volja se smatra za suvereno, imajo svetovavce; ti pa imajo naravnost dolžnost, da svetujejo kralju, kar pomeni vplivanje na njegovo voljo. Psihološko pojmovanje volje se ne sklada s pojmovanjem suverenosti v smislu nadvrednosti kake volje nad drugo. Zato je razumljivo, da so tisti, ki so zagovarjali suverenost bodisi te bodisi druge osebe, pripisovali njeni volji *nadnaraven* izvor, sluteč, da se na drugi način ne da utemeljiti njena nadvrednost. Glede kraljeve suverenosti se je storil tale skok v nadnaravni svet: Kraljeva volja je najvišja, ker ima svojo oblast direktno od Boga. To je princip teokratske države. Drugi, ki so pripisovali suverenost narodu, so iz množice oseb napravili *eno* osebo, tej osebi pridevali posebno voljo in tej umetno ustvarjeni, v naravnem svetu neobstoječi volji lahko priznali nadvrednost nad posameznimi ljudmi. Na podoben način so tretji, ki so se potrudili utemeljevati suverenost države, njo smatrali za neko

najvišjo osebo, za neko absolutno, nekateri, n. pr. *Hegel*, malodane za božansko bitje, ki ima seveda proti ljudem suvereno voljo.

Če se trdi, da je »volja« kake osebe ali kake skupine oseb suverena, more to v resnici pomeniti le, da ima to, kar *izjavijo* kot pravilo, končno obvezno *veljavo*, da imajo ljudje *dolžnost*, ravnati se po teh izjavah. Odkod pa jemlje izjava volje najvišjih državnih organov, n. pr. sklep parlamenta in državnega načelnika, *veljavo* kot *obvezno* pravilo? Črpati jo more samo iz višjega *pravila*, ki določa, da naj velja to, kar *izjavijo* ti organi, kot obvezen zakon. Kajti v naravnem svetu duševnih pojavov ni nadrejenosti in podrejenosti, tu velja prirodoslovni zakon o vzroku in učinku (ali o funkcionalni zveznosti). Pač pa nahajamo nadrejenost in podrejenost v območju idej, nravnih in pravnih pravil. Zakaj je n. pr. uredba podrejena zakonu? Zato, ker določa višje pravilo, ustava, da naj bo le taka uredba veljavna, ki je v skladu z zakonom, da ima torej zakon višjo vrednost od uredbe. Na ta način moramo priti do nekega vrhovnega pravnega pravila, ki se ne da več izvajati iz nobenega drugega pravnega pravila; tako pravilo lahko imenujemo suvereno. Suverenost pomenja torej najvišjo nadrejenost kakega pravnega pravila ali skupine takih pravil nad vsemi ostalimi pravnimi pravili. To se da tudi izraziti tako, da suvereno

pravilo ni nobenemu drugemu pravilu podrejeno. Bistroumni Rousseau je bil temu pojmovanju suverenosti prav blizu; pripisoval jo je sicer organiziranemu narodu, toda njemu le kot ustvaritelju obče volje, ki se izraža v splošnih zakonih.

Če niso pravna pravila kake organizacije nobenim drugim pravnim pravilom podrejena, se lahko reče, da je ta organizacija suverena. To bi veljalo za pravno izolirano državo, n. pr. za primitivne države, ki niso v nobenih pravnih zvezah z drugimi državami. To stanje se pa spremeni, kadar se države med seboj pripoznajo in ko se razvijajo med njimi prometni, politični in trgovski odnošaji. Kakšen značaj imajo ta razmerja? Ali so to pravna razmerja? Kakšno pravo velja zanje? Obstojnost teh razmerij je samo mogoča, ako je njih obstoj neodvisen od prava tistih držav, ki so v teh razmerjih. Zakaj, če so ta razmerja odvisna od lastnega prava držav, ki so na navedeni način zvezane, potem bi lahko vsaka teh držav s spremembo svojega prava razvezala meddržavna razmerja in se sama osvobodila od svojih dolžnosti. Za trdnost meddržavnih odnošajev je torej treba neodvisnih meddržavnih, torej *naddržavnih* pravil. Ali imajo ta pravila pravni značaj? Ali ni vse to, kar se imenuje meddržavno ali mednarodno pravo, le neke vrste morala, ki veže vodilne osebe v posa-

meznih državah samo moralno? Odgovor bo odvisen od tega, ali imajo meddržavna pravila tisto specifično sankcijo, ki je bistvena za pravo, namreč garancijo prisilnih sredstev. Z meddržavnimi razmerji pa so v zvezi, kakor nam kaže zgodovina in praksa, tudi prisilna sredstva, n. pr. »represalije« in vojna, uporabljena za izvršitev kakega meddržavnega pravila ali pa kot kazen radi njegove kršitve. Razlika glede uporabe prisilnih sredstev v sedanji državi in *med* sedanjimi državami je res velika. V sedanji državi so za obvezno ugotovitev prava in za uporabo sile pri njegovi izvršitvi postavljeni posebni organi, n. pr. sodniki. V meddržavni zajednici pa je bil sodnik čestokrat država sama, kateri na škodo se je kršilo kako mednarodno pravilo. Ona je presodila po drugi državi storjeno krivico in je bila sama eksekutor, ki je uporabil prisilna sredstva. Sedaj se pa ustanavljajo vedno bolj in bolj meddržavni neodvisni organi (razsodišča, internacionalne komisije itd.) za rešitev oziroma razsojo med državami nastalih sporov; tudi za uporabo prisilnih sredstev kot organizirane meddržavne eksekucije in kazni so v okviru Društva narodov storjeni prvi početki. Vendar ne moremo reči, da v prejšnjih časih še ni bilo meddržavnega prava. To pravo je bilo, dasi sestoječe iz splošno priznanih pravil, na oni nizki stopnji, na kateri je eksekucija s prisil-

nimi sredstvi v mnogih primerih *samopomoč*, kakor je bilo v davno preteklih časih v državi sami in je še danes v slabo organiziranih državah (krvna osveta!). Dotični, kateremu se je kršila pravica, je sam eksekviral kršitelja v obrambi svojih pravic, torej v izvrševanju pravnega pravila. Ni treba razlagati, kakšno nevarnost za pravno varnost je pomenila samopomoč, ki je bila mnogokrat le samovolja, t. j. sila brez zveze s pravno normo. Iz zgodovine prava vemo, kako dolgo je trajalo, da je prešla obvezna ugotovitev in prisilna izvršitev prava od posameznika (oziroma od njegove rodbine) na posebno v ta namen določene, kvalificirane in za svoje delo odgovorne ljudi, ki jih imenujemo državne organe. Isti razvoj, samo z mogoče še večjimi napori, težkočami in zaprekami se je začel in se še vrši v meddržavnem pravu.

Je torej neko pravo, ki je nad državami, čeprav je bilo to pravo od držav samih (oziroma od državnih organov) ustvarjeno; prav tako pa je tudi v državi pravo ustvarjeno od ljudi, ki so temu pravu podvrženi. Iz tega izhaja, da državna pravna pravila niso najvišja, ker so nad njimi še druga meddržavna ali internacionalna pravila. Sedanjim državam ne moremo pripisovati suverenosti, ako označujemo s to besedo najvišjo vrednost ali veljavo izvestnih pravnih pravil. Suverenost

pravne organizacije, ki jo imenujemo država, je z obstojem meddržavnega prava nezdružljiva; to se kaže tem jasneje, čim bolj se izpopolnjuje meddržavno pravo.

Če pa suverenosti ne priznamo državi, kako jo moremo razločevati od drugih pravnih organizacij, kakor so občine, pokrajine itd.? Razlika je v pravnem razmerju teh organizacij k meddržavnemu pravu na eni, k državnemu pravu na drugi strani. Država je tista pravna skupnost, ki je *neposredno* podrejena meddržavni skupnosti, dočim so vse druge pravne organizacije, seveda razen meddržavnih, podrejene državi in le po njej, torej *posredno* meddržavnemu pravu. Tem podrejenim organizacijam (avtonomnim pokrajinam, občinam, društvom itd.) je država nadrejena; lahko rečemo, da je država zanje suverena. Beseda »suverenost« kot kvalifikacija države dobi torej svoj prvotni pomen, namreč »višji« namesto »najvišji«; komparativ namesto superlativa. Zato se suverenost države v pravkar obrazloženem smislu ne more kriti s tem, kar imenuje zelo razširjena teorija »kompetenco o kompetenci«, to se pravi, da je država upravičena (kompetentna) določati *vse* kompetence; delokrog meddržavnih organov je kompetenci posameznih držav odtegnjen.

Pojem državne suverenosti v smislu najvišje, absolutne pravne kompetence je bil

mogoč v časih, ki še niso poznali meddržavnega prava. Za današnje čase pa pomenja pojem državne suverenosti nekaj *relativnega* in se krije s pojmom neposredne podrejenosti državne organizacije meddržavnemu pravu. Z izpopolnitvijo prava se menja pojem državne suverenosti, s tem pa tudi pojem države, kar smo mogli opazovati že pri državnem teritoriju. Teritorij je postal osnoven znak v pojmu sedanje države, suverenost je iz tega pojma izginila.

Ne glede na historično nestalnost besede »suverenost« se njen pomen v vsakdanji rabi in tudi v znanstveni literaturi še dalje cepi. Rabi se n. pr. za najvišjo oblast na določenem teritoriju; ta oblast se deli v »zunanjo« in »notranjo« suverenost; dalje se rabi za celokupnost državnih kompetenc, pa tudi za kvalifikacijo najvišjega državnega organa v monarhijah, ki se kratkomalo imenuje »suveren«; dalje za nevzklicno razsodbo sodišča, ki v zadnji instanci sodi »suvereno«, — in še v mnogih drugih pomenih. Tudi teksti zakonov rabijo to besedo v različnem smislu. Švicarska ustava pravi, da so kantoni suvereni, kolikor ni njihova suverenost omejena po zvezni ustavi, ki torej z izrazom »suverenost« gotovo ne misli na kaj absolutnega. Najbolje bi bilo, da bi se ta toliko rabljena, obrabljena in zlorabljena beseda sploh opustila, ali da bi se vsaj

kolikor mogoče redko rabila. Za označbo najvišje veljave ali najvišje pravne vrednosti takega pravnega pravila nam lahko služi slovenski izraz: vrhovnost.

Iz nazora, da so države tiste pravne organizacije, ki so neposredno podrejene meddržavnemu pravu, izhaja, da so države med seboj *prirejene* ali koordinirane. To pomenja pravno neodvisnost ene države od druge. Obratno se da tudi iz prirejenosti držav sklepati na nadrejenost meddržavnega prava. Kajti pojmovanje več med seboj prirejenih držav s teritorialno omejeno pravno veljavo je nezdružljivo s suverenostjo teh držav in nujna zahteva, da se predpostavlja neki red, ki določa to razmejitev in ki mora radi tega biti višji nego pravni red posameznih držav.

Dolžnosti, ki jih ima država do države, izvirajo ali iz občega meddržavnega prava ali iz pogodb med državami. Obveznost teh pogodb sledi iz občega meddržavnega pravila, da se naj pogodbe izpolnijo: *Pacta sunt servanda*. Vsebina pogodb pa sestoji iz soglasno izraženih volj držav-pogodnic. Kljub pogodjenim obvezam ostanejo države neodvisne, ker stoji nad vsemi državami-pogodnicami enako in neposredno pogodba, ki spada v meddržavno pravo. Neodvisnost, prirejenost in pravna enakost držav se pokaže vedno v samem sklepanju, ne pa vedno v vsebini po-

godbe. Kajti vsebina pogodbe je včasih taka, da se tiče vprav neodvisnosti, n. pr. če se kaka država zaveže, da bo svoje zakone uredila po *enostranski* volji druge države ali da ji prepusti za to, da uživa njeno zaščito, svoje zunanje zastopstvo ali pravico, sklepati pogodbe. V tem primeru, ko se država s pogodbo odreče svoji sposobnosti, storiti čine, ki se presoja *neposredno* po meddržavnem pravu, se govori o *protektoratu*. Če je to razmerje nepreklicno, tako da protežirana država sama ne more več razvezati tega razmerja, je izgubila svoj državni značaj; če pa more to storiti, jo je smatrati kljub omenjeni pogodbi za državo, ker more z odpovedjo pogodbe storiti čin, ki se presoja neposredno po meddržavnem pravu.

Prav tako država nujno izgubi svoj državni značaj, ako nepreklicno prenese pravico postavljanja državnih organov na drugo državo. Kajti tudi v tem primeru ni več njena organizacija neposredno podrejena meddržavni zajednici, temveč vsaj deloma tuji državi; tudi ne bo mogla brez odobritve te tuje države sklepati z ostalimi državami takih pogodb, katere se izvršujejo po tistih organih, ki so podrejeni tuji državi. Prirejenost z drugimi državami je nehala biti. Če pa je en del državnih kompetenc prenesen na kak meddržaven organ, ni država izgubila svoje državnosti, ker

ostane *neposredno* podrejena meddržavni zajednici. Avstrijska republika je ostala država, čeprav je bil od Društva narodov postavljen komisar, da kot internacionalni organ vrši kontrolo nad avstrijskimi financami.

Iz teh in iz prejšnjih naših razmotrivanj izhaja sledeče pojmovanje sedanje države: *Država je pravna organizacija ljudi na določenem prostoru, katera je neposredno podrejena meddržavnemu pravu in kateri so podrejene vse pravne organizacije na tem prostoru razen tistih, ki so same neposredno odvisne od meddržavnega prava.*

4. POSTANEK DRŽAVE

Vprašanje o nastanku države se lahko zastavi v dvojnem smislu: 1. Kako so nastale v človeški zgodovini prve države. 2. Kako nastanejo iz že obstoječih držav nove države.

Kar se tiče drugega vprašanja, je možno, da se odcepi nova država od stare na ta način, da se na kakem delu teritorija stare države na podlagi pogodbe (n. pr. Irska nasproti Angliji, l. 1921) ali po revoluciji (n. pr. Čehoslovaška republika nasproti Avstriji, leta 1918) pojavi nova pravna organizacija, katera je od dotedanje neodvisna in sama neposredno podrejena meddržavnemu pravu. Glede tega

pogoja ni nujno, da je nova organizacija od drugih držav pripoznana; pač pa je nujno, da ona sama pripozna veljavo meddržavnega prava, da se mu torej podredi. Drugi primer je združitev dveh ali več držav. Ako se pri združitvi ne raztegne ena dotedanjih državnih organizacij na območje drugih (kar bi pomenilo inkorporacijo), temveč se s činom združitve odpravijo vse dotedanje državne organizacije in se namesto njih ustanovi za vse združene teritorije nova najvišja organizacija, je smatrati, da je nastala nova država, zakaj, če ni v tem primeru nastala nova država, *katera* izmed sedaj združenih in prej neodvisnih držav naj se smatra še za nadalje obstoječo? Ker pa je vsaka država neposredno podrejena meddržavnemu pravu, je stvar tega prava, da v internacionalnih pogodbah, ki se sklepajo ob državnih spremembah, izjavi, v kakem smislu je treba tolmačiti »združitev«: ali v tem, da se je ustvarila »nova«, ali pa v tem, da se nadaljuje in razširi ena izmed »starih« držav. Pridevnik »nov« in »star« utegne namreč v tej zvezi biti pomemben za vprašanje veljavnosti pred državnimi spremembami sklenjenih internacionalnih pogodb in tudi drugih obveznosti in pravic. — Z definicijo države je seveda podan tudi odgovor na vprašanje, kdaj država prestane: kadar neha, iz kateregakoli

razloga, pravna organizacija ljudi na določenem prostoru biti neposredno podrejena meddržavnemu pravu.

Na prvo zgoraj omenjenih vprašanj se pa najbrže sploh ne more dati točen odgovor, ki bi veljal za vse primere; že radi tega ne, ker gre za dogodke, ki so se, vsaj po večini, vršili v človeški prazgodovini. Vendar so se pojavile o prvotnem nastanku države razne teorije, ki se pa dajo v glavnem strniti v dve naziranj: 1. Da je izvor in prvotni vzor države rodbina. 2. Da je država nastala po pogodbi posameznikov.

Prvi nazor izvaja državo iz že obstoječe, po naravi avtoritarno organizirane družbe, ki razširja svojo organizacijo na druge rodbine, rodbinske zadruge, plemena itd., katerim nalaga svojo oblast tudi s silo (vojno). V takem primeru nasilno izvedene organizacije se govori tudi o nastanku držav po osvojevalnih vojnah. Drugi nazor pa poskuša razlagati postanek države brez ozira na že obstoječe naravne, avtoritarne družbe na podlagi osebne samoodločitve in osebne svobode posameznika. Pogodba, ki ustvarja družbo (družbena pogodba), ustvarja tudi državo. Prvo naziranje, ki se opira na naravno tradicionalno družbo in sožitje ljudi, je bolj konservativnega značaja; z drugim, ki izhaja iz posameznega, izoliranega, nevezanega, svobodnega člove-

škega individua, pa so se mogle podpreti tudi nove ideje, odprava starih tradicij in revolucionarni pokreti.

Ni čuda, da sta obe naziranji, ki imata svoj temelj v dveh tendencah človeške narave, tako stari kakor teorija o državi sploh. Po *Aristotelu* je prva, že glede na nadaljevanje življenja potrebna in radi tega naravna združitve ljudi, rodbina. Iz združitve več rodbin zaradi medsebojne pomoči nastane selo. Ako se sela združijo na ta način, da v vsakem oziru tvorijo le eno družbo, je to država. Država se ustanovi, da se omogoča življenje, in se nadaljuje, da se doseže srečno življenje. Kaže se torej, da je država prav tako naravna tvorba kakor prvotna družba med možem in ženo. Človek je po naravi državno bitje. Kdor je po naravi nesposoben za državno življenje, mora biti ali nekaj višjega ali nekaj nižjega kakor človek: ali božansko bitje ali žival. (*Aristotel*, *Politika*, II. poglavje.)

Teorijo o družbeni pogodbi pa najdemo že v nauku, ki ga je, kakor nam poroča *Platon*, zastopal grški filozof *Protagoras*, in za njim sofisti. Ta nauk pravi, da ne živijo ljudje po naravi v družbi; šele spoznanje, da je vsak sam zase preslab, jih je napotilo k združitvi. V prvotni združitvi vlada naravna moč posameznika, pravica močnejšega. To stanje je neznosno. Zaradi tega se ljudje zavežejo, da

bodo drug drugega pravice, t. j. interese, spoštovali; na ta način se še enkrat združijo v *pravu*. To je jedro Protagorove teorije in sploh ideje o pogodbeni združitvi ljudi, ki se pojavlja v mišljenju mnogih državnih teoretikov starega, srednjega in novega veka. Zlasti v srednjem in v novem veku do 19. stoletja je ta teorija prevladovala vse druge in se da zasledovati od *sv. Avgušтина*, *Nikolaja Kuzanskega* preko *Hugona Grotius-a*, *Pufendorfa*, *Thomasa Hobbes-a*, *Johna Locke-a* in mnogih drugih do *J. J. Rousseau-a*. Služila je takozvanim preddržavnim človeškim pravicam, državljanski svobodi in narodni suverenosti, pa tudi kraljevemu absolutizmu in njegovi suverenosti. Izražala se je v najrazličnejših juridičnih konstrukcijah in kombinacijah ene, dveh in celo treh pogodb. Še danes vidimo lahko sledove tega naziranja v moderni »priznavalni« teoriji, ki meni, da velja pravo šele tedaj, kadar je od pravu podvrženih ljudi pripoznano; najsi bo to priznanje mišljeno kot pristanek vsakega ali večine ali pa kot splošna, za vse čine državne oblasti naprej dana privolitev, — vedno se vidi v zahtevi soglašanja volj sorodnost ali celo istovetnost s teorijo o družbeni pogodbi, katero je na najsijajnejši način zastopal *J. J. Rousseau* v knjigi »*Contrat Social*« (Družbena pogodba). Ta duhovita knjiga je zavaljo prepričevalnega obrazloženja večinoma že prej

znanih idej postala teoretska podlaga velike francoske revolucije, tako kakor je stoletje prej Rousseau-ev veliki predhodnik *Locke* podal v svojih spisih teoretsko opravičevanje angleške revolucije. Naravnemu stanju, v katerem je vsak navezan edinole na svojo moč, so ljudje, tako pravi *Rousseau*, napravili konec s sklenitvijo družbene pogodbe. Dasi morda pogoji te pogodbe niso bili nikoli izrečno izjavljeni, so vendar molče priznani in so povsod enaki. Če se ta pogodba krši, se vrne vsak v naravno svobodo. Pogoji te pogodbe se dajo zvesti na en sam pogoj: da se vsakdo z vsemi svojimi pravicami preda celokupnosti. Radi tega je položaj vseh enak in je zveza popolna. Vsak član družbe dobi nad vsakim drugim članom isto pravico, kakor mu jo prizna nad samim seboj; vsak dobi torej istovrednost tega, kar izgubi, poleg tega pa večjo moč ohraniti to, kar ima. Tak čin združevanja rodi tisto kolektivno enoto, ki jo zovemo državo.

Toda trditev *Rousseau-a*, da so pogoji navedene pogodbe vsaj molče priznani (kar je tudi jedro moderne priznavalne teorije), se ne strinja z dejstvi. Ako navedeni filozof pravi, da izhaja volja do članstva neke države iz naselitve na dotičnem teritoriju (*Contrat Social*, knjiga IV., poglavje 2), je to v nekaterih primerih res tako, v drugih pa ne. Iz samega dejstva naselitve na kakem ozemlju se da nujno

sklepati le na voljo naseljenca, bivati na tem ozemlju. S tem dejstvom je podvržen zakonom dotične države, najsi to res hoče ali ne. Mogoče niti ne ve, katere države je ozemlje, kjer se je naselil, kar se lahko zgodi na prostranih in redko naseljenih poljanah ameriških ali afriških držav. Pomanjkljivost tega naziranja se vidi še bolj v primeru, kadar preide kako ozemlje iz oblasti ene v oblast druge države. To se mnogokrat zgodi brez ozira na željo ali celo proti volji naseljenega prebivavstva. Napaka tudi tega naziranja utegne biti omalovaževanje enega bistvenega pojmovnega znaka države, ki je *pravna združitev ljudi*. To pa pomenja, da so pravila te organizacije zavarovana s silo in da se izvršujejo lahko tudi brez privolitve ali celo proti volji na državnem teritoriju naseljenih ali sploh tam bivajočih ljudi. Rousseau sam dostavlja svoji pravkar navedeni trditvi, da velja le-ta samo za svobodno državo!

Rousseau-u se je tudi ugovarjalo, da je baš v njegovi logični opravičbi države po družbeni pogodbi logična napaka. Odkod jemlje ta prvotna pogodba svojo obvezno moč? Če je ta pogodba pravno obvezen akt, kje je pravno pravilo, ki določa obveznost soglašujočih volj? Takega pravnega pravila v trenutku sklepanja pogodbe še ne more biti, ker je šele pogodba izvor države in vsega prava. Rous-

seau se, tako menijo njegovi kritiki, suče v krogu: pravo naj ustvari državo, država pa naj ustvari pravo.

Podati splošno veljavno teorijo o postanku države, je, kakor že omenjeno, nemogoče; splošne teorije vsebujejo navadno etično ali politično opravičbo nekega ideala države; tako tudi pri Rousseau-u: za njegovo družbeno pogodbo se skriva njegova prvotna vodilna politična ideja enakosti in svobode. To pa ni več vprašanje, kako se država ustanavlja, temveč zakaj in v kak namen se naj ustanovi. V tem pogledu, kar se namreč tiče glavnih smotrov ali namenov, ki se hočejo doseči z državno organizacijo, pa lahko rečemo v glavnem tole:

Države se ustanavljajo, pretvarjajo in ginevajo radi nastajajočih in spreminjajočih se človeških stremljenj, n. pr. verskih, nacionalnih, gospodarskih. Vrste stvarnih in duševnih dobrin, za katere se želi pravna zaščita, se menjajo; z njimi se pa menja stvarni in mnogokrat tudi prostorni obseg te zaščite, t. j. pravnih pravil. Sedaj živimo v dobi razmaha narodnostne ideje, v prejšnjih časih so bile verske ideje veliko bolj državotvorne kakor sedaj, vedno pa je imela in ima velik pomen materialna stran človeškega življenja, ki se izraža v gospodarskih interesih. Eni hočejo, da naj bo državna organizacija le sredstvo za

zaščito svobodnega razmaha gospodarskih interesov posameznika, katerim je dovolj ustrezno, ako skrbi država za red in mir ter za osebno varnost in svobodo (*liberalizem*), — drugi želijo, da naj posega država aktivno v gospodarsko življenje ali celo, da naj postane vse gospodarstvo, proizvodanje in razdeljevanje proizvodov kolikor mogoče državno (*socializem*). Poleg tega se pojavi zahteva, da naj se država briga tudi za kulturne smotre, za vzgojo v tem ali onem duhu, za versko življenje, za нравno izpopolnitev ljudi (n. pr. *državno-etični ideal* grških filozofov), končno za vse človeške zadeve brez določene meje (*policajska država*). Ne glede na vpliv teh idej, ki se udeležujejo tudi v raznih kombinacijah, so mnogokrat odločilno vplivale močne osebnosti na ustanovitve držav, včasih le iz osebnega poželenja do oblasti in časti. *Anarhizem* pa, ki odklanja s stališča človeške svobode vsako državno, t. j. *prisilno* organizacijo, se dosedaj dejanski ni mogel uresničiti.

5. ENOTNOST DRŽAVE

Videli smo že poprej, da se nepretrganost (kontinuiteta) in istovetnost (identiteta) države ne moreta razumeti z drugega kakor z normativnega stališča, to je pod vidikom pravil, ki jih predpostavljamo kot veljavna.

Isto stališče je odločilno za razumevanje enotnosti države.

Izmed znakov države ni znak »ljudje« tisti, ki tvori enoto. Ne glede na to, da tvorijo ljudje v državi razne enote, narodne, verske, stanovske itd., ki mnogokrat segajo preko meje ene in tudi več držav, se tudi o enotnosti volj v državi prebivajočih ljudi v smislu soglasja glede ciljev in načina državne organizacije in celo njene veljave ne more govoriti; to nam kažejo politični dogodki v vseh državah. Enotnost državnega ozemlja tudi ni to, kar nam more odkriti razlog enotnosti države. Zakaj namreč smatramo državno ozemlje za enotno? Ozemlje kot tako je prirodoslovni pojem; po naravi ozemlja, torej z geografskega, geološkega ali kakega drugega prirodoslovnega stališča državno ozemlje ni enota, temveč se nam prikazuje v pestri mnogoličnosti; na drugi strani pa nimajo prirodoslovne enote ozemlja, ozračja in vodovja nič opraviti s pojmom države.

Potemtakem ostane v pojmu države samo znak »pravna organizacija«, ki more biti v zvezi z enotnostjo države. Res nam dovoljuje šele ta znak, da smatramo državno ozemlje in tudi ljudi, ki prebivajo na tem ozemlju, za enoto. Državno ozemlje je namreč tisti prostor, kjer veljajo pravila ene in iste pravne

organizacije, ki združijo ljudi na tem ozemlju v pravno skupnost ali enoto (prim. str. 23 i. sl.). Temu ne nasprotuje dejstvo, da velja v isti državi nešteto pravnih pravil, in niti ne, da veljajo mnogokrat na enem delu iste države po ogromni večini druga pravna pravila kakor na drugem delu. Kajti vsa ta pravila tvorijo zato enoto, ker so odvisna od enotne skupine najvišjih pravil, nad katerimi je samo še internacionalno pravo. Enotnost države pomenja torej enotnost prava v smislu skupne odvisnosti vseh pravnih pravil od skupine pravil, ki so nad vsemi drugimi, ki veljajo na vsem državnem ozemlju, ki so podrejena samo še meddržavnemu pravu, in ki jih imenujemo ustavo ali konstitucijo, ker se šele na njeni podlagi ustanavljajo ali konstituirajo ostala pravna pravila.

V okviru državne enote pa nahajamo še druge, njej podrejene in zato nižje pravne organizacije, ki imajo vsaj za en del svojih poslov posebna pravna pravila in ki jih smatramo za *posebne* pravne enote takrat, kadar se ta pravila izvršujejo samostojno in, pod pogojem zakonitosti, končnoveljavno po ljudeh, ki so postavljeni na podlagi te posebne in ne na podlagi splošne državne organizacije. Kot posebne, čeprav višji državni enoti podrejene pravne enote se izkazujejo prav zaradi

tega, ker smejo same s svojimi organi izvrševati svoja pravila, včasih celo s prisilnimi sredstvi. Te organizacije se torej upravljajo same, imajo takozvano *samoupravo*, kar pa nikakor ne ovira, da so združene pod vidikom državne enote.

Pravo (državno ali meddržavno), ki je kot norma neodvisno od samega poteka časa, veže generacije ljudi v pravno včasih stoletja trajajočo enoto; po njem spoznamo identiteto, kontinuiteto in enotnost države.

Radi teh kakovosti in ker se državi pripisujejo samostojne pravice in dolžnosti, se ta navadno smatra za takozvano pravno ali juridično osebo. Ali pa tudi obratno: ker je država pravna oseba, zato ima prej navedene kakovosti. V splošnem se smatra za pravno osebo skupina ljudi ali skupina stvari, ali pa tudi skupina ljudi in stvari, ki tvorijo pravno enoto, kateri je kakor posameznemu človeku podeljena pravna sposobnost, to je sposobnost, imeti pravice in dolžnosti. Med temi osebami razloča teorija korporacije na eni, zavode ali ustanove na drugi strani. Ako se smatra za značilno razliko to, da je pri korporaciji skupina določenih ljudi, v katerih korist se vodi skupna uprava, tudi pri tej upravi ali neposredno ali pa posredno po volitvah organov udeležena, da se pa pri zavodu

vodi uprava v korist ljudi, ki niso pri njej ne neposredno sami ne posredno po volitvah zastopnikov udeleženi, bi morali državo uvrstiti v vrsto zavodov. Zakaj ne glede na majhno verjetnost, da bi se kedaj prvotna organizacija kake države ustanovila po skupnem sklepu *vseh* po tej organizaciji zavezanih ljudi (kar ne trdi niti Rousseau), so v sedanji državi le nekateri ljudje njeni aktivni člani v smislu članov korporacije, daši seveda število takih ljudi od absolutne monarhije do moderne demokracije vedno raste. Zadostuje omeniti, da so vsaki državni organizaciji podvrženi vsi na njenem teritoriju bivajoči ljudje, tudi tujci, kateri se ne morejo udelejevati aktivno pri razvoju državne organizacije, daši se morajo v ostalem pravno vse bolj in bolj upoštevati. Razvoj državnega prava, ki daje državljanom vedno večjo možnost sodelovati pri državni organizaciji, oblikuje sicer državo v smislu korporativnega ustroja; razvoj meddržavnega prava pa oblikuje državo kot zavod z obširno avtonomno organizacijo, ki ne deluje samo v interesu lastnih, temveč v izdatni meri tudi tujih državljanov, in sploh v interesu internacionalnega prometa, pravne pomoči, kulturne vzajemnosti itd.

Glede vprašanja, kako more država sama kot »juridična oseba« sploh imeti pravice in

dolžnosti, hočemo na kratko in ne spuščajoč se v zelo zamotani nauk o »juridičnih osebah« pojasniti, kaj to pomenja, ako se državi kot »osebi« pripisujejo pravice in dolžnosti. Te pravice in dolžnosti so

1. take, ki izvirajo iz meddržavnega prava; n. pr. kadar ima po internacionalni pogodbi država A pravico, zahtevati od države B, da naj le-tá ravna z državljaní države A na isti način kakor s svojimi lastnimi državljaní. Jasno je, da ne more kaka pravna enota ali organizacija, najsi ji tudi pripisujemo »osebnost«, »zahtevati« in »ravnati«, ker to more storiti le kako živo bitje, n. pr. človek. Če rečemo, da »zahteva« ali »ravna« kaka pravna »oseba«, potem rabimo ali ta dva glagola ali pa pravno »osebo« v prenesenem smislu. Pravica države A »zahtevati« in dolžnost države B »ravnati« pomenja v navedenem primeru v resnici tole: Da se smejo *ljude*, določeni, t. j. kompetentni po državni organizaciji A, obračati na *ljude*, kompetentne po pravni organizaciji B, z zahtevo, da naj le-tá izpolni svojo prej omenjeno dolžnost. Ta dolžnost pa je dolžnost tistih *ljude*, ki imajo po organizaciji države B opraviti z državljaní države A, da ravnajo z le-temi na isti način kakor z državljaní države B. Samostojnost in neodvisnost držav A in B pa se izraža v navedenem primeru v tem, da

črpajo ljudje, ki na eni strani uveljavijo navedene pravice in ki na drugi strani izvršijo omejene dolžnosti, te kompetence iz lastne organizacije, na podlagi katere so postavljeni, ne pa iz tuje. Ker je torej vsaki neodvisni državni organizaciji (točneje rečeno njenim najvišjim, n.pr. zakonodavnim in ustavodavnim organom) na svobodo dano določati, kateri ljudje (državni organi) naj izvršujejo internacionalne pravice in dolžnosti, in ker jamčijo za izvršitev teh dolžnosti mnogokrat vsi člani države v večji ali manjši meri, bi bilo ne samo dolgovezno in zamotano, temveč tudi nepotrebno in včasih nemogoče navajati organe, ki bodo izvrševali te »pravice« in »dolžnosti«, ali celo navajati ljudi, ki jamčijo za primer neizvršitve. Zato se zaradi miselnega skrajševanja in enostavnosti govori kratkomalo o »državi« kot nositeljici pravic in dolžnosti, ker se šele v njeni organizaciji določa, po kom in na kak način se bodo izvrševale označene pravice in dolžnosti; država se kratkomalo predstavlja kakor človeška oseba, ki je dolžna in upravičena ravnati po pravnih pravilih. Seveda je dopustno storiti to le v prenesenem smislu in radi krajšega izražanja; resnično pravno razmerje med državami in meddržavnim pravom spoznamo samo, ako smo si svesti, da je »ravljanje države« le skrajšan izraz za ravnanje državnih organov.

2. Nadalje pa ima država, kakor se navadno trdi, tudi po svojem lastnem pravu pravice in dolžnosti. Po takozvanem javnem pravu ima pravico, zahtevati pokorščino od svojih organov, državljanov in tudi drugih na njenem teritoriju bivaajočih ljudi. Ni težko uvideti, da ne velja ta pokorščina kaki za pravom stoječi fingirani »juridični osebi«, temveč pravu samemu, in da se popolnoma izčrpa v izvrševanju pravnih predpisov (t. j. pravu odgovarjajočih zahtev po pravu določenih organov). Kar se pa tiče takozvanih javnopravnih dolžnosti države, se tudi te dolžnosti izčrpajo v točnem izvrševanju dolžnosti državnih organov v razmerju do drugih ljudi, n. pr. v izplačevanju pravno določenih vsot iz določene imovine. Tudi javnopravne pravice posameznikov v razmerju do države ne pomenjajo nič drugega kakor to, da smejo posamezniki na način, ki je v pravu določen, in z določenimi pravnimi posledicami zahtevati, da naj vršijo državni organi svoje v pravnih pravilih določene dolžnosti.

3. Končno se govori o državi kot o subjektu privatnega prava, kot o »privatnopravni osebi«. To se tiče imovinske strani državne organizacije: države kot podjetnice, ki gradi in obratuje železnice, tovarne itd., ki kupuje in prodaja na podlagi privatnopravnih po-

godeb. V takih in sličnih razmerjih, ki se pa ne presojajo vedno po privatnem, temveč tudi, n. pr. glede davkov, uradniških plač, po »javnem« pravu, se smatra država, z večjo ali manjšo jasnostjo, za imovinsko skupino pod imenom »državni zaklad« ali »fisk«, ki uživa kakor vsaka imovina zaščito zakona in ki je edini vir za poravnavo nekih denarnih obveznosti.

Izhajajoč iz naziranja, da mora biti vsaka imovina v lasti kake osebe, uvidevši pa, da ni državna imovina v lasti kakega človeka, se je smatrala pravna teorija primorana, da si misli to imovino samo kot »osebo«, ki ima imovinske pravice in dolžnosti. Ta oseba je ali samo ena stran ostale, nekako splošne državne osebnosti, ali se pa predstavlja poleg nje in včasih celo zoper njo kot poseben zavod. Vendar se pravna oblika lastnine ne da popolnoma uporabiti glede državne imovine, kajti bistvo lastnine se izraža v tem, da služi kaka imovina interesom določenih oseb tako, da lahko s to imovino svobodno po svoji volji razpolagajo. Za državno imovino pa je vprav značilno, da ne služi interesom določenih oseb tako, da z njo lahko po svoji volji razpolagajo, temveč da mora biti upravljana na poseben način, ki je določen v posebnih pravilih. Dočim je privatna lastnina obdana s pravno zaščito,

ki varuje svobodno razpolaganje lastnika z dotično imovino, je državna imovina sicer tudi zaščitená z istimi pravnimi sredstvi (da si ne bi kdo izven državne uprave stoječi lastil lastninske pravice), *poleg* tega pa še z drugimi pravnimi sredstvi, ki branijo, da si ne bi kak organ državne uprave lastil te pravice. Izključena je torej *vsaka* lastninska pravica do državne imovine, ker ne velja glede nje za lastnino odločilno in bistveno pravilo svobodnega razpolaganja za razpolagatelja samega ali po njem zastopano človeško osebo; zaščiten pa je posebni *namen* dotične imovine, ki se kaže v *posebni*, od svobodnega izvrševanja lastninske pravice različni upravi. Če toži n. pr. državni organ, da se pripozna, kako zemljišče kot državna lastnina in da se izroči državi, pomenja ta zahtevek, da se izključi lastninska pravica kakega človeka na tem zemljišču in da naj se priznajo glede pravnega ravnanja s tem zemljiščem tista pravila, ki veljajo za stvari, podvržene posebni, n. pr. gozdarski ali rudarski državni upravi; obraten pomen ima zahteva tistega, ki si lasti lastninsko pravico do kakega državnega zemljišča. Če pa uveljavi kdo denarno odgovornost države, pomenja njegov zahtevek, oziroma njemu ustrezajoča razsodba, da se naj iz državnega zaklada ali fiska, t. j. iz tiste

skupine denarnih sredstev, ki se upravljajo po posebno določenih pravilih, izloči neka vsota in se izroči njemu v popolno svobodno razpolago, t. j. v last.

Pravkar obrazložen značaj pa ima ne samo državna, temveč tudi vsaka taka (n. pr. cerkvena, občinska) imovina, ki služi kakemu trajnemu namenu in glede katere je zato način upravljanja točno določen. Dasi je iznašla teorija za nekatere take primere nov pojem »javne lastnine«, bi bilo mogoče bolje izogniti se besedi »lastnine«, kadar gre za imovine, glede katerih je prej označeno svobodno razpolaganje načeloma izključeno. Tudi ne smemo pozabiti, da se delijo stvari, ki so v državni upravi, še dalje v razne skupine, za katere so različni načini upravljanja predpisani; drugi za državne gozdove, drugi za državne železnice, drugi za rudnike itd. »Oseba« država je torej urejena po različnih pravilih in bi se mogla smatrati vsaka teh različnih, mnogokrat le v rahli medsebojni zvezi stoječih državnih uprav kot posebna juridična oseba, to tem bolj, ker so te uprave lahko v sporu, ki se odloča pri sodiščih. V nekaterih državah bi bila finančna uprava, katera je upravičena in celo zavezana izpodbijati pred sodiščem po svojih zastopnikih nezakonite in za državno imovino škodljive akte drugih panog državne

uprave, posebna juridična oseba in po njej tožena druga panoga državne uprave druga juridična oseba. Vidimo torej, kako se lahko razcepi država radi izvedbe vprav tiste teorije, ki je s pojmom »juridične osebe« hotela pojasniti enotnost države, v več »oseb«. Zato je upravičen dvom, ali je potrebno in koristno, predstavljati si vedno kako »osebo«, kadar gre za zastopstvo in pravno obrambo celotne državne organizacije ali enega njenih delov. Zastopstvo in obramba pomenja uveljavljenje posebnega načina državne uprave. Dotični državni organ ne zastopa kake za to upravo stoječe »osebe«, temveč to upravo samo. V primeru, da toži *državno* finančno oblastvo drugo *državno* oblastvo pred sodiščem, ki je tudi *državno* oblastvo, nista zastopani dve različni »osebi« in ni sodišče tretja oseba, ki reši ta spor; temveč branijo ljudje, legitimirani po pravu samem, različna mnenja, različne nazorje glede pravilne uprave določenega predmeta; mnenje sodišča obvelja.

Skupnost vseh panog državne uprave se pa kaže v enotnem državnem proračunu in tudi v tem, da so upravitelji vseh teh državnih uprav postavljeni neposredno ali vsaj posredno po najvišjih državnih organih in da so njim odgovorni. Če pa je kaka zakonito priznana uprava tudi v tem oziru neodvisna,

potem jo je treba smatrati za državi sicer podrejeno, toda od nje vendar ločeno samoupravno enoto.

Za razumevanje enotnosti države ni neobhodno, da rabimo pojem »juridične osebe«; ako pa ga rabimo, se moramo zavedati, da je to samo pomožno miselno sredstvo za obsežen niz pravnih razmerij, da pa nam to sredstvo ne sme zakrivati resničnega značaja teh razmerij.

DRŽAVNE OBLIKE

SPLOŠNO

Oblika države kot najvišje pravne organizacije, ki je podrejena samo še meddržavnemu pravu, se spoznava iz vsebine najvišjih pravnih pravil, ki veljajo na določenem državnem ozemlju. Ta pravila so vsebina zapisane ali nezapisane ustave; med njimi štejemo v prvo vrsto tista, ki določajo, kako se more ustava izpremeniti, ki določajo torej ustavodavno oblast, katera je v pravnem pomenu najvišja v državi. Ker se pa ustavodavne kompetence ne izvršujejo redno, temveč le izjemoma, moramo zaradi spoznanja državne oblike poleg navedene upoštevati tudi druge v ustavi določene kompetence, ki se redno izvršujejo, zlasti zakonodavno, katera je, ako že ne z ustavodavno istovetna kakor v Angliji, vendar njej zelo podobna. V moderni državi so nadalje za spoznanje njene oblike odločilni tudi tisti v ustavi določeni organi, ki določajo, kako naj se ustava in zakoni izvajajo, ki te norme z izdajo nadaljnjih pravil razvijajo in ki jih obvezno tolmačijo. Ne glede na njihovo sodelo-

vanje pri dajanju in pri izvrševanju ustave in zakonov je v sodobni državi državnega načelnika in njegove v ustavi določene pomočnike (ministre) že radi tega prištevati k najvišjim organom, ker so oni neposredno v zvezi z meddržavnim pravom.

Omenjene kompetence tvorijo skupaj to, kar se z večjo ali manjšo jasnostjo navadno imenuje »najvišja oblast«, ki pa ni bila vedno razdeljena na več organov, temveč, zlasti v preteklih časih, združena v enem organu, najsi je bil ta en sam človek ali pa zbor ljudi, ki odločajo s sklepanjem. Zato se je iz najstarejših časov do danes ohranila navada, opredeljevati države po številu tistih, ki kot enoten organ izvršujejo vso »najvišjo oblast«, v monarhije, aristokratije in demokratije. Aristotel pravi v »Politiki«, knj. III.: »Najvišja državna oblast mora pristajati ali enemu, ali več osebam ali mnogim. Navadno imenujemo monarhijo državo, ki jo vlada ena oseba v interesu skupne blaginje; aristokratijo tisto, ki jo vlada več kakor ena, vendar pa samo nekoliko oseb; kjer pa vlada množica (ljudstvo) državo v interesu javnega dobra, se govori o 'politeji'«. S to besedo misli Aristotel na to, kar zovemo danes demokratijo; tega izraza pa ni rabil v tem smislu kakor mi, temveč za tako potvorbo politeje, v kateri vlada množica samo v korist revnih, kakor mu je tiranija monarhična vlada

v korist monarha in oligarhija degeneracija aristokratije v vladu maloštevilnih ljudi edino-
le v korist bogatih. Ta razpredelba državnih oblik se je v glavnem ohranila dve tisočletji, dasi so nekateri število državnih oblik skrčili, kakor *Macchiavelli*, na dve, namreč na monarhijo in republiko, ali zvišali, kakor *Montesquieu*, na štiri, na demokratijo, aristokratijo, monarhijo, despotijo. Zdi se pa, da *Aristotel* svoje razpredelbe ni smatral za absolutno, ker pravi na enem mestu, da »navadno« nazivamo gospostvo ene osebe monarhijo, in na drugem mestu, da je v demokratiji ljudstvo »monarh«. Tudi je treba pomniti, da sta načelovala stari grški državi Sparti dva kralja. Slično navado nahajamo pri starih Germanih.

Razpredelba držav po številu vladajočih oseb zadostuje kvečjemu za absolutne, t. j. za take državne oblike; kjer je »najvišja oblast« združena v enem organu, najsi bo to monarh ali pa zbor politično upravičenih državljanov. V novejših dobah pa se je uveljavilo naziranje, da naj ne bodo najvišje državne kompetence, zlasti ustavodavne in zakonodavne, izvrševane po enem samem organu, ampak v sporazumu več pod različnimi vidiki in iz različnih krogov postavljenih organov; obvezno tolmačenje zakonov pa naj se vrši po neodvisnih sodiščih. Oblika države ni odvisna samo od tega, kako se postavljajo najvišji organi, tem-

več tudi od tega, kako naj se dosega sporazum med njimi v ustavodaji, zakonodaji in vsaj deloma v usmerjanju državne uprave sploh. Iz vseh teh razlogov v še sedaj običajni razpredelbi držav v monarhije in republike bistvene razlike med modernimi državami niso več jasno vidljive; kljub temu pa lahko ostane monarhija in republika atribut že po drugih in bistvenejših znakih označene državne oblike. Ta atribut nam pové, kako se ustvari najvišji organ v smislu najvišjega reprezentanta ali predstavnika države.

Način postavitve najvišjih organov in njihovega sporazumevanja je tudi odločilen za razpredelbo držav v edinstvene in sestavljene. Kadar so ti organi imenovani brez ozira na posamezne dele države, smo navajeni govoriti o edinstveni državi. Kadar pa najvišje organe vsaj deloma sestavljajo, ali delegirajo ali imenujejo nižje pod skupno državno organizacijo stoječe avtonomne organizacije, govorimo o sestavljeni državi. Te nižje organizacije obstojijo lahko iz ljudi določenega sloja, poklica ali pokolenja, kakor je bilo v stanovski srednjeveški državi; pa tudi danes se pojavljajo težnje, sestaviti en del najvišjih organov ne iz zastopnikov naroda sploh, ampak iz zastopnikov posameznih slojev naroda. Taka država bi torej bila sestavljena ali federirana po slojih z ozirom ali pa brez ozira na dele državnega

teritorija. V novejši dobi pa se je ideja sestavljene države uresničila pretežno le z ozirom na načelo teritorialne avtonomije, to se pravi: Najvišje državne kompetence, zlasti ustavodavne in zakonodavne, se izvršujejo z odločilnim sodelovanjem organov (ali politično upravičenega ljudstva) avtonomnih teritorialnih organizacij. To se je zgodilo zlasti pri takih državah, ki so nastale iz združitve prej samostojnih držav, ali v katerih so sploh prilike v njenih raznih sestavnih delih različne. Seveda je v izmeri sodelovanja teh avtonomnih organov mnogo prehodov od edinstvene države preko zvezne države do take sestavitve, pri kateri ne moremo več govoriti o eni skupni, temveč o več zvezanih državah (sodržavje).

I. DRŽAVA Z ENOTNIM NAJVIŠJIM, NA PRAVNE OBLIKE NEVEZANIM ORGANOM (DESPOTIJA)

Kadar je najvišja oblast v rokah enega organa brez vsake državnopravne omejitve, ima državna organizacija despotično obliko. Ni pa načeloma izključeno, da so kompetence, ki stojijo pod najvišjo oblastjo, med seboj opredeljene, da je n. pr. tudi pri tej državni obliki pravosodstvo deloma ločeno od uprave. Ako je najvišja oblast na navedeni način ne-

omejena, se da le težko govoriti o zakonu ali o ustavi. Kajti neomejenost tistega organa, ki vrši najvišjo oblast, pomenja 1. da ni drugega organa, čigar sodelovanje bi bilo potrebno za izvrševanje najvišje oblasti; 2. da najvišji organ ni omejen ali vezan niti po svojih lastnih prejšnjih činih, ki jih lahko spremeni, kadar koli in kakorkoli hoče. To pa pomenja nadalje, da ni predpisana nobena oblika za ustvaritev najvišjih pravil po najvišjem organu, ki sme radi tega posegati v vse kompetence. Edino pravilo, ki je ustava in zakon obenem, je tole: Vsakokratna in v katerikoli obliki izražena volja despota naj velja kot pravo.

To obliko države vidimo v nekaterih monarhijah starejše dobe. Toda napačno bi bilo, omejiti to državno obliko samo na monarhijo. Despotizem biva vedno tedaj, kadar ima en organ najvišjo oblast v navedenem neomejenem obsegu. Načelnik države je lahko despot, tudi kadar njegova oblast ni dedna kot kraljeva, n. pr. predsednik republike, ali celó minister, ki postane diktator. Tudi parlament si lahko osvoji despotično oblast; primer nudi francoski konvent 1792 do 1795. Pa tudi ljudstvo samo ali vsaj en stan postane lahko despot; tako se govori o vojaški diktaturi in o diktaturi proletariata, ki da naj pripravi socialistično državo.

Dasi je despotični organ neomejen, je vendar najvišja oblast vsaj toliko urejena, da je znano, kdo jo izvršuje. Zato je tudi despotija državnopravna oblika. Ni pa v despotiji pravne varnosti; zato pravi *Montesquieu*, da je princip despotije strah.

II. DRŽAVA Z ENOTNIM NAJVIŠJIM, NA PRAVNE OBLIKE VEZANIM ORGANOM

1. ABSOLUTNA MONARHIJA

Najvišjo oblast ima monarh sam in izraz njegove volje je najvišji zakon; toda da postane njegova volja zakon, je potrebno, da je izražena v določeni obliki. Iz tega izhaja, da ne sme zakonov, ki jih je sam izdal, spremeniti kakorkoli hoče, marveč samo v predpisani obliki. Oblika monarhove zakonodaje je n. pr. ta, da mora pred izdajo zakonov zaslišati ministre ali celo kak izvoljen kolegij, da morajo njegovi ukazi biti na določen način objavljeni, da dobijo moč zakona, itd. Že zato je obstojnost prava v absolutni monarhiji v neki meri garantirana. Priznati se mora tudi, da so absolutne monarhije najbolj civiliziranih evropskih držav, kakor Anglije, Francije in Nemčije, ustvarile dobro organizacijo uradov, ki so jo prevzele ne samo poznejše monarhije, temveč tudi na istem teritoriju ustanovljene

republike. Dalje je absolutna monarhija zapustila dragoceno dediščino z dobrimi kodifikacijami prava, n. pr. Napoleonov »Code Civil« in avstrijski državljanski zakonik.

Nevarnost absolutne monarhije pa je, da so pravna pravila nazadnje vendar zavisna od monarha samega, ker je vezan kvečjemu na nasvet drugih organov, in da on sam lahko ta pravila izpremeni, dasi je pri tem vezan na neke oblike. Dalje pa je nevarnost v tem, da monarh lahko vpliva brez kontrole na poslovanje vseh državnih organov, ki so vsi njemu podčinjeni; to tudi radi tega, ker gre njemu avtentična interpretacija zakonov, na katero so vsi organi vezani, in ker lahko na ta način spremeni smisel zakona, ne da bi se doteknil besedila. Vse to se je izkazalo kot usodepolno zlasti v takozvani kabinetni justici, to je v pravosodstvu, ki se ne izvaja neodvisno, temveč po nalogih monarha. O cezaristični monarhiji gl. str. 185.

2. ABSOLUTNA REPUBLIKA (DEMOKRATSKA IN ARISTOKRATSKA)

Kar je bilo prej rečeno o monarhu, velja tu o ljudstvu. Ako je odločilna skupina ljudstva številčno majhna in kvalificirana po rojstvu ali bogastvu, govorimo o aristokraciji; ako je

velika in ni kvalificirana po navedenih znakih, o demokraciji.

Volja ljudstva (oz. odločilne ljudske skupine) je najvišji zakon, ni treba privolitve še drugih, državnih organov. Ljudski zbor, zbran po določenem načinu, odloča v vseh važnih vprašanjih in vrši najvišjo oblast sam in neposredno z glasovanjem; v tem zboru so vsi enakopravni. Ideja reprezentance, t. j. zastopstva ljudstva, manjka popolnoma. Kolikor so poleg ljudskega zborovanja še potrebni uradniki, se nameščajo na način, ki varuje popolno enakopravnost državljanov. Kot edino sredstvo za nameščanje uradnikov velja *žreb* ali *vrstni red*; to se pravi, da odloča slučaj, kdo naj vrši uradniške dolžnosti, ali pa, da se vršé te dolžnosti vrstoma. Vsi se imajo za enako sposobne. Uradniki se ne volijo; kajti ideja volitve je, da se izmed več ljudi izbere najboljši, kar bi pomenilo, da niso vsi enako sposobni. Volitev pomenja proti popolni demokratski enakosti že priznanje nekega aristokratskega načela. *Aristotel* pravi v »Politiki«, knj. IV., pogl. 9: »Zdi se, da ustreza demokraciji nameščanje uradnikov z žrebom, aristokraciji pa nameščanje z volitvijo.«

Absolutne ali neposredne demokracije so bile nekatere grške države v starem veku, n. pr. Atene v dobi Perikleja, istotako Rim v

starejši dobi. Pa tudi v teh državah je veljala enakost samo za polnovredne državljane in ne za vse ljudi. Sužnji in tujci so bili izločeni iz udeležbe pri ljudovladi; prav tako otroci in ženske. Samo dorasli mož-državljan je bil deležen vlade. Zato je bila enakost v smislu sposobnosti za udeležbo in glasovanje pri ljudskem zborovanju in za vršitev uradniških dolžnosti omejena na razmeroma majhen del celokupnega ljudstva, tako da bi s stališča današnje demokratije, ki sužnjev ne pozna in ki pripoznava deloma tudi ženskam politične pravice, imeli tako demokratijo bolj za absolutno aristokracijo.

Navedena državna oblika se ni mogla dolgo držati. Konec starega veka nam ne kaže nobenega, srednji vek pa le malo primerov neposredne demokratije in aristokratije (nekateri švicarski kantoni in nekatera mesta).

V novejšem času pa je *Rousseau* zagovarjal neposredno vlado ljudstva. To je posledica njegove teorije o najvišji oblasti občne volje, katera se ne da ne zastopati ne prenašati. Izvoljeni poslanci lahko pripravljajo po njegovem mnenju zakone, ne morejo pa o njih odločati. Na *Rousseau*-evo naziranje so mogoče tudi vplivale ureditve nekaterih kantonov njegove švicarske domovine. To so kantoni Uri, Glarus, Unterwalden in Appen-

zell, kjer vrši ljudski zbor, takozvana »Lands-gemeinde«, najvišje vladne čine, kolikor takšni čini sploh spadajo v kompetenco kantona, ki je del zvezne švicarske države. Ne glede na to pa navedene majhne švicarske republike niso v isti meri absolutne in neposredne demokracije, kakor so bile staroveške; uradniki se volijo, in poleg najvišjega organa, t. j. »ljudskega zbora«, vršijo še drugi kolegiji (Landrat, Kantonsrat, Großer Rat) važne kompetence.

Neposredna demokratija modernim potrebam ne more zadostiti. Ljudski zbor je prevelik, premalo okreten in tudi sicer nesposoben, da bi mogel sam reševati komplicirana vprašanja. Direktna zakonodaja in vlada ljudstva se ni mogla v čisti obliki ohraniti niti v navedenih švicarskih kantonih, dasi so zelo majhni.

Ker je absolutnemu organu nemogoče, da opravi vse posle najvišje oblasti, mora pač skrbeti za svoje zastopstvo. V svojem bistvu ideja zastopstva ni nasprotna absolutnemu načinu vladanja po enem organu pod pogojem, da so zastopajoči, delegirani organi vezani na ukaze organa, ki jih imenuje in katerega nadomeščajo. Tako stališče so imeli uradniki v pravem tipu absolutne monarhije. Le polagoma se je vršil prehod od ideje vladarskih

uradnikov k ideji samo v službi zakona stoječih državnih organov; najprej se je vršila ta sprememba pri sodnikih. Tudi v aristokratski absolutni republiki nahajamo zastopnike s takozvanim vezanim mandatom. Pri takem razmerju ostane ukazujoči, pooblaščajuči organ absoluten, ker je njegov zastopnik njemu odgovoren in na njegove ukaze vezan. Dоследno je, da se more tak zastopnik po zastonem organu odpoklicati. V nekaterih švicarskih kantonih smejo volivci odpoklicati celokupno zakonodavno zastopstvo, v nekaterih kantonih tudi celokupni od ljudstva voljeni eksekutivni kolegij (vladni svet). V nekaterih državah Severne Amerike imajo volivci pravico, odpoklicati (recall) celó vse voljene organe, zakonodavne (posamezne poslance), upravne in pravosodne.

Večjega pomena pa je v precejšnjem številu modernih držav drugi ostanek absolutne demokracije, ki se imenuje referendum, t. j. direktno sodelovanje ljudstva pri zakonodavstvu. To delovanje se pa vrši navadno samo v zvezi z zakonodavnim postopanjem voljenih parlamentov in samo v obliki neposrednega glasovanja naroda za zakonske načrte, ne pa na podlagi skupnega posvetovanja kakor v pravi neposredni demokraciji.

3. REFERENDUM (KOT VEZ MED NEPOSREDNO IN POSREDNO DEMOKRATIJO)

Referendum pomenja v državnopravnem smislu, da naj o važnih vprašanjih, zlasti pa o izvrševanju najvišje oblasti pri izpremambi ustave soodloča ljudstvo neposredno. (Latinska beseda »referendum« znači: to, o čemer se mora poročati. Ta izraz se rabi tudi za poročilo, s katerim je višji organ od nižjega naprošen za navodila glede ureditve take zadeve, ki je nižji organ sam ni mogel odločiti.)

Ideja referenduma je v zvezi z idejo družbene pogodbe, ki zahteva, naj bo temeljni zakon državne organizacije sporazumno delo vseh, t. j. celokupnega ljudstva. Razumljivo je, da zastopa prvoboritelj direktne in absolutne demokracije, *Rousseau*, tudi načelo referenduma: »Suverenost ne more biti reprezentirana, iz istega razloga ne, iz katerega ne more biti oddana. Suverenost obstoji bistveno v občni volji; volja se pa ne da reprezentirati; ako ne ostane ista, postane druga; srednje poti ni. Poslanci naroda torej niso in ne morejo biti njegovi reprezentanti; so samo njegovi komisarji; ne morejo skleniti ničesar definitivno. Vsak zakon, ki ga ni narod ratificiral v svoji osebi, je nič, ni zakon. Angleški narod misli, da je svoboden, toda se vara. Svoboden je samo pri volitvi članov parlamenta; ko so

izvoljeni, je narod suženj, ni nič.« (Contrat Social, knj. III., pogl. 15.)

Prva francoska ustava iz l. 1791 ni v tem vprašanju sledila *Rousseau-u*, marveč *Montesquieu-u*, ki je zagovarjal reprezentativni princip; ustava iz l. 1793 pa je bila predložena ljudstvu na glasovanje.

V Zedinjenih državah Severne Amerike je referendum v veljavi samo za spremembo ustav držav - članic. Kadar gre za popolno spremembo, takozvano totalno revizijo ustave, predlagano od navadnega zakonodavnega organa, se mora ljudstvo vprašati, ali naj se vrši revizija ali ne; ako se izrazi za revizijo, se mora voliti poseben parlament (konvencija, t. j. konstituanta), ki izdelava novo ustavo; ta načrt se zopet predloži ljudstvu v končno odločitev. Delna sprememba (amendment) ustave se pa vrši brez konvencije, pač pa ali s kvalificirano večino v enem parlamentu ali pa s sklepom dveh zaporednih parlamentov; toda tudi taka sprememba mora biti končno sprejeta po ljudstvu (izvzemši v državi Delaware).

Referendum pa ni določen za spremembo ameriške federalne ustave, t. j. ustave Zedinjenih držav. Sprememba v tej ustavi mora biti sprejeta po obeh zbornicah parlamenta z dvetretjinsko večino ali pa po posebni konvenciji, ako to zahtevajo zakonodavstva dveh

tretjin držav-članic; poleg tega mora biti sprememba še odobrena od zakonodavnih organov ali od konvencij (kakor pač določi zvezni parlament) treh četrtin vseh držav-članic. Razen obveznega referenduma za ustavne spremembe imajo nekatere severnoameriške države tudi obvezni referendum za zakone posebne vrste, zlasti za take zakone, ki obremenijo denarno državljanje ali pa kredit države (finančni referendum). Tudi ljudska iniciativa je tam v nekaterih državah dovoljena; istotako konzultativni referendum, s katerim izraža narod na željo parlamenta svoje mnenje, katero pa ni obvezno za parlament.

Zelo razširjen je referendum v Švici, kjer je bila v kantonih stara navada, da se vprašuje, ako ne v vseh, vsaj v težkih primerih ljudstvo za mnenje. Nadaljnji element referenduma je bil podan v postopanju pri stari zvezi švicarskih kantonov: K sejam zveze je vsak kanton poslal svoje poslance z obveznimi navodili; kadar se je tem poslancem zdelo potrebno postopati na način, ki zanj ni bilo poskrbljeno v navodilih, so se morali najprej vrniti v svoj kanton ter tam poročati; nato so se z novimi navodili vrnili k sejam zveze, kjer se je končno sklepalo. Nekaj sličnega je v nekih kantonih veljalo pri zborovanjih zastopnikov občin. Tem starim, v Švici sami vzniklim navadam so se pridružili znani nazori Rous-

seau-a in francoske revolucije; in res se je švicarska ustava iz l. 1802 predložila narodu v glasovanje.

Referendum se zove *obvezen* (*obligaten*), ako se po ustavi mora vršiti glede določenih zadev; v Švici velja to sedaj za ustavodajo v zvezi in v kantonih, v le-teh deloma tudi za zakonodajo. Referendum pa, ki ni na navedeni način predpisan, se zove *fakultativen*, ker se vrši le takrat, kadar je zahtevan. Navadno se govori o fakultativnem referendumu le, ako ga sme ljudstvo zahtevati, včasih pa tudi, ako ga parlament povzroči. V prvem primeru ima fakultativni referendum pomen ljudskega *veta*, če je večina naroda (t. j. glasujočih volivcev) glasovala zoper zakonski načrt. Postopanje je v Švici takole: V parlamentu sklenjen zakon se publicira; v določenem roku pa ima v ustavi določeno število volivcev pravico, zahtevati, da se o zakonu vrši ljudsko glasovanje. Ako poteče ta rok brez te zahteve, postane zakon pravomočen. Ako se pa zahteva referendum, je od izida glasovanja odvisno, ali postane zakonski načrt zakon ali ne. Šele po ljudski odobritvi se uvrsti v oficialno zbirko zakonov. Po sedaj veljavni švicarski ustavi iz l. 1874 se mora na zahtevo 30.000 volivcev ali pa osmih kantonov vršiti referendum glede zveznih zakonov in zveznih sklepov, ki niso nujni. Leta 1921 je bila ta

ustavna določba razširjena tudi na internacionalne pogodbe, ki naj veljajo za nedoločen čas ali za več kot 15 let.

Drugi način neposrednega sodelovanja ljudstva pri zakonodaji je *iniciativa naroda*: Določeno število državljanov sme zahtevati, da naj izdela parlament zakon o kakem predmetu, ali pa smejo tudi sami predložiti zakonski načrt. Določeno število državljanov ima torej pravico iniciative, ki je pri reprezentativnem sistemu dovoljena samo članom parlamenta in vladi. Narodna iniciativa velja v Švici glede spremembe kantonskih ustav in deloma glede kantonskih zakonov; v Švicarski zvezi pa velja narodna iniciativa samo glede ustavodaje. Za spremembo zvezne ustave je bil l. 1891 referendum kombiniran z ljudsko iniciativo na tale način: *Totalna revizija* se vrši po zvezni zakonodaji, ki obstoji iz dveh zbornic, narodnega sveta in stanovskega sveta. Ako pa sklene samo ena zbornica, da naj se ustava revidira, druga zbornica pa ne, se mora švicarskemu narodu predložiti vprašanje, ali naj se ustava spremeni ali ne. To vprašanje se mora istotako zastaviti narodu, kadar zahteva 50.000 švicarskih državljanov-volivcev totalno revizijo (iniciativa). Kadar se izreče večina glasujočih državljanov za totalno revizijo, se morata i

narodni i stanovski svet nanovo voliti, da izdelata načrt nove ustave. Le-ta stopi v vseh primerih v veljavo takrat, kadar je sprejeta od večine glasujočih državljanov in od večine kantonov. *Delna* revizija se vrši ali po zvezni zakonodaji ali po narodni iniciativi, ki je podana tedaj, kadar zahteva 50.000 državljanov-volivcev, da naj se spremenijo neki členi ustave ali da se novi členi uvrstijo; oblika iniciative je ali le splošna pobuda ali pa izdelan načrt. Če je podana le splošna pobuda, mora v njenem smislu zakonodavni organ izdelati načrt, ako se zahtevi pridružita obe zbornici. Ako se pa to ne zgodi, je treba najprej vprašati narod; kadar se večina naroda izreče za revizijo, jo mora zvezni zbor v smislu narodnega sklepa izdelati. Pa tudi delna revizija stopi vedno le takrat v veljavo, kadar je končno sprejeta od večine glasujočih državljanov in od večine kantonov; to tudi tedaj, če je narodna pobuda (iniciativa) podana v obliki izdelanega načrta in ga zvezni zbor sprejme; ako pa ga ne sprejme, sme predlagati ljudstvu in kantonom odklonitev načrta ali pa tudi obenem s tem načrtom svoj lastni načrt v omejeno odločilno glasovanje.

Tudi nemška ustava iz leta 1919 pozna referendum in ljudsko iniciativo. Zakonodavni zbornici sta dve: »Reichstag«, v katerem je zastopan celokupni nemški narod, in »Reichs-

rat«, v katerem so po svojih vladah zastopane posamezne nemške dežele. Ako vloži »Reichsrat« veto zoper sklep »Reichstaga« o načrtu navadnega zakona in se obe zbornici ne moreta sporazumeti, sme državni predsednik odrediti ljudsko glasovanje. (Gl. tudi str. 152.) Pa tudi sicer se mora zakon, ki je sklenjen v »Reichstagu«, predložiti ljudskemu glasovanju v enem mesecu, ako tako določi državni predsednik. Ako zahteva tretjina »Reichstaga«, da se publikacija kakega zakona odloži (za dva meseca), je treba zakonski načrt predložiti ljudskemu glasovanju, če to zahteva dvajsetina volivcev. Kadar predloži desetina volivcev izdelan zakonski načrt (iniciativa), se o njem vrši referendum, ako ni »Reichstag« sprejel načrta nespremenjenega. O finančnih zakonih pa sme samo državni predsednik odrediti referendum. Sprememba ustave se lahko vrši na dvojen način: 1. v navadnih zakonodavnih kolegijih, toda s kvalificirano prisotnostjo in večino; 2. z referendumom po ljudski iniciativi. Ako pa »Reichsrat« zoper spremembo ustave, ki jo je sklenil »Reichstag«, ugovarja, ne sme državni predsednik publicirati tega zakona, če zahteva »Reichsrat« v dveh tednih referendum. Kakor nemška država so sedaj tudi posamezne nemške dežele s svojimi novimi ustavami sprejele referendum in ljudsko iniciativo.

Po ustavi avstrijske republike iz leta 1920 se mora totalna sprememba ustave sprejeti s kvalificirano večino v parlamentu in nato predložiti narodu v glasovanje, kar se mora zgoditi tudi pri delni spremembi tedaj, ako to zahteva tretjina narodnega sveta (Nationalrat, v katerem je zastopan celokupni narod) ali zveznega sveta (Bundesrat, v katerem so zastopane posamezne dežele). Večina narodnega sveta sme zahtevati, da se vsak njegov zakonodavni sklep predloži ljudskemu glasovanju. Iniciativni predlog naroda, podan v obliki zakonskega načrta od 200.000 volivcev ali od polovice volivcev v treh deželah, se mora vzeti v zakonodavni postopek. Za volivce se imajo tisti, ki so upravičeni voliti v narodni svet.

Po češkoslovaški ustavi ima vlada pravico, predložiti vladne zakonske predloge, ki jih je parlament odklonil, ljudskemu glasovanju v odločitvah, kar pa ne velja za spremembo ustave. Ustava Irske svobodne države je tudi sprejela referendum in narodno iniciativo.

Glede umestnosti referenduma gredo nazori vsaksebi. Glavni razlog za referendum je, da kot resnično demokratska institucija zavira absolutizem parlamenta; zoper referendum se pa navaja, da je ljudstvo sicer sposobno voliti zakonodajavce, ni pa sposobno, da glasuje o zakonih (Locke, Montesquieu). Zani-

mivo je, da je učinkoval referendum v Švici in Ameriki bolj v konservativnem smislu. Vsekakor je v najnovejšem času ideja direktnega ljudskega glasovanja pridobila dokaj veljave.

III. DRŽAVA Z VEČ NAJVIŠJIMI, SPO- RAZUMNO DELUJOČIMI ORGANI

A. STAREJŠA OBLIKA: STANOVSKA DRŽAVA

1. STANOVSKA MONARHIJA

V stanovski monarhiji so glede izvrševanja najvišje oblasti stanovi omejeni po monarhu, le-ta po stanovih, ki se pa tudi med seboj omejujejo. Stanovi so bili organizirani sloji: Plemstvo, duhovščina, meščanstvo, včasih tudi kmetje; imeli so svoje posebne pravice (privilegije); izven stanov stoječe nižje ljudstvo je bilo brez političnih pravic, proti stanovom v razmerju, podobnem suženjstvu. Stanovi so bili drug od drugega ločeni. Prehod iz enega stanu v drugega je bil zelo otežen. Pripadnost k nekaterim stanovom je bila določena po rojstvu; zato so imeli stanovi, tudi meščanski, po večini aristokratski značaj. Stanovi so se med seboj razlikovali po pravni in socialni veljavi. Nekateri stanovi so se še dalje delili v stopnje, n. pr. nižje in višje plemstvo.

V starejši dobi stanovske monarhije so se navadno skupnega zborovanja z monarhom udeleževali ali celo *smeli* udeleževati le člani tistih stanov, ki so bili interesirani na predmetu zborovanja. V novejši dobi stanovske države pa niso mogli vsi, vedno številnejši člani posameznih stanov sami prihajati k zborovanjem, temveč so volili in pošiljali svoje poslance. Ti zastopniki so zastopali interese svojih stanovskih sodrugov, ki so jim dali v ta namen navodila (vezan ali imperativen mandat) in ki so jih mogli odpoklicati; niso torej bili zastopniki interesov celokupne države.

Stanovom nasproti je stal monarh. Zahteval je od stanov za državne potrebe razne dajatve, ki so jih pa le-ti dajali le proti koncesijam.

Več ko je zahteval monarh (zlasti denar in vojake), več svoje oblasti je moral koncedirati stanovom. Monarh na eni, stanovi na drugi strani so bili podobni strankam, ki sklepajo kupčijo. Ker ni bilo splošnih davkov, je moral kriti monarh državne potrebe ali iz dohodkov domen (kronskih posestev), ali iz regalij (posebnih, z dohodki vezanih pravic) ali pa na izreden način z davki, ki so jih dovolili stanovi. Poleg monarha so stanovi v veliki meri sami izvrševali državno oblast v današnjem smislu. Od svojih podložnikov so zahtevali in izterjavali davke; imeli so svojo vojsko in vča-

sih celo svoja poslaništva v tujih državah. Proti vladarju so zastopali svoje stanovske interese, klicali njegove svetovavce na odgovor; celo bojevali so se z vladarjem. Vsekakor so bili od njega zelo neodvisni, proti svojim podložnikom pa so sami izvrševali upravno, vojaško in pravosodno oblast; le najvišje sodstvo je bilo, pa tudi ne brez izjeme, pridržano monarhu.

V tem nasprotju med monarhom in stanovi je končno zmagala ena ali druga stran. Ako je zmagal monarh, je iz stanovske monarhije postala absolutna monarhija, ako so zmagali stanovi, je iz stanovske monarhije postala stanovska republika. Prvo je bila usoda francoskega kraljestva, drugo pa nemškega cesarstva.

2. STANOVSKA REPUBLIKA

Ta državna oblika se razlikuje od pravkar obrazložene v tem, da odpade omejevanje stanov po monarhu; stanovi izvršujejo najvišjo oblast brez monarha. Tudi kadar volijo načelnika države in ga imenujejo »kralja« ali »cesarja«, ostane oblika države stanovska republika. Zakaj ti »kralji« ne pridejo, kakor pravi monarhi, do svoje oblasti po dedovanju in je tudi ne prenašajo na ta način, temveč oni in njihovi nasledniki so voljeni tako kakor

predsedniki republik. Sicer je bila izbira omejena na neke stanove ali celo na določene rodbine in so bili volivci mnogokrat le zastopniki najimenitnejših stanov; prav zato pa je treba označiti to državno obliko kot aristokratsko stanovsko republiko. To velja zlasti za srednjeveško nemško državo, ne radi tega, ker je bil marsikateri nemški cesar popolnoma odvisen od stanov, zlasti od najimenitnejših cerkvenih in posvetnih knezov, temveč ker so ti knezi cesarja imenovali, volili (volivni knezi).

B. NOVEJŠA OBLIKA: MODERNA DRŽAVA

a) IDEJA REPREZENTANCE (PREDSTAVNIŠTVA) IN LOČITVE OBLASTI

a) O REPREZENTANCI

Dočim se je iz nasprotstva med monarhom in stanovi rodila v Franciji absolutna monarhija, v Nemčiji stanovska republika, se je iz tega nasprotstva razvila na Angleškem tretja smer, ki je bila odločilna za urejevanje moderne države. Tretja možnost je namreč ta, da ne zmagajo popolnoma ne monarh ne stanovi, temveč da spremenijo svoje stališče med seboj in proti vladanemu ljudstvu, da nehajo imeti upravljanje države za svojo subjektivno

pravico, in da se podredijo interesom celokupne države. S tem prenehajo posli biti izvrševani v interesu tistega, ki jih izvršuje; pravica se spremeni v dolžnost, oblast postane služba, vladar in stanovi se začenjajo imeti za člane *ene* velike skupne organizacije; ta sprememba se izraža včasih tako, da so prejšnji pravni subjekti postali organi države, ki morajo delovati v javnem, ne pa v privatnem interesu.

V tem razvoju ima važno vlogo razrtvarjanje imperativnega mandata, kateri je bil seveda v Angliji prav tako v navadi kakor v drugih stanovskih državah. Stanovski zbor, ki je imel po imperativnih mandatih vezane roke, radi tega ali ni bil kos rastočim državnim poslom ali pa ni mogel svojim volivcem dajati odgovora za svoje delovanje. Zato postajajo instrukcije (navodila, mandati) zelo splošne; odposlanci stanov dobivajo proste ali vsaj prostejše roke, ohranja pa se fikcija, da zastopa poslanec kljub temu, torej brez pravega mandata za konkretno zadevo, voljo zastopanega. Pa ne samo množina poslov, temveč tudi njih značaj je bil tak, da se niso vedno mogli izvrševati na podlagi obveznih navodil. Angleški parlament ni bil samo zakonodavni kolegij, temveč se je že v starih časih bavil tudi z važnimi upravnimi in pravosodnimi posli. V okviru teh poslov pa so se pojavile

gotovo marsikake zadeve, pri katerih niso bili interesirani volivci vseh tistih poslancev, ki so sodelovali pri teh poslih; pa tudi kadar so bili interesirani, niso mogle njih želje biti v isti meri upoštevane kakor pri zakonodaji, ki dopušča veliko svobodnejši preudarek nego upravni in pravosodni posli. Uprava in pravosodstvo se vrši na podlagi že določenega prava; zato se smatrajo ljudje s pravosodno in upravno kompetenco prej za zastopnike prava, na katero so vezani, kakor ljudje z zgolj zakonodavno kompetenco, ki niso tako tesno vezani. Za pojem državnega organa pa je vprav značilna vezanost na obstoječe pravo. Če pa ima kdo pri izvrševanju enega dela svojih poslov občutek, da mora služiti objektivnemu pravu in v njem izraženim skupnim interesom, je naravno, da se ta občutek uveljavi tudi pri drugih mu poverjenih, v navedenem primeru zakonodavnih poslih. Ta psihološki moment je treba upoštevati ne samo pri spodnjem, temveč tudi pri gornjem domu angleškega parlamenta, kjer bi se dalo še bolj domnevati, da je ta dom zastopnik le nekih razredov, zlasti plemstva, ali celo, da vsak lord zastopa le samega sebe. Toda gornji dom je bil že v najstarejših časih in je še sedaj najvišja sodna instanca. Glede spodnjega doma pa moramo še pomniti, da so bili v njem po-

mešani zastopniki nižjega plemstva in meščanstva; že radi tega je moral ta dom zastopati širše interese nego samo interese enega razreda.

Na zelo značilen način se zrcali sprememba v stališču poslanca od golega zastopnika svojih volivcev do državnega organa v finančni strani njegovega poklica, namreč v vprašanju, kdo naj ga odškoduje za njegove stroške, kdo naj mu plača dnevnice. V začetkih parlamentarizma (Edvard I., 1272—1307) so bile osebe, ki niso imele volivne pravice, oproščene prispevkov za poslanske dnevnice. V dobi Edvarda III. (1327—1377) do Henrika VIII. (1509—1547) so se opetovano vlagale peticije, naj se porazdeli vsota dnevnic na celokupno prebivavstvo dotične grofije. V 14. stoletju pa se je uveljavilo naziranje, da so prispevki za dnevnice poslancev *splošni davek*, ki ga mora plačati celokupno prebivavstvo volivnega okraja. S tem se poraja ideja, da je poslanec zastopnik vseh ljudi svojega volivnega okraja, ne samo volivcev. Težko je, kakor v mnogih drugih vprašanjih historičnega razvoja, reči, kaj je bil v tem razvoju vzrok in kaj učinek: ali je bilo naziranje, da zastopa poslanec celokupno prebivavstvo, vzrok temu, da se je smatralo prebivavstvo v celoti za dolžno odškodovati ga, ali pa je plačevanje stroškov po celokup-

nem prebivavstvu bilo vzrok naziranju, da je poslanec zastopnik celokupnega prebivavstva. Za vzročno zvezo v poslednjem smislu bi se dalo navesti tole: Odškodnina je bila zlasti radi velikih potnih stroškov zelo visoka, posebno za kraje, oddaljene od Londona; tega bremena se je prebivavstvo balo; strah pred plačevanjem teh vsot je bil celo vzrok, da oddaljeni kraji včasih sploh niso hoteli poslati svojih poslancev v parlament; v razdelitvi teh vsot na veliko število ljudi pa se je našlo olajšanje bremena. Za zvezo med poslanskimi dijetami in idejo reprezentance je vsekakor značilen tale dogodek: Ko so se v začetku 15. stoletja svobodni kmetje, ki so živeli na »imunitetah«, izvzetih iz grofijske uprave, branili prispevati k dnevnicam poslancev grofije, so dobili odgovor, da so ti poslanci izvoljeni prav tako za »imuniteto« kakor za ostali del grofij vse države.

Končno se je tudi tretji činitelj najvišje oblasti, kralj, imel za reprezentanta naroda ali države. To se je na Angleškem pokazalo že v stari razliki med kraljem in »krono«. Fiktivna in abstraktna ideja »krone« pomenja oblast, ki jo reprezentira vsakokratni monarh. Ta ne izvršuje državne oblasti v svojem imenu, temveč v imenu in kot zastopnik »krone«. Ideja te reprezentance je veljala že za abso-

lutnega monarha; veliko bolj seveda za konstitucionalnega in parlamentarnega, tako da se danes marsikateri pravice, ki se še vedno pripisujejo »kroni«, ne izvršujejo po kralju, temveč po drugih organih.

Na *Francoskem* so se imperativni mandati nehali pozneje kakor na Angleškem in ne kakor v tej državi polagoma v dolgem historičnem razvoju, temveč mahoma v revoluciji l. 1789. Tega leta so se odpravile instrukcije, ki so jih dobivali zastopniki stanov za skupna zborovanja (*états généraux*); odpravilo se je tudi odpoklicanje poslancev po njihovih volivcih. V ustavi iz l. 1791 je rečeno, da zastopniki, izvoljeni v okrajih, niso zastopniki posameznega okraja, temveč vsega naroda, in da se jim ne more dati noben mandat. V teh letih se je ustvarila francoska teorija o narodnem zastopništvu, ki je še sedaj tudi izven Francije zelo razširjena. V njej ni izginila, temveč se je samo izpremenila teorija o mandatu. Posamezni poslanec ni mandatar svojih volivcev ali svojega volivnega okraja, ampak celokupni parlament je mandatar celokupnega naroda, namreč celokupnosti volivcev. Poslanec ni odgovoren svojim volivcem, toda ves parlament je odgovoren celokupnosti volivcev. Tak mandat se imenuje reprezentativen mandat. Narod je reprezentiran po parlamentu.

Tej teoriji se je ugovarjalo, da ni nobenega pravnega razmerja med parlamentom in narodom; zato more imeti pojem »reprezentance« le političen smisel. Narod deluje samo kot tisti organ, ki ustvarja z volitvami zakonodavni organ, parlament, ni pa njegov mandant. Člani parlamenta niso reprezentanti nikogar; svojo kompetenco imajo direktno iz zakona (*Laband*). Drugo naziranje pa je, da mora biti vendar neka vez med parlamentom in narodom, sicer bi bil parlament neka oligarhija; prava rešitev naj bo ta, da se ima državni narod, to so volivci, za primarni državni organ, voljeni pa, torej parlament, za organ tega organa, potemtakem za sekundarni državni organ (*Jellinek*). To naziranje pa, ki priznava neko pravno razmerje, med primarnim in sekundarnim organom, pride, tako misli *Duguit*, v nasprotje s svojo lastno trditvijo, da ne more biti pravnih razmerij med organi kot takimi. *Duguit* pravi, da je temelj reprezentance solidarnost med reprezentiranimi in reprezentanti in da iz tega nastanejo »situacije« objektivnega prava, ne pa subjektivne pravice. *Hauriou* pa je videl v volitvi neko vrsto investiture, ne pa delegacije, itd.

Ne glede na pravilnost ali nepravilnost vseh teh teorij je treba uvrstiti idejo reprezentance v tisti veliki pokret, ki je upravitelje državnih

poslov osvobojeval od osebnega razmerja do tistih, ki so jim poverili te posle; ta pokret je spremenil uradnike monarha v državne uradnike, t. j. v organe, kateri, dasi ustvarjeni z dejanjem nekega individua, ne služijo temu individuu, temveč državnim, t. j. splošnim interesom. Ista ideja se je tudi glede parlamenta zelo dobro in bolje kakor v francoski teoriji o reprezentativnem mandatu izrazila v razvoju angleške teorije in prakse. Stari angleški jurist *Blackstone* piše l. 1765: »Vsak član, dasi izbran po posameznem volivnem okraju, služi vsej državi; kajti namen njegovega prihoda tjakaj (v parlament) ni osebnega, temveč splošnega značaja; ni, da koristi samo svojim volivcem, temveč skupnosti itd.« (*Commentaries*, I. 2., p. 159). Važno je, da je tudi za poslanca poudarjena javna služba; on ne vrši ne svoje ne svojih volivcev pravice; on ima dolžnost, da služi po svoji najboljši vednosti interesom celokupnosti.

V čem pa obstoji pravna vez med poslancom in njegovimi volivci? Vprav v tem, da so ga oni izvolili. Kakor pri vsaki organizaciji je tudi tu osebno vprašanje nad vse važno. Volivci sami rešujejo vprašanje, *kdo* naj služi pri zakonodaji in drugih parlamentarnih poslih javnim (in s tem seveda tudi njihovim) interesom. *Kako* pa naj služi tem interesom,

to je prepuščeno izvoljenemu samemu. Drugega pravnega razmerja, kakor volitve same, ni med volivci in voljenimi. Seveda pa je z rešitvijo osebnega vprašanja pri volitvi tudi vsaj v glavnem soodločeno o smereh, v katerih bo izvoljeni zastopal javne interese; iz tega izhaja politična odvisnost poslanca od volivcev. V modernih parlamentih pa se je pojavila še druga odvisnost poslanca, namreč od stranke, oziroma njenega voditelja; svoboda poslanca ni toliko ogrožena radi njegove politične odvisnosti od volivcev kakor radi stroge discipline v stranki.

Ako iščemo tesnejše in obsežnejše pravno razmerje med volivci in voljenimi nego je to, ki je bilo pravkar označeno, potem pridemo ali do nenaravnih konstrukcij, ali pa se vrnemo k imperativnemu mandatu, ki se je začel v novejšem času zopet zagovarjati.

Ideja reprezentance (z volitvijo ali brez nje) pomenja upoštevanje interesov tudi tistih, ki niso deležni ustvaritve prava. Volitve pa služijo namenu, da naj bodo tisti, v kojih interesu se ustvari pravo, deležni pri določanju oseb, ki naj ustvarijo to pravo. Zato so volitve znak moderne demokratije. [Mnogo evropskih dasi demokratski urejenih držav se pa razteza tudi na taka prekmorska ozemlja (kolonije), kojih domače prebivavstvo v večini primerov

ni zastopano v državnem parlamentu in torej ni udeleženo pri ustvaritvi za kolonijo veljavnih zakonov. Zato se s pravico govori o »vladajoči« državi, ki »poseduje« kolonijo, za katero se vrh tega mnogokrat ne izdajajo pravna pravila tako kakor v vladajoči državi s sodelovanjem državnega parlamenta, temveč z vladnimi odredbami; kolikor niso kolonije avtonomne, so torej navadno absolutistično vladane.] Demokracija pa zahteva upoštevanje kolikor mogoče velikega števila interesentov pri volitvah, kolikor mogoče splošno volivno pravico. Volitev ustvariteljev prava pomenja zahtevo, da naj se izdajo zakoni le z odločilnim sodelovanjem izvoljenega parlamenta. Ker pa ustvaritev pravnih pravil še ni garancija, da se bodo ta pravila tudi izvrševala, se veže z zakonodavnim delokrogom parlamenta tudi njegova kontrola nad izvrševanjem zakonov, nad upravo; zato so načelniki posameznih panog uprave, ministri, odgovorni parlamentu. Posledica tega je načelo, da potrebuje poglavar države, ki ni odgovoren parlamentu, za svoje čine sodelovanje odgovornega ministra; to se kaže zlasti v sopodpisu, kontrasignaturi, aktov državnega šefa po ministru.

Zahteva enakosti ljudi glede volivne pravice je le posledica zahteve po splošni pravni enakosti, ki je negacija prejšnje stanovske

neenakosti in privilegijev. Načelo enakosti se zato kodificira, uvršča v ustave; z njim tudi posledice, izhajajoče iz principa svobode in enakosti, ter pravila, ki naj garantirajo posamezniku uživanje teh pravic; to so takozvane človeške in državljanske pravice.

Zakonitost uprave zajamčuje poleg ministrske odgovornosti tudi upravno sodstvo; zakonitost delovanja sodišč pa je najbolj zavarovana z njihovo neodvisnostjo od drugih oblastev, katera je zlasti izražena v načelu o ločitvi oblasti.

To načelo, ki je bilo naperjeno zoper absolutistično opravljanje državnih poslov, je imelo važen pomen v razvoju moderne države.

Omenjeno bodi, da so se trudili stari Rimljani najti lek zoper absolutizem ne v navedenem načelu, temveč na drug, zelo zanimiv način: ne z razdelitvijo državne oblasti na razne osebe z ločenimi delokrogi, temveč s podelitvijo *istega* delokroga raznim osebam. V dobi republike so namreč ustvarili za nekatere važne državne delokroge po več, navadno po dva ravnopravna organa (n. pr. dva konzula), ki sta imela popolnoma isto kompetenco; bila sta drug od drugega neodvisna, nista mogla drug drugemu kaj ukazovati, pač pa sta mogla drug drugega čine z »intercessio« uničevati.

β) O LOČITVI OBLASTI

Že v starih časih so poskušali spraviti delokroge državnih organov pod enotne vidike. Aristotel razločuje tri dele državne organizacije:

1. *Tò βουλευόμενον περὶ τῶν κοινῶν.* 2. *Tò περὶ τὰς ἀρχάς.*
3. *Tò δικάζον.*

Prvi del postavlja na najvišjo stopnjo. Ta razporedelba se pa ne strinja z moderno razvrstitvijo v zakonodavno, upravno in pravosodno oblast. Pri Aristotelu obsega prva oblast posvetovanje ne samo o zakonodaji, temveč tudi o takih stvareh, ki bi jih mi uvrstili v upravo in v pravosodstvo. Drugi del državne organizacije pa obsega vse to, kar se tiče sploh državnih oblastvenih organov. Pod tretjim delom se ne razumeva pravosodstvo sploh, temveč samo vse to, kar se tiče ljudskih sodišč (*δικαστήρια*). Sicer pa Aristotel ne izvaja strogo te delitve in ne zahteva ne popolne ločitve ne medsebojne neodvisnosti teh oblasti.

Pozneje so državne delokroge tudi drugače razvrščali. Za novejšo teorijo je zlasti važen nauk John Locke-a, ki ga je l. 1690 razvil v svojih »Dveh razpravah o državni vladi« (Two treatises of civil government). Locke razloča zakonodavno oblast od njej podrejene izvršne oblasti, ki je izvrševanje zakonov; o sodni oblasti ne govori izrečno, pač pa zahteva, da naj bodo vse oblasti podrejene za-

konodavni. Kot tretjo oblast navaja »federativno«, ki naj odloča o vojni in o miru, o mednarodnih pogodbah in sploh o zunanjih zadevah. Poleg tega pa pozna še »prerogative«, to so kompetence kralja, ki jih lahko vrši brez omejitve po parlamentu v javnem interesu po svojem svobodnem preudarku.

Locke-ovi nazori niso bili brez vpliva za Montesquieu-a, ki je podal v svoji knjigi »*Esprit des lois*« (Duh zakonov, l. 1748) najbolj znano teorijo o ločitvi oblasti. Tri oblasti: zakonodavna, eksekutivna in pravosodna naj bodo ločene druga od druge, t. j. ne smejo biti združene v eni osebi ali v enem kolegiju, sicer ni svobode. Vsakdo, ki ima oblast, je nagnjen, da jo zlorabi; zato mora ena oblast biti omejena po drugi. Ako ni zakonodavna oblast ločena od sodne in eksekutivne, ni svobode, ker je nevarnost, da napravi zakonodajavec tiranske zakone v ta namen, da bi jih tiranski izvedel (to se pravi: zakoni bi se napravili za posamezne upravne akte ali sodbe, radi česar ne bi bilo pravne varnosti). Če pa je sodna oblast vezana z eksekutivo, bi imel sodnik moč tlačitelja (to se pravi: nepristranska sodba bi bila motena po pristranskih vidikih uprave). Pri zakonodavni in pravosodni oblasti misli Montesquieu na isto kakor mi. Kot eksekutivno pa smatra oblast o vojni in o miru, o pošiljanju in sprejemanju poslanikov in o ohra-

nitvi miru v notranjosti države. Montesquieu ne razpredeljuje državne oblasti pod kakim zgolj teoretskim vidikom, temveč z namenom, da bi dosegel z ravnotežjem oblasti politično svobodo. Tudi ni priporočal, da naj bodo te oblasti vseskoz ločene druga od druge. Celó zahteval je, da naj šef eksekutivne oblasti sodeluje pri zakonodaji s pravico sankcije in s sklicevanjem in odlaganjem zakonodavne skupščine. Zakonodavni oblasti pa je dal pravico, presojati, kako je eksekutiva izvršila zakone. Dopuščal je tudi izjeme iz prepovedi, da ne sme zakonodavni kolegij izvrševati sodne oblasti. Njemu je šlo v prvi vrsti za medsebojno omejevanje glavnih državnih delokrogov, v zakonodavnem kolegiju pa za omejevanje ene zbornice po drugi.

Dočim je potemtakem zagovarjal Montesquieu samo do neke meje ločitev državnih delokrogov, je šla francoska ustava iz l. 1791 v izvedbi načela ločitve dalje in je zlasti oteževala sodelovanje zakonodavnega kolegija z eksekutivo; vsaka treh oblasti je postala v svojem delokrogu polnomočna, zato pa tudi izolirana. Naslednja ustava iz l. 1793 ne govori več o ločitvi oblasti, temveč o mejah javnih funkcij; premoč zakonodavne oblasti pa je, očitvidno pod vplivom Rousseau-evih idej, tako poudarjena, da ni eksekutiva nič drugega več kakor izvršiteljica ukazov zakonodavnega or-

gana. Ta ustava se sploh ni izvedla. Ustava iz l. 1795 se je vrnila k načelu stroge ločitve oblasti; prav zato pa so nastali hudi spori med zakonodavnimi zbori in najvišjo eksekutivo. Z nastopom Napoleona I. l. 1799 je bila ta ustava odpravljena. Idejo stroge ločitve oblasti je izrazil *Kant* (*Rechtslehre*, § 48) tako, da naj bodo prej navedene tri oblasti v državi tri moralične (mi bi rekli juridične) osebe.

V nobeni sedaj uveljavljeni državni obliki ni načelo ločitve treh oblasti toliko uresničeno kakor v Zedinjenih državah Severne Amerike. Vzrok temu pa ni samo Montesquieu-ev vpliv, temveč tradicija, vznikla v navedenem delu Amerike same. Severna Amerika je bila do l. 1776 angleška kolonija. Angleži, ki so se v 16. in 17. stoletju tja preselili, so za nekatere kolonije sami ustanovili ustave, ki jih je angleški kralj potrdil; za nekatere pa je izdal kralj ali po njem pooblaščen lastnik kolonije ustave (*charters*), ki so vsebovale glavna pravila za organizacijo dotične kolonije. V teh ustavah so bili določeni tile glavni organi: 1. zakonodavna skupščina, 2. voljeni ali po angleškem kralju ali po gospodarju kolonije imenovani guverner in 3. sodišča. Kolonialna zakonodaja pa ni mogla biti tako kakor v popolnoma samostojnih državah brezpogojno odločilna za poslovanje vseh sodnih in upravnih organov, ker so stali nad kolonialnimi

zakoni kolonialne ustave, izdane ali potrjene po angleških oblastvih, in angleški zakoni. Guverner je radi tega res mogel uveljaviti svoj veto zoper zakone, ki bi prekoračili navedene meje, in angleško sodišče je moglo spoznati take zakone za nične. Javlja se torej od kolonialne zakonodaje neodvisna upravna in tudi sodna oblast, ki odloča o veljavnosti zakonov; torej resnična ločitev oblasti. To pa je bilo mogoče radi tega, ker je bila končna sodna instanca angleško sodišče in ker je bil šef kolonialne uprave, guverner, odvisen od angleške vlade. Višja oblast, ki je stala nad kolonialnimi oblastmi, ni bila v koloniji, marveč na drugi strani oceana — v Angliji. Zato je bilo mogoče, da so bile v koloniji sami izvrševane zakonodavne, upravne in pravosodne oblasti med seboj ločene in druga od druge neodvisne.

To razmerje med oblastmi so hoteli Američani obdržati tudi, ko so se ločili od Anglije. Po osvoboditvi seveda guverner ni bil več angleški uradnik, obdržal pa je pravico veta. Najvišja sodišča tudi niso več bila angleška; odpadla je sodnijska presoja zakonov glede njihove skladnosti z angleškimi zakoni, ostala pa je ta presoja glede skladnosti z ameriškiimi ustavami. Toda ker je združevalna vez nadrejenih angleških zakonov oziroma oblasti prenehala, se tudi ločitev oblasti v Ameriki

ni mogla več popolnoma izvajati. Odkrito sodelovanje med zvezno eksekutivo (državnimi sekretarji) in legislativo (kongresom) ni dovoljeno; razvilo pa se je prikrito sodelovanje, ki se vrši v stalnih odborih senata in zbornice reprezentantov. Na ta način ni nastal samo stik med obema oblastima, temveč tudi kontrola in nadvlada legislative nad eksekutivo. Da je ostala popolna ločitev oblasti tudi v Ameriki le teorija, priznavajo Američani sami (zlasti *Woodrow Wilson* v knjigi »Congressional Government«) in obsojajo to teorijo in prakso, ki se je radi nje razvila. Da se tudi sodišča v Ameriki niso mogla obvarovati vpliva zakonodavnega organa, o tem bo govor še pozneje (str. 123).

Načelo ločitve oblasti ni v teoriji jasno izvedeno. Mogoče radi tega ne, ker je praktično kot enotnosti države protivno načelo neizvedljivo. Državna enotnost neizbežno zahteva eno najvišjo, vsem drugim oblastim nadrejeno oblast, ki pa ne mora biti izvrševana samo po enem organu, temveč lahko tudi po več organih sporazumno; šele *pod* to oblastjo se more izvesti delitev oblasti kot načelu enotnosti države podrejeno načelo. V teh mejah pa pomenja ta princip lahko tole: 1. Delitev dela v državni organizaciji; vsak naj dela to, za kar je usposobljen; za ustvaritev zakonov n. pr. so potrebne druge sposobnosti kakor za njih

izvrševanje. 2. Organi glavnih državnih delokrogov naj se nameščajo kolikor mogoče po organih svojega delokroga in 3. tisti organi, katerim se je poverila zaščita najvažnejših človeških interesov, to so sodniki, naj bodo res neodvisni od organov drugih državnih delokrogov, kar naj se pokaže že pri načinu njihove namestitve. Kljub podrejenosti vseh oblasti zakonodavni ali ustavodavni oblasti se vendar lahko poverja sodni, kot z največjimi garancijami neodvisnosti opremljeni oblasti kontrola zakonitosti uprave (pri rednih ali posebnih upravnih sodiščih); posebnemu ustavnemu sodišču pa celo kontrola o ustavnosti zakonodaje, zlasti kadar je le-ta deljena v centralno in pokrajinsko.

V teh zahtevah se kaže historični in pravno-politični pomen slovitega gesla o ločitvi oblasti. Sistematski se pa državna organizacija in pravo deli po višjih in nižjih stopnjah pravne veljavnosti, kar bo obrazloženo v oddelkih o državnih normah in državnih organih.

1. KONSTITUCIONALNA MONARHIJA

Ta državna oblika, ki se je razvila neposredno iz absolutne monarhije, pomenja prvo stopnjo v razvoju moderne države. Na teorijo konstitucionalne monarhije je zelo vplivalo načelo o ločitvi oblasti, s katerim se je ho-

telo varovati ravnotežje med šefom uprave (monarhom) in med parlamentom, voljenim od ljudstva. Navedena dva organa izvršujeta sporazumno najvišjo oblast; pri izvršitvi te oblasti (ustavodaje in zakonodaje) je torej monarh omejen po drugem v ustavi določenem organu; zato se tudi govori o ustavni monarhiji v nasprotju z absolutno monarhijo.

Vendar je ostalo težišče državne oblasti pri monarhu, kar se zlasti kaže v položaju ministrov, ki so bolj odvisni od monarha nego od parlamenta. Že njihov izbor je za to odvisnost značilen. Vladar ni vezan, da imenuje ministre iz članov parlamenta ali s privolitvijo parlamenta; tudi ni neobhodno potrebno, da uživajo ministri zaupanje večine parlamenta; pač pa morajo imeti zaupanje vladarja. Parlament sicer lahko toži ministre radi protiustavnih ali protizakonitih dejanj pri posebnem sodišču, toda prave politične odgovornosti ministrov nasproti parlamentu ni. Zato ne more biti kontrola parlamenta nad upravo zelo učinkovita, in zato se da razlagati, da si je ohranil v konstitucionalni monarhiji monarh mnogo pravic v upravi, ki jih je imel prej kot absolutni monarh; te pravice je tudi dalje izvrševal brez ministrske odgovornosti, n. pr. organizacijo in poveljevanje vojske in pomilostitev. V ostalem pa je tudi kot šef uprave vezan na sodelovanje (sopodpis) ministrov. Kjer ni razmejitev

med kompetenco parlamenta in monarha jasna, jo vrši monarh. Glede zakonodavnih sklepov parlamenta ima monarh stališče popolnoma enakopravnega soodločujočega organa. Ker je za ustvaritev zakona sporazum obeh teh organov potreben, je prav tako od monarha kakor od parlamenta odvisno, da se ustvari zakon po rednem potu. Vladar je glede sankcioniranja zakonov svoboden in ima radi tega absoluten veto; večina zakonov že tako izhaja iz vladnih predlogov, ki imajo takozvano predsankcijo vladarja. V nekaterih konstitucionalnih monarhijah pa je poleg redne zakonodaje obstajala še izredna, n. pr. v bivši Avstriji. Nujno zakonodajo, ki ni spremenila ustave in ki ni trajno obremenila državnih financ, je v času, ko parlament ni bil zbran, lahko vršil monarh sam s svojimi ukazi pod odgovornostjo vseh ministrov; ti zakonodavni ukazi so se morali predložiti parlamentu pri njegovem prihodnjem sestanku in so izgubili veljavo, ako jih parlament ni odobril. S širokim tolmačenjem teh določb so mogli vladar in njegovi ministri vladati dolgo dobo, in celo finančne zakone in državni proračun izdati brez parlamenta, ki ga je smel vladar precej svobodno sklicevati in odlagati. Tudi začasna ustavitev državljanskih pravic, kadar je pretila državi nevarnost, se je vršila na približno isti način kakor izredna vladarjeva zakono-

daja. Za konstitucionalno monarhijo, in sicer za nemško cesarstvo, je bila tudi pripravna *Labandova* teorija o budžetu, o kateri bo govor pozneje (str. 248), ki je potisnila sodelovanje parlamenta v ozadje.

Konstitucionalna monarhija ima svoje ime od konstitucije, t. j. ustave, ki jo je monarh koncediral narodu; bila je to oblika držav s starimi, po dolgi tradiciji v ljudstvu ukoreninjenimi dinastijami. Taki državi sta bili nemško cesarstvo in avstrijsko cesarstvo, ki sta obe izginili l. 1918.

2. PARLAMENTARNA MONARHIJA IN REPUBLIKA

Parlamentarna monarhija je nastala navadno po kaki revoluciji, kadar je narod, oziroma njegovo zastopstvo, pregnal staro tradicionalno in poklical novo dinastijo. Zato je v taki državi vpliv parlamenta pretežen. Zgled parlamentarne monarhije je Anglija, kjer je bila v revoluciji l. 1688 dinastija *Stuartov* odstavljena in dinastija *Oranjevcev* postavljena na prestol. V teku 18. in 19. stoletja so se tam razvile za parlamentarni režim značilne institucije, ki so jih nato posnemale i druge države. Na Angleškem se je vršil tudi ta razvoj polagoma tako, da so se kolikor mogoče

ohranile tradicije v starih oblikah, ki so se napolnile z novimi idejami.

V 17. stoletju so se izjalovili poskusi angleških kraljev, vladati brez parlamenta ali zoper njega; prav tako pa so se tudi izjalovili poskusi parlamenta (Cromwell), vladati brez kralja. Prepiri med tema dvema činiteljema, revolucija s strani enega, državni udari s strani drugega, vse to je pokazalo, da ograža neodgovornost upravne oblasti svobodo parlamenta in naroda, da pa nima odgovornost najvišjega šefa upravne oblasti, t. j. kralja, nič manj slabih posledic. Ta odgovornost je namreč zvezana s kaznovanjem ali z odstavitvijo kralja, kar je globoko segajoč političen prevrat, ki liki revolucija zmaje temelje države. Kako torej strniti odgovornost eksekutivne oblasti z neodgovornostjo šefa te oblasti? Angleži so rešili ta problem z odgovornostjo ministrov, ki obstaja v sledečem: Ministri so odgovorni za protizakonite čine kralja kakor za svoja lastna protizakonita dejanja pred parlamentom kot sodiščem, za druge državi kvarne, dasi ne nezakonite čine, storjene po njih samih ali po kralju, pa pred parlamentom kot kontrolnim organom uprave. S tem je v nujni zvezi prenos politične moči od kralja na ministre.

Angleška ustavna praksa, ki velja kot nezapisano običajno pravo, je razvila tri za izvedbo parlamentarnega režima temeljna načela:

1. Neodgovornost monarha. Nobeno sodišče ne more soditi kralja; ohranil se je v tem oziru princip absolutne monarhije. Kralj ne more storiti krivice v pravnem smislu (*The king can do no wrong*). Ker pa velja to samo za osebo kralja, se ne more nihče pozivati na ukaz kralja, da s tem opravičuje svoj lastni nezakoniti čin.

2. Odgovornost ministra za vsak nezakonit ali državni kvaren čin, ki ga je storil ali pomagal storiti, n. pr. s sopodpisom kraljevega ukaza. Že v starih časih (v 14. stoletju) se je udeleževala kazenska odgovornost visokih državnih organov s takozvanim *impeachment*, t. j. z obtožbo, ki jo je mogel naperiti zoper nje spodnji dom pred gornjim domom parlamenta; gornji dom pa je sodil o obtožbi. V začetku se je uporabljalo to postopanje le radi nezakonnosti, v 17. stoletju pa tudi radi težkih političnih pogrškov v vodstvu države. Da se ne bi mogla ovirati ta odgovornost, je bila l. 1700 kralju odvzeta pravica amnestije obsojenih ministrov. Na ta način določena odgovornost ministrov, kolikor se tiče protizakonitih dejanj, je prešla iz angleškega v ameriško in francosko pravo in potem v ustavno pravo drugih držav. Na Angleškem samem pa je izgubil *impeachment* in kazenska odgovornost ministrov vsak pomen. Zadnji, ki je bil obtožen na ta način, je bil Lord Melville

1. 1804. Danes smatrajo Angleži pri svojem dobro izvedenem parlamentarnem režimu to sredstvo za nepotrebno, ker more večina spodnjega doma vedno odstraniti neljubega ji ministra z navadnim glasovanjem; s politično odgovornostjo je postala posebna kazenska odgovornost praktično brezpomembna.

3. Pri vsakem službenem ali politično pomembnem činu kralja mora sodelovati kak minister. To načelo se je tudi razvilo iz stare navade, po kateri so morale imeti važnejše izjave kralja, da so bile pravno veljavne, obliko pisma, opremljenega z določenimi pečati. Pečate so varovali visoki uradniki in jih pritiskali na kraljeve akte. S tem so postali ti uradniki odgovorni za zakonitost kraljevih aktov. Iz tega je nastalo sodelovanje ali vsaj prisostvovanje ministrov pri vseh (ne samo pri pismenih) službenih ali politično pomembnih činih kralja. Le tako se je dala odgovornost ministrov za zakonitost in politično primernost kraljevih činov tudi moralno opravičevati. To sodelovanje se izraža v izreku: kralj ne more delovati sam (*The king cannot act alone*).

Ta načela so bila podlaga za izvedbo parlamentarnega sistema. Možnost nasprotja med kraljem oziroma odgovorno vlado na eni in parlamentom na drugi strani je najmanjša takrat, kadar uživajo svetovavci kralja, ki so obenem odgovorni vršitelji državne oblasti,

popolno zaupanje parlamenta, odnosno njegove večine. To zaupanje pa je v dobri meri zajamčeno, ako so ministri sami člani, in še v večji meri, ako so vodilni člani parlamentarne večine. Kljub temu pa ostanejo ministri odgovorni tudi kralju; zato morajo uživati tudi njegovo zaupanje. Zato jih on izbere in imenuje iz parlamentarne večine, oziroma v sporazumu z njo.

Ta navada se je na Angleškem razvila po l. 1688, vendar samo polagoma in postopoma. Vedno težje je postajalo, vladati zoper voljo parlamenta, zlasti radi njegove budžetne pravice. Toda šele l. 1792 je prvič padlo ministrstvo, ki je izgubilo zaupanje parlamenta. V 19. stoletju se je politična odgovornost ministrov bolj in bolj utrjevala; z njo pa tudi naziranje, da ne velja odgovornost nasproti parlamentu kot takemu, temveč nasproti parlamentu kot izrazu ljudskega mnenja. Radi tega ni vedno potrebno, da odstopi ministrstvo, ki je izgubilo zaupanje večine v parlamentu, ako misli, da ima zase javno mnenje, ki se izraža v mnenju večine volivcev. V takem primeru mora ministrstvo predlagati kralju razpust parlamenta (spodnjega doma), in izid nato razpisanih volitev odloča, ali ostane to ministrstvo na vladi ali ne. Sredstvo razpusta v navedenem smislu je prvič uporabil že *Pitt* l. 1784; nove volitve so mu prinesle večino. Tako je pre-

hajala odločitev o vladi od kralja na parlament, oziroma na volivce.

Pri vprašanju usode ministrstva se je na Angleškem v preteklem stoletju pokazalo, da je bilo javno mnenje močnejše od parlamenta, kateri je bil voljen na podlagi precej omejene volivne pravice. Z napredkom demokratskih idej se je dalo spraviti v sklad javno mnenje z mnenjem parlamenta le tako, da se je razširjevala volivna pravica. To se je zgodilo v Angliji z volivnimi reformami iz l. 1832, 1867, 1884 in 1918. Tako se je moglo pri volitvah izraziti javno mnenje, namreč mnenje politično pomembnih krogov.

Soglasje med večino parlamenta in večino volivcev je podano pri volitvah in se kaže baš v izidu volitev; po volitvah, torej v toku delovanja parlamenta, se pa lahko pojavi razlika med mnenjem večine parlamenta in javnim mnenjem, t. j. mnenjem večine naroda, organiziranega na podlagi primerno široke volivne pravice. V parlamentu lahko stranke spremené svoj program, poslanci prestopijo iz ene stranke v drugo, volivci tudi lahko spremenijo svoje pri volitvi izraženo mnenje, nekateri volivci odpadejo radi smrti ali drugih razlogov, novi volivni upravičenci prihajajo, n. pr. radi dosege za volivno pravico predpisane starosti. Iz vseh teh razlogov je politični ustroj parlamenta in volivnega kolegija ali pa

tudi obeh lahko tako spremenjen, da ni več nekdanjega soglasja. Iz tega izhaja pri parlamentarnem sistemu potreba, da naj ne bo doba enega parlamenta predolga, da naj se v primernih presledkih zopet nanovo sestavi parlament, ki ustreza večini volivcev, in temu primerna vlada. Nadaljnja iz navedenega sistema izvirajoča zahteva pa je, da se sme parlament tudi pred potekom njemu z zakonom odmerjene dobe razpustiti, ako misli ali parlament ali vlada, da sestava parlamenta ne ustreza več politični opredelitvi volivcev. Nove volitve bodo zlasti potrebne, kadar se pojavijo nova, pri zadnjih volitvah še neznana vprašanja, ki utegnejo biti odločujoča za opredelitev volivcev.

Iz vsega tega izhaja, da zahteva moderni parlamentarni sistem ne samo skladnost vlade s parlamentom, temveč tudi skladnost parlamenta z javnim mnenjem, katero naj se izraža 1. s primerno široko volivno pravico, 2. v ne predolгих rednih presledkih, 3. izredno pri važnih vprašanjih. V zadnjem pogledu ima tudi načelnik države važno vlogo, da dá iniciativo za razpust parlamenta in razpis volitev. Kadar ministrstvo ne vidi ali ne bi hotelo videti nesoglasja med parlamentom in javnim mnenjem, bi si vprav v duhu parlamentarnega režima smel državni načelnik izbrati drugo ministrstvo z edino nalogo, da izvede, seveda objektivno

po zakonu, volitve; po volitvah bi se pa moralo sestaviti tako ministrstvo, ki ustreza večini novoizvoljenega parlamenta. Na tej podlagi se da rešiti vprašanje, ali je v parlamentarni monarhiji vladar primoran, sankcionirati zakonske sklepe parlamenta. Načeloma da. Le tedaj, ako misli, da glede zakonskega načrta ni soglasja med večino parlamenta in večino naroda, sme na prej navedeni način razpustiti parlament. Izidu volitve, torej »volji naroda«, pa se mora tudi vladar pokoriti in zakonski načrt potrditi, ako na njem vztraja i novi parlament; to že radi tega, ker se ne bi mogel najti minister, ki bi nosil pred parlamentom odgovornost za odklonitev sankcije. Tudi takojšnji nov razpust ne bi pomagal, ker bi volitve pokazale isti izid. Sicer pa bi bilo več razpustov v kratkih presledkih nekaj protiparlamentarnega, ker ne bi bilo parlamenta, primerno dolgo zbranega. To pa ne gre že radi potrebe vsakoletne parlamentarne odobritve državnega proračuna in, zlasti na Angleškem, radi podaljšanja veljave tistih zakonov, ki veljajo samo za eno leto.

V parlamentarni državi je vodstvo državnih poslov in odgovornost zanje pri ministrih. To vodstvo zahteva določeno smer in enotnost v važnih vprašanjih. Da je homogenost vlade v tem smislu zajamčena, pozove načelnik države navadno voditelja večine, ali kako

drugo pomembnejšo osebo iz nje, da sam izbere in mu predloži druge ministre v imenovanje, da torej sestavi ministrski kabinet. Sestavitelj kabineta se nato imenuje za ministrskega predsednika, ki se ponekod zove prvi minister (premier) ali še točneje predsednik ministrskega sveta, t. j. zbora vseh ministrov, v katerem se važnejša vprašanja kolegialno rešujejo. Ministrski predsednik predseduje temu zboru, ga reprezentira in ga vodi politično ter skrbi za izravnavo nesoglasij med posameznimi ministri. (Gl. str. 380.) Enotnosti ministrskega sveta (kabineta) ustreza načelo solidarne odgovornosti vseh ministrov za vprašanja splošne politike; vsak minister pa je sam odgovoren za vprašanja svojega resora. Solidarnost ministrstva ima za posledico, da morajo z odstopom ministrskega predsednika, ako se to, kakor navadno, zgodi radi važnih političnih vprašanj, odstopiti tudi vsi drugi ministri; navadno odstopijo z njimi tudi drugi visoki uradniki, ki zavzemajo politično važna mesta. Parlamentarna odgovornost ministrov ne pomenja, da ima parlament nad njimi ukazovalno oblast, temveč samo, da ima pravico, kontrolirati *preteklo* ravnanje ministrov. Iniciativa za ravnanje gre ministrom.

V parlamentarni monarhiji se ne more kakor v konstitucionalni kratiti parlamentu budžetna pravica, njegovo najmočnejše orožje, s pobi-

ranjem davkov in trošenjem državnega denarja brez parlamentarno odobrenega proračuna. Kajti vprav vsakoletna dovolitev dohodkov in izdatkov je tisto skrajno sredstvo, s katerim onemogočuje parlament vladanje tistemu ministrstvu, do katerega nima zupanja.

Sestajanje parlamenta se mora v mnogih parlamentarnih državah vršiti v zakonskih rokih; ni torej odvisno od monarha. Tudi zaključenje parlamenta, dasi izvršeno z vladarjevim činom, je včasih vezano na pogoje, n. pr. na to, da je proračun sprejet; odgoditev pa je ponekod prepuščena parlamentu samemu.

Na Francoskem se radi pretežnega vpliva teorije o ločitvi oblasti in radi absolutnega vladanja Napoleona I. ni mogel uveljaviti parlamentarni režim že v revolucionarni dobi. To se je zgodilo šele po padcu Napoleona z ustavo (charte), ki jo je izdal l. 1814 Ludovik XVIII. Po raznih revolucijah in spremembah državne oblike v 19. stoletju je bil v Franciji uveden s še sedaj veljavnimi republikanskimi ustavnimi zakoni iz l. 1875 parlamentarni režim, ki pa deluje drugače kakor v Angliji že radi republikanskega značaja državnega poglavarja. Predsednik republike je voljen od parlamenta, v skupni seji senata in poslanske zbornice; ta skupni zbor se imenuje »Assemblée Nationale«. Radi tega je predsednik fran-

coske republike veliko bolj odvisen od parlamenta nego kralj v parlamentarni monarhiji. Glede parlamenta ima te kompetence: sme ga sklicati na izredno zasedanje, kar mora storiti, če to zahteva večina članov vsake zbornice; sme ga odgoditi, toda ne za dlje nego za en mesec in ne več kot dvakrat v istem zasedanju, in zaključiti, toda obe zbornici morata biti zbrani vsako leto najmanj pet mesecev; na redno zasedanje se sestane parlament sam; predsednik sme tudi razpustiti spodnji dom, t. j. poslansko zbornico, toda le s privolitvijo senata. Zgodilo se je to do sedaj samo enkrat. Predsednik ima pravico iniciative za zakonske predloge in sme zoper zakone, sklenjene od obeh zbornic, vložiti veto. Ako pa ponovita obe zbornici svoje sklepe z navadno večino, mora predsednik te sklepe promulgirati kot zakon. Pravice veta francoski predsedniki še nikoli niso uporabili; veto tudi ne bi učinkoval brez razpustitve poslanske zbornice, ker zadostuje navadna večina, da obvelja sklep parlamenta. Predsednik je neodgovoren; le radi veleizdaje ga more obtožiti poslanska zbornica pred senatom, ki v zadevi razsodi (impeachment). Politična odgovornost ministrov je določena v členu 6 ustavnega zakona z dne 25. februarja 1875: »Ministri so pred zbornicama (parlamenta)

solidarno odgovorni za splošno politiko vlade in individualno za svoje lastne čine.« Odgovorni so za politično neodgovornega predsednika republike. S tem je določen parlamentarni režim. Predsednik more imenovati le take ministre, ki uživajo zaupanje večine parlamenta. Kljub temu, da bi moral biti predsednik republike, ki je izvoljen za dobo sedmih let, po besedilu in duhu ustave neodgovoren, se je že večkrat (zadnjič l. 1924) zgodilo, da je moral po volji parlamenta (oziroma poslanske zbornice) zapustiti svoje mesto pred koncem sedemletne službene dobe. S tem se je dokazalo, da je tudi šef države v svojem položaju odvisen od parlamenta. Francoski ustavotvorci iz l. 1875 so hoteli posnemati angleški parlamentarizem. Po besedilu ustave se je to zgodilo. Pokazalo pa se je, da se razvija parlamentarizem v republiki in pri takem dvodomnem sistemu, ki ima, kakor v Franciji, približno enako sestavljene zbornice, v drugi smeri. To, kar je ustvarila stoletna tradicija na Angleškem, kjer je ostal monarh neodgovoren in ministri odgovorni tudi njemu, ne deluje, preneseno v druge dežele, na isti način. Politična neodgovornost predsednika nasproti parlamentu se vsaj v nekaterih primerih ni mogla držati; parlamentarni režim angleške monarhije se je v Franciji spremenil v režim parlamenta.

V mnogih evropskih državah je, seveda na različne načine, uveljavljen parlamentarni režim; n. pr. v Belgiji, Nemčiji, Poljski, Jugoslaviji, Češkoslovaški, Rumuniji in v Avstriji; v tej državi se člani vlade celó volijo od parlamenta (narodnega sveta), ki jih lahko s sklenjeno nezaupnico odstavi.

3. PREDSEDNIŠKA REPUBLIKA

koje vzorec so Zedinjene države Severne Amerike, ima neke sličnosti s konstitucionalno monarhijo. To se da historično razlagati: Kakor znano, so bile Zedinjene severnoameriške države do l. 1776 angleške kolonije. Ko so se odtrgale od Anglije, so vendar v svoji novi ustavi ohranile marsikatero institucije, ki so veljale prej. Dale so n. pr. svojemu voljenemu republikanskemu poglavarju, predsedniku, približno iste kompetence, ki jih je imel angleški kralj. Takrat pa ni bil parlamentarni režim v Angliji še popolnoma uveljavljen; angleški kralj je imel veliko več oblasti nego jih ima sedaj. Dočim pa je šel v Angliji ustavni razvoj naprej proti popolnemu parlamentarnemu sistemu, je ostalo v Severni Ameriki do danes približno to, kar je bilo ustanovljeno v 18. stoletju. Utrjevanju takrat določenih kompetenc je pomagala ideja o ločitvi oblasti, ki je, kakor že prej dokazano, našla v Ameriki

rodovitna tla, potem pa tudi v ustavi sami izražena velika težkoča ustavne spremembe. Na Angleškem pa, kjer ni zapisane ustave, se je mogel običaj svobodno razviti.

Velika razlika med predsedniško republiko in konstitucionalno monarhijo pa je ta, da predsedniška republika *ni* monarhija. Poglavar države ni deden, temveč voljen, v Severni Ameriki za razmeroma kratko dobo štirih let. Voli ga ljudstvo, ne pa parlament. Zato je od parlamenta v veliko večji meri neodvisen nego predsednik parlamentarne republike. Zoper zakonodavne sklepe parlamenta ima učinkovit veto. Za imenovanje visokih federalnih uradnikov in za ratifikacijo meddržavnih pogodb pa potrebuje privolitve senata. Na drugi strani je tudi parlament od predsednika, ki nima zakonodavne iniciative, neodvisen, kar se kaže zlasti v tem, da ga predsednik ne more razpustiti. Predsednik ne prihaja v parlament, temveč mu naznani svoje želje s poslanico. Ministri (državni tajniki) ne tvorijo ministrskega kabineta; odgovorni so samo predsedniku, niso politično odgovorni parlamentu. Pač pa je glede predsednika, podpredsednika (ki je obenem predsednik senata) in drugih visokih uradnikov poskrbljeno za »impeachment«, ki ga more zoper nje naperiti dom reprezentantov (ljudska zbornica) kot tožitelj pred senatom kot sodnikom; dotični,

kateri je na ta način obsojen radi veleizdaje, podkupa ali drugih težkih zločinov in pregreškov, se odstavi od svojega mesta.

Velika moč predsednika je podprta po teoriji o ločitvi oblasti, po težkoči izpremeniti ustavo, po dvodomnem sistemu (en dom je lahko protiutež proti drugemu) ter po močni sodni oblasti, ki preprečuje, da bi zakonodaja prekoračila svoj v ustavi določeni delokrog. Na drugi strani pa kratka predsedniška doba in tudi federalni ustroj države otežujeta predsedniku, da bi postal diktator; dasi večkratna izvolitev iste osebe ni prepovedana, vendar ni bil nihče dosedaj izvoljen več nego dvakrat.

Kakor smo že omenili (str. 104), se je radi nemožnosti popolne izvedbe principa o ločitvi oblasti razvilo sodelovanje vlade s parlamentom v parlamentarnih odborih. S tem je — tako pravi ena stran — polagoma dobilo zakonodavstvo premoč nad predsednikom; druga stran pa toži, da si je predsednik v nasprotju z duhom ustave usvojil diktatorsko oblast. Na vsak način se vidi, da se zdi legislativna oblast izvršni oblasti in obratno izvršna legislativni premočna; tudi to je posledica principa ločitve oblasti, ki ne dovoljuje, da bi bili obe oblasti v zadostno tesni legalni zvezi.

Navadno se smatra, da je sodna oblast kot čuvar ustave tudi od zakonodavstva popolnoma neodvisna. Toda, kakor piše *Wilson*

(Congressional Government, p. 38), more kongres, t. j. parlament, ustvariti nova mesta pri najvišjem sodnem dvoru, senat pa mora potrditi imenovanje najvišjih sodnikov; s tem lahko vpliva na predsednika, da imenuje sodnike po političnih vidikih.

Slično kakor Zedinjene države Severne Amerike sta urejeni Brazilija in Argentina. Tudi v Nemški republiki ima od ljudstva voljeni predsednik precej važne kompetence; vendar je njegova oblast zavoljo parlamentarnega sistema politično znatno vezana; tudi more biti pred potekom sedemletne predsedniške dobe na predlog državne skupščine odstavljen z glasovanjem naroda (referendum).

4. DIREKTORIALNA REPUBLIKA

Naziv te, navadno kot tretji tip navedene moderne republike izvira iz »direktorija«, t. j. po parlamentu voljenega kolegija petih oseb, ki je po francoski ustavi iz l. 1795 izvrševal eksekutivno oblast; ta kolegij (*Directoire exécutif*) je imenoval in odstavljajl ministre. Kot direktorialna republika se smatra sedaj Švica, kjer je najvišja eksekutivna oblast kolegialno sestavljena. Eksekutivni kolegij se zove tam zvezni svet (*Bundesrat, Conseil fédéral*); njegovi člani, katerih je sedem, so voljeni od zveznega zbora (*Bundesversammlung, Assem-*

blée fédérale) za dobo treh let iz švicarskih državljanov, ki imajo pasivno volivno pravico v narodni svet (Nationalrat, Conseil National). Člani zveznega sveta ne smejo izvrševati drugega poklica ali druge javne službe, zlasti ne morejo biti obenem ne člani zveznega sodišča ne člani zveznega zbora, t. j. parlamenta, ki obstaja, kakor je značaja Švice kot zvezne države primerno, iz dveh zbornic, namreč iz prej navedenega narodnega sveta kot zastopstva celokupnega naroda in iz stanovskega sveta (Ständerat, Conseil des Etats) kot zastopstva kantonov. Zvezni svet se udeležuje zborovanja parlamenta, katerega sme sklicati na izredno zasedanje, in ima kot kolegij pravico iniciative; nima pa ne pravice veta ne pravice razpusta parlamenta, kateremu tudi ni politično odgovoren; člani zveznega sveta namreč ne odstopijo, ako njihovi predlogi niso sprejeti od parlamenta ali od naroda. V Švici torej ni parlamentarnega sistema; člani zveznega sveta so stalni za dobo treh let.

Načelo enakopravnosti kantonov v vrhovni upravi je toliko varovano, da ne sme biti v zveznem svetu več kot en član iz istega kantona. Vsak član zveznega sveta ima vodstvo ene upravne panoge (ministrskega resora). Iz omenjenih sedmih članov zveznega sveta se od zveznega zbora eden za dobo enega leta voli za predsednika zveznega sveta z na-

slovom »zvezni predsednik«. On in podpredsednik ne moreta biti izvoljena dve leti zaporedoma. Zvezni predsednik zastopa državo na znotraj in na zunaj. Dasi ga je zato treba imeti za najvišjega državnega funkcionarja v Švici, je vendar njegov položaj glede na kratko dobo službe, zlasti pa glede na načelo kolegialnega odločevanja v zveznem svetu dosti slabši od položaja predsednikov drugih republik. Najvišje eksekutivno in vladno oblastvo je pač zvezni svet, ki je glede nekih sporov tudi upravno sodišče; vladna oblast zveznega sveta pa je, v primeri z ministrstvi v drugih državah, znatno skržena, ker je ta svet v mnogih ozirih samo izvršilni organ zveznega zbora, kateremu gre tudi sicer nadzorstvo nad njegovim poslovanjem.

Ta sistem, ki, podobno kakor v zvezi, obstaja tudi v kantonih, je mogoč pri posebnih razmerah, ki vladajo v Švici. Ne samo, da je eksekutivna oblast razdeljena med zvezo in kantoni, ki sami izvršujejo večji del i zveznih zakonov, obsega ta oblast sama na sebi manj važnih poslov nego v drugih državah. Ker je namreč Švici internacionalno garantirana nevtralnost, je uprava njenih zunanjih in vojaških zadev razmeroma enostavna, dočim imajo v drugih državah vojaška in zunanjepolitična upravna oblastva dalekosežne in močno koncentrirane kompetence. Tudi sodna uprava

je v Švici razbremenjena s tem, da so v mnogih kantonih sodniki voljeni ali od ljudstva ali od kantonskega parlamenta. Člani federalnega sodišča pa so voljeni od zveznega zbora.

b) IDEJA SESTAVLJENE DRŽAVE

1. SODRŽAVJE

Iz spoznanja, da je država pravna organizacija, ki je neposredno podrejena meddržavnemu pravu, izhaja, da ni država tista organizacija, ki ni neposredno podrejena meddržavnemu pravu, kar smo videli pri primeru protektorata (gl. str. 43). Pogodbe med državami, s katerimi se ne odrekajo svoji sposobnosti, storiti čine, ki se direktno presojuje po meddržavnem pravu, ne morejo ukiniti državnega značaja držav, katere so vezane po pogodbah; pogodbe so namreč same del meddržavnega prava in se samo po njem presojuje. Tudi kadar se s temi pogodbami ustvarijo posebne organizacije in organi (uradi, komisije, sodišča), ni neposredna podrejenost držav-pogodnic meddržavnemu pravu odstranjena, ako imajo te organizacije in ti uradi meddržaven značaj; tak značaj pa imajo, kadar je njih obstoj odvisen edinole od meddržavnih pogodb, ne pa enostransko od prava kake države. Sem spada n. pr. Svetovno pošto društvo s svo-

jim uradom v Bernu, Internacionalni urad za mere in uteži v Parizu i. dr. Taka organizacija je tudi l. 1919 z meddržavno pogodbo ustanovljeno Društvo narodov s svojimi raznimi podorganizacijami, n. pr. Internacionalni urad dela, Internacionalni sodni dvor itd.

K meddržavnim organizacijam se šteje *sodržavje* (Staatenbund, Confédération d'Etats), ki se navadno opredeljuje kot trajna zveza držav s stalnimi organi in z namenom, gojiti skupne, posebno pa zunanjepolitične interese svojih članov. Razumljivo je, da more biti ena in ista država član več takih internacionalnih organizacij, ki imajo določene, točno omejene cilje, kakor n. pr. prej navedeno poštno društvo, da pa ne more biti član več *sodržavij*, ker je namen slehernega *sodržavja*, da varuje zunanjepolitične interese svojih članov v velikem obsegu. Mogoče pa in za slabost tega razmerja značilno je, da so bile nekatere države samo z enim svojim delom člani *sodržavja*, z drugim pa ne: Avstrijska monarhija je bila samo s svojim avstrijskim, ne pa z ogrskim delom, Danska samo s kneževinama Holstein in Lauenburg član Nemške zveze. Od alijanse se razlikuje *sodržavje* poglavitno po tem, da deluje stalno in ne samo za primer vojne (*casus foederis*) in da ima radi tega svoje stalne zvezne organe. Od drugih meddržavnih organizacij, ki smo jih prej omenili, se pa raz-

likuje sodržavje po svojih daleč segajočih namenih in temu primerno po svoji intenzivnejši organizaciji. Ker pa je ta razlika samo razlika po mnogoterosti smotrov in po intenzivnosti organizacije in je končno vsako razmerje med državami zunanjepolitičnega značaja, ni razlika med pojmom sodržavja in drugimi meddržavnimi organizacijami vedno jasna in v vedi nepobitno določena. Res so se smatrale precej različne zgodovinske zveze med državami za sodržavja. Kot taka se navajajo za novejši čas Združene nizozemske države od 1579 do 1795, Severnoameriška konfederacija 1778 do 1787, Švicarska zveza (Eidgenossenschaft) do l. 1789, potem od l. 1803 do l. 1814 in od l. 1814 do l. 1848; Konfederacija južnih držav Severne Amerike 1861 do 1865, Zveza avstralskih kolonij 1885 do 1895, Renska zveza (Rheinbund) 1806 do 1815 in Nemška zveza (Deutscher Bund) 1815 do 1866.

Razni nazori o značaju sodržavja se pa strinjajo v tem, da so njegovi člani resnične države; mnogi pravijo celo »suverene« države. Po tukaj zastopanem mnenju pomenja to, da so člani sodržavja neposredno podvrženi meddržavnemu pravu. Sadržavje velja sicer v nekaterih meddržavnih razmerjih za enoto. Ima lahko svoje poslanike v drugih državah, sklepa v svojem imenu pogodbe, napoveduje vojno, sklepa mir; toda obenem se smatrajo v drugih

ozirih tudi člani sodržavja za meddržavne enote.

Odločilno pa je, da je članstvo samo meddržavno razmerje. Ako namreč izstopi država iz sodržavja in se to zgodi v skladu z osnovno pogodbo, je to odpoved ali pa druga pravno pripoznana ukinitve pogodbe; ako se pa to zgodi zoper določbe pogodbe, je smatrati to sicer za kršitev pogodbe, ki ima vse posledice take kršitve, ne pa za upor zoper kako nadrejeno državno oblast. Oboroženi spopad, ki je nastal leta 1866, ko je Prusija izstopila iz Nemške zveze, se ni smatral za upor zoper nadrejeno državno oblast, temveč za vojno v meddržavno-pravnem smislu, kar je velika razlika; že to ni nikakor vseeno, ali se smatrajo bojevniki za vojake v meddržavnem smislu ali za rebele, upornike. Istotako utegne nastati prava vojna, kadar se država-članica z oboroženo silo upre zoper »zvezno eksekucijo«, t. j. zoper prisilna sredstva, ki jih uporabijo zvezni organi zato, da bi izvršili svoje sklepe. Tudi pravni značaj teh sklepov dokazuje, da so člani sodržavja prave države. Zakaj ti sklepi niso že kot taki splošno obvezni v posamezni državi, temveč postanejo obvezni šele takrat, kadar so, liki meddržavna pogodba, po kompetentnih organih te države uzakonjeni ali vsaj na pravno obvezen način objavljeni. V skladu z vsem tem je, da ni v so-

državju posebnega zveznega državljanstva, marveč le državljanstvo po pravu posameznih držav. Sadržavje se more kot meddržavno-pravno razmerje razdružiti na isti način kakor druga taka razmerja; če ni v osnovni pogodbi določeno kaj drugega, se vrši lahko razdružitev tako kakor ustanovitev, s soglasnim sklepom združenih držav.

Pravnemu značaju sodržavja primerna je njegova organizacija. Glavni organ je zvezni zbor, to je zbor delegatov posameznih držav; delegati se po svojih vladah imenujejo, pooblašajo, instruirajo in odpoklicavajo. Načeloma velja za sklepanje soglasnost in enakopravnost glasov. V nekaterih sodržavjih, n. pr. v Nemški zvezi, so bili sicer možni tudi večinski sklepi in so imele večje države več glasov, toda osnovna pogodba, s katero se je ustvarilo sodržavje in v kateri je bil določen navedeni način sklepanja, kakor tudi vsaka sprememba te osnovne pogodbe, je morala biti sklenjena soglasno. Zato se pravi, da sodržavje kot tako ne more določati in menjavati svoje kompetence, da nima »kompetence o kompetenci«, to se pravi, da nima najvišje ali ustavodavne oblasti; to oblast imajo le vse združene države skupaj in soglasno. Predsedstvo za formalno vodstvo poslov je imela ali stalno ena izmed zveznih držav (v Nemški zvezi Avstrija) ali te države izmenoma (Združene nizozemske

države, Švicarska zveza); ali pa je bilo vodstvo poverjeno predsedniku, ki je bil ali voljen po zveznem zboru samem (Severnoameriška konfederacija) ali pa imenovan po tuji državi (predsednik Renske zveze je bil imenovan po francoskem cesarju). Zveznemu zboru so podrejeni drugi zvezni organi, n. pr. vojskovodje in poslaniki.

Stvarna kompetenca sodržavja je bila v posameznih zgodovinskih primerih zelo različna. Vedno pa so spadale k tej kompetenci zunanje-politične zadeve; poleg tega poveljstvo nad zvezno vojsko, ki je bila sestavljena iz prispevkov (kontingentov) posameznih držav. Zvezno sodstvo je obstajalo navadno le v razsojanju sporov med državami; le v Severnoameriški konfederaciji je bilo zvezno sodstvo obsežnejše, kar je v skladu z velikim pomenom sodne oblasti sploh v tej deželi. Zvezno gospodarstvo je navezano na prispevke posameznih držav; višino določa zvezni zbor. Ponekod so bile tudi važne prometne zadeve proglašene za skupne ali so bile vsaj postavljene pod nadzorstvo zveze: n. pr. denar, mere in uteži, pošta, trgovina; včasih je obstajala glede teh zadev posebna zvezna uprava.

Ker so člani sodržavja prave države, ker je njih članstvo v zvezi odvisno od njih samih, kompetenca sodržavja pa od vseh članov skupaj, je teorija smatrala sodržavje za enako

privatnopravni družbi (*societas*). *Jellinek* pa prispodablja sodržavje nemškopravnemu »*Gesamthandverhältnis*«, t. j. družbi, v kateri tvorijo zadrugarji, kadar delujejo vsi skupno (z združenimi rokami), eno pravno enoto; v ostalem pa je vsak član zase tudi pravna enota. Pomena takih prispodob ni treba, kar izhaja tudi iz izvajanj *Jellineka* samega, precejevati, posebno ako upoštevamo, kako različna razmerja med državami so se imela za sodržavja.

V tem oziru je zanimiv boj, ki se je vršil v letih 1861—1865 med južnimi in severnimi državami Severnoameriške zveze (takozvana secesijska vojna). Poleg nesoglasja v suženjskem vprašanju je bila zlasti interpretacija zvezne ustave predmet spora. Južne države so zastopale stališče, da so članice Zveze prave (suverene) države. To naziranje je bil že prej utemeljeval *John Calhoun* (1782—1850) v svoji razpravi o ustavi in vladi Zedinjenih držav. Po njegovem mnenju se naslanja ta ustava na pogodbo med državami in ne na zakon; zato so si ohranile posamezne države suverenost. Sicer je v Zedinjenih državah, tako meni *Calhoun*, centralna (federalna) oblast v neposrednem razmerju z državljani posameznih držav v zakonodaji, upravi in pravosodstvu; toda te kompetence so na centralno oblast prenesene, delegirane od posameznih držav.

Zato ni centralna oblast posameznim državam nadrejena, temveč jim je prirejena. Vsaki posamezni državi gre sodba glede obsega kompetenc, ki so zveznim organom delegirane, ter glede ustavnosti sklepov teh organov. Kadar se zdi kaki posamezni državi, da je zvezna oblast storila protiustaven čin, ima pravico, provizorno izreči neveljavnost tega čina ter zahtevati, da odloča celokupnost zveznih držav o njegovi ustavnosti; odločitev se najprimerneje vrši na isti način, kakor je določen za spremembo ustave. Ta pravica posamezne države se imenuje pravica *nulifikacije*. Kadar se izreče odločitev celokupnosti na škodo posamezni državi, ki ostane v manjšini, in kadar smatra le-ta tudi nadalje, da je oспорjeni čin protiustaven, potem ima, ker je suverena, pravico, da razveže zase zvezno pogodbo in izstopi iz zveze (pravica *secesije*). Po tej obrazložbi bi bilo smatrati Severnoameriško zvezo prej za sodržavje nego za zvezno državo. Z zmago severnih držav pa je bilo odločeno, da nimajo posamezne države pravice, svobodno interpretirati ustavo kakor kako pogodbo, da so podrejene zvezi, da nimajo pravice *nullificationis et secessionis*, da je torej treba tolmačiti ustavo v smislu zvezne države.

Oblika sodržavja se ni mogla nikjer dolgo držati, ker pomenja poskus, združiti dve na-

sprotujoči si stremljenji: Ustvariti iz več držav novo skupnost, ki bi nudila vsem članom koristi enotne velike države, in vendar ohraniti vsem tem državam samostojnost in neodvisnost v vprašanju članstva. Radi tega notranjega nasprotja je tudi pravno pojmovanje sodržavja zelo oteženo. Vsa dosedanja sodržavja so ali razpadla (Nemška zveza) ali se spremenila v zvezne države (Severna Amerika, Švica, Avstralija) ali celo v edinstvene države (Nizozemska). Kot sodržavju podobna oblika se lahko smatra sedaj obstoječe Društvo narodov; vendar se kaže v njegovih pravilih in smotrih važna razlika: Društvo narodov je odprta družba, vsem državam je pod določenimi pogoji vstop dovoljen; vprav namen Društva narodov je, združevati vse države v svojo skupnost; to ustreza njegovemu bistvenemu smotru, ohranjevati in utrjevati mir med vsemi državami.

Poseben način sodržavja je *uniya*, t. j. zveza dveh ali več držav, ki obstaja v skupnosti najvišjega državnega organa. Dejanski so se pojavile unije samo pri monarhijah v dveh oblikah: personalna in realna unija. *Personalna unija* ni pravno hotena zveza, skupnost monarha ni ustanovljena po kakem skupnem pravnem činu več držav, zato ta unija pravzaprav sploh ni *pravna* zveza med državami.

Zveza se pojavi tedaj, ko pride po neodvisnem in nevezanem prestolonasledstvenem redu ene države (ali pri volitvi njenega monarha kot začetnika dinastije) na prestol ista oseba, ki je po pravu druge države vladar tudi v tej drugi državi. Skupnost monarha, ki ni obvezna med državami, se zopet razveže, kadar postanejo po navedenih nevezanih pravnih redih različne osebe monarhi. Tudi more vsaka v personalni uniji stoječih držav samostojno spremeniti svoje pravo glede osebe monarha, glede prestolonasledstvenega reda in sploh glede državne oblike. Personalna unija obstaja torej v skupnosti osebe vladarja, ne pa v skupni normi (pogodbi), da naj bo vladar skupen.

Personalna unija je za neko dobo vezala Anglijo s Škotsko, Veliko Britanijo s Hannoverom, avstrijske kronovine med seboj in Avstrijo z Madžarsko. V modernih monarhijah je personalna unija možna samo s privolitvijo parlamenta. Usoda personalne unije v zgodovini je bila tale: Ali se je razvezala (Velika Britanija - Hannover), ali se je iz nje razvila edinstvena država (Velika Britanija) ali pa realna unija (Avstrija - Madžarska).

Realna unija obstaja v tem, da je skupnost vladarja za več držav obvezna. Ta obveza je ustvarjena s sporazumom, izraženim v formalni pogodbi ali pa razvidnim iz drugih pravnih

dejstev. Skupnost osebe vladarja je bistvena, ne pa skupnost njegovih kompetenc v obeh državah. Lahko pa je dogovorjeno, da so tudi nekatere teh kompetenc skupne; v okviru teh kompetenc je vladar skupen organ obeh držav. V ostalem vrši monarh vladarske kompetence za vsako z realno unijo zvezanih držav po ustavnem pravu te posamezne države. Radi trajno pogodbene podlage skupnosti je realna unija poseben primer sodržavja: Poseben radi tega, ker skupni organ ni zbor delegatov, temveč oseba, ki je obenem monarh v eni in v drugi državi. Sloneča na sporazumu traja realna unija dotlej, dokler traja sporazum. V tem pogledu velja, kar je bilo rečeno glede sodržavja. Kakor v sodržavju tudi v realni uniji ni skupnih zakonov, tudi ni skupnega državljanstva. Možno pa je, da so poleg vladarja še drugi organi in druge zadeve dogovorjene kot skupne. V Avstro-Ogrski so se smatrale poleg vladarja za obema državama skupne zadeve zunanje zastopstvo, vojne zadeve in za pokritje teh poslov potrebni stroški; potem pa tudi uprava Bosne in Hercegovine, ker sta bili ti deželi pod sogospodvom (*condominium* ali *coimperium*) Avstrije in Ogrske, kar se je izražalo v tem, da so se za Bosno in Hercegovino izdajali avstrijski in ogrski zakoni z enako vsebino. Skupni organi so bili vladar, skupni

minister zunanjih zadev, skupni vojni in skupni finančni minister. Poleg trajno skupnih zadev so se še druge zadeve, zlasti gospodarske, od časa do časa v posebnih pogodbah določale za skupne. Vsaka teh dveh držav pa je imela svoj parlament in svojo vlado. Kontrolo nad upravo skupnih zadev so vršile »delegacije«, t. j. od avstrijskega in od ogrskega parlamenta iz njiju sredine voljeni odbori, ki pa načeloma niso zborovali skupno in ki niso imeli zakonodavne kompetence. Skupni izdatki se niso pokrivali s skupnimi dohodki, temveč s prispevki obeh držav, katerih višina se je morala od časa do časa določiti dogovorno med parlamentoma obeh držav. Razen Avstrije in Ogrske sta bili združeni v realni uniji Švedska in Norveška od l. 1815 do l. 1905. Realne unije imajo slabost vseh sodržavij, ker so pač prednosti enotne organizacije težko združljive z dalekosežno neodvisnostjo združenih držav. Zlasti se pa sklada taka unija težko s parlamentarno monarhijo, v kateri ima parlament pretežno politično oblast; kajti najvišje oblasti ne vrši v obeh državah samo ena, skupna oseba, temveč tudi *dva* parlamenta. Čim bolj se je uveljavil v Avstriji in v Ogrski parlamentarni režim, tem slabotnejša je postala unija. Z razpadom Avstro-ogrške monarhije je izginil zadnji primer realne unije.

2. ZVEZNA DRŽAVA

Kadar se združi več držav na ta način, da se, vsaj v vprašanju obstoja združitve, odrečejo svoji neposredni podrejenosti meddržavnemu pravu in organizirajo zvezo tako, da postane ona neposredno podrejena meddržavnemu pravu, izhaja iz tukaj podane definicije države, da je nova organizacija postala država; tiste organizacije pa, ki so jo ustvarile, so izgubile svoj državni značaj. To se lahko zgodi s pogodbo. Zoper možnost, ustvariti iz več držav eno novo državo s pogodbo, se je v glavnem ugovarjalo, da mora biti nova država, ako hoče res imeti značaj države, neodvisna od držav, ki so jo ustvarile, da pa temu nasprotuje značaj meddržavne pogodbe, ki naj bo pravni razlog postanka nove države. Kajti meddržavna pogodba se da zopet razvezati po tistih državah, ki so jo sklenile; radi tega bi bil obstoj nove države od njih odvisen, kar se ne strinja z njenim svojstvom kot (suverene) države. V tem mnenju pa je prezrto dejstvo, da je vsebina pogodbe, s katero je bila na navedeni način ustvarjena nova država, vprava, da se države-pogodnice glede obstoja zveze odrečejo svoji »državnosti«, t. j. neposredni podrejenosti meddržavnemu pravu, v korist novi organizaciji. Po pravnoveljavnem sklepu pogodbe starih držav sploh ni več; s tem pa

so tudi odpadli vsi tisti činitelji, ki bi mogli razvezati pogodbo. Pravni položaj je podoben onemu, v katerem se nahaja država, ki se je podala pod trajni, s svoje strani nepreklicni protektorat druge države (gl. str. 43).

Jedro napačnega nazora, da ne more nastati nova država iz starih držav na podlagi pogodbe med njimi, je teorija o pravni subjektivnosti države; država se smatra kot pravni subjekt analogno človeku (gl. str. 55 i. sl.). Dočim pa človek po modernih nazorih svoje pravne osebnosti ne more izgubiti niti po svoji lastni volji, torej tudi ne s pogodbo, je položaj popolnoma drugačen pri takozvanih fingiranih ali juridičnih osebah, h katerim prišteva vladajoča teorija tudi državo. Te »osebe«, in tudi država, niso nič drugega nego posebne organizacije ljudi; ni uvideti, zakaj se ne bi mogli zastopniki več državnih organizacij pogoditi glede ustvaritve nove skupne organizacije na ta način, da preidejo nekatere ali vse kompetence starih organizacij na novo organizacijo. Ako se tiče ta prehod le *nekaterih* kompetenc, ki se ne prenesejo na trajen in nepreklicen način, tako da je državam-pogodnicam mogoče razvezati pogodbo in izstopiti iz skupne organizacije, govorimo o *sodržavju*. Ako se pa prenesejo *nepreklicno* na novo organizacijo *vse* kompetence dotedanjih organizacij, je nastala iz prejšnjih držav nova edin-

stvena država. Stare države so popolnoma izginile, na njih mesto je stopila nova organizacija, ki je neposredno podrejena meddržavnemu pravu in ki je radi tega država. Pogodba je nepreklicna, ker so po njeni vsebini izginile tiste organizacije, ki so jo sklenile. Pogodba predpostavlja pogodnike; ker pa po njeni vsebini le-teh ni več, je pogodba takoj po pravomočnem sklepanju izgubila značaj, t. j. pravno obliko meddržavne pogodbe. Njena vsebina se kaže tistim, ki iz nje črpajo kompetence, pravice in dolžnosti, za samostojno, od nekdanjih pogodnikov neodvisno, trajno, nepreklicno organizacijsko pravilo, ki se da spremeniti samo po tistih organih in na tak način, kakor samo določa; kaže se torej kot ustava nove države, in to tudi s stališča meddržavnega pogodbenega prava, ki se ne da več uporabiti glede pogodbe, ako so njeni kontrahenti popolnoma izginili.

Položaj tudi ni bistveno drugačen, ako prvotne organizacije niso popolnoma izginile, pač pa se podredile novi organizaciji na ta način, da ima le-ta izključno kompetenco urediti njih medsebojno razmerje; tudi v tem primeru so izgubile prvotne države, sedaj deli nove države, svoje meddržavne kompetence, vsaj kolikor se to tiče obstoja in spremembe skupnosti, in so radi tega izginile kot meddržavni kontrahenti zveze. Nastala je tudi

nova država, samo da so si stare države, ki so jo ustvarile s pogodbo, ohranile kot novi državi *podrejene* organizacije določene kompetence, ki so ustanovljene v zvezni ustavi, katera, *dasi nastala s pogodbo, ne obstaja na temelju pogodbe*. Od značaja in obsega teh kompetenc je odvisno, ali govorimo o *zvezni državi* (Bundesstaat, Etat fédéral) ali o decentralizirani edinstveni državi z avtonomnimi ali samoupravnimi pokrajinami itd. Vse to pa je vprašanje notranje organizacije *ene* države. Zato je tudi mogoče, da se edinstvena država pretvori s spremembo svoje notranje organizacije v zvezno državo, kar se je zgodilo leta 1891 v Braziliji.

Ker se omenjene državne tvorbe ne kažejo vedno v čisti in jasni obliki, je razumljivo, da uvrščajo včasih različni avtorji isto državno obliko v različne kategorije. Za kategorijo »sodržavje« je pač odločilno, ali se more članstvo njegovih delov, torej tudi prenehanje članstva, presojati po meddržavnem pogodbenem pravu. Za zvezno državo pa je kljub vsej samostojnosti njenih delov značilno in odločilno, da nimajo ti deli glede članstva meddržavnih pravic in da ima zveza vrhovno ustavodavno oblast. Za Zedinjene države Severne Amerike je sedaj nesporno, da ne more posamezna država razvezati pogodbe in s tem izstopiti

iz zveze ter da odloča o porazdelitvi kompetenc skupna organizacija, kar se ujema z značajem zvezne države. Isto velja za bivše Nemško cesarstvo, dasi so imele nekatere posamezne države pravico sklepanja pogodb in pravico poslaništva pri tujih državah, toda vse to v zelo omejenem obsegu, in dasi so jim bile v ustavi garantirane nekatere »rezervatne« pravice, ki jim niso mogle biti vzete brez njihovega privoljenja.

Na drugi strani so državne organizacije, pri katerih je uvrstitev v kategorijo »zvezna država« ali pa v kategorijo »decentralizirana edinstvena država z avtonomnimi deli« dvomljiva. Sedanja Nemška republika je brezdvomno v dokaj manjši meri zvezna država nego je bilo bivše Nemško cesarstvo; to se izraža že v naslovu posameznih delov, ki so se prej imenovali »države« (Bundesstaaten), sedaj pa »dežele« (Länder). Dežele se imenujejo tudi deli Avstrijske republike, katera je v ustavi označena kot zvezna država. Pozamezni deli Zedinjenih severnoameriških držav se imenujejo »države«; istotako deli Brazilije, dočim se zovejo deli Argentine »provincije«, kar velja tudi za Kanado. Deli Švice so nazvani »kantoni«, deli Avstralije pa »države«. S temi naslovi so označeni razni tipi zvezne države po tem, ali le-ta stoji bliže sodržavju ali decentralizirani edinstveni državi. V prvem primeru,

kadar imajo posamezni deli razmeroma veliko kompetenc, se je zanje udomačil izraz »država«.

Raz stališče, ki vidi državni značaj kake organizacije v njeni neposredni podrejenosti meddržavnemu pravu ter v njeni nadrejenosti nad vsemi drugimi pravnimi organizacijami dotičnega teritorija, je seveda popolnoma jasno, da nimajo posamezni deli zvezne države značaja prave države. Odlični nemški teoretiki pa so, izhajajoči iz popolnoma drugih predpostavk, pripoznali delom zvezne države državni značaj. Ti razlikujejo suverene in nesuverene države; deli zvezne države so po njihovem mnenju nesuverene države, zvezna država sama pa suverena. Tako je poskušal *Jellinek* dokazati, da je za pojem »države« (tudi nesuverene) zadostno, da vrši le-ta svoje kompetence po lastnem pravu; lastno pravo pa je nekontrolirano pravo. Različno od občin vršijo deli zvezne države svoje kompetence popolnoma neodvisno. Ta *Jellinekova* trditev pa ni pravilna, kajti deli zvezne države morejo vršiti svoje kompetence samo v okviru zvezne ustave, tako kakor smejo občine vršiti svoje kompetence samo v okviru zakona. Kakor je občina omejena in kontrolirana, da ne prekorači zakona, prav tako je del zvezne države omejen in kontroliran, da ne prekorači ustave; to kontrolo vršijo zvezni organi, n. pr.

zvezna sodišča. Pozneje je trdil Jellinek, da karakterizira državo pravica samoorganizacije; to pravico pa ima del zvezne države, ker se v okviru zvezne ustave sam organizira; zato so organi njegovega samostojnega delokroga njegovi lastni organi. Temu nasproti je treba poudariti, da se vrši tudi ta »samoorganizacija« le v določenem delokrogu in z različnimi omejitvami, prav tako kakor pri občini, s to razliko seveda, da je delokrog pri delih zvezne države veliko širši; toda ta delokrog se da s spremembo zvezne ustave zožiti in tudi popolnoma odpraviti. *Laband* je poskušal najti odločilni znak države v »gospodstvu po lastnem pravu« ali »iz lastne moči«. Gospodstvo pa naj bo pravica, zapovedovati svobodnim osebam in jih tudi siliti, da izpolnjujejo zapovedi. To pravico ima po *Labandovem* mnenju tudi nesuverena država, n. pr. del zvezne države. Proti temu naziranju je potrebno uveljavljati, da ima vsaka taka gospodstvena pravica logični razlog svoje veljave v nadrejenem pravnem redu, t. j. v ustavi zvezne države; v bistvu isto razmerje obstaja med državo in občino ali kako drugo samoupravno organizacijo, ki tudi lahko »zapoveduje« in »sili«. Lastne pravice v smislu neodvisne pravice posamezna »država« v zvezni državi nima; najboljši dokaz za to je, da lahko izgubi vse te pravice s spremembo zvezne ustave. Razumljivo pa je, da so se baš

nemški pisatelji trudili, rešiti delom zvezne države značaj države. Saj je Nemška zvezna država nasledovala sodržavju, ki je imelo za člane prave države; ti člani so bile monarhije, ki so si ohranile monarhično organizacijo celo tedaj, ko se je sodržavje nehalo in ko je nastala zvezna država; s to spremembo pa se je prenesel pravni razlog za obstoj kompetenc teh »držav« v zvezno ustavo. Iz historično-političnih razlogov glede nemške države razumljivo, vendar pa napačno naziranje navedenih nemških pisateljev se kaže z vso jasnostjo kot pogrešeno in celo historičnopolitično neopravičljivo pri tisti zvezni državi, ki je nastala iz edinstvene države, to je Braziliji; tu ni niti historične preteklosti, ki bi mogla opravičevati naziranje o »lastnih« in »samostojnih« pravicah posameznih »držav«. Teorija o zvezni državi pa mora, da je pravilna, veljati za vse tipe te državne oblike.

Vez, ki veže v zvezni državi njene posamezne dele, ni, kakor pri sodržavju, meddržavna pogodba, temveč ustava, dasi je mogoče imela prva ustava zvezne države pri njenem nastanku, pa *samo* pri njem, kakor je bilo že omenjeno, značaj pogodbe. Ustava zvezne države se da spremeniti le na način kakor sama določa, in ne kakor se vobče spreminjajo meddržavne pogodbe. Zato imajo v njej določeni ustavodavni organi kompe-

tenco, spremeniti njo in z njo tudi organizatorna pravila zvezni državi podrejenih delov; tudi ta pravila se včasih zovejo ustave. To razmerje se izraža tudi tako, da ima zvezna država »kompetenco o kompetenci«, t. j. da določa, razmejuje in izpreminja delokroge, ki naj jih ima zveza na eni, njeni deli na drugi strani.

Zvezna država ima svojo zakonodajo, pravosodstvo in upravo. Parlament ni, kakor v sodržavju, le zbor delegatov posameznih držav. Sklepi zveznega zakonodavnega organa so pravi zakoni, ki neposredno vežejo organe in državljane, ki torej ne potrebujejo, kakor načeloma v sodržavju, še pretvoritve v zakone po zakonodavstvu posameznih držav. Podobno velja za pravosodne in upravne čine zveznih organov; vendar se njih izvršitev včasih prepušča organom posameznih delov; to se imenuje posredna zvezna uprava, ki pa je pod kontrolo centralnih zveznih organov. Poleg zvezne države pa imajo tudi njeni deli svojo zakonodajo, pravosodstvo in upravo. Kadar pridejo zakoni zvezne države v nasprotje z zakoni njenih delov, obveljajo v nekaterih zveznih državah zakoni zveze (po nemški prislovice: »Reichsrecht bricht Landrecht«). Vrhovni zakon, ki stoji nad zveznimi zakoni ter nad ustavo in zakoni članov zveze, pa je vedno in povsod zvezna ustava.

Zvezna država pozna, ker je država, svoje državljanstvo; tudi pripadnost k njenim posameznim delom se imenuje včasih državljanstvo; zato se pravi, da velja v zvezni državi dvojno državljanstvo; toda pripadnosti h kakemu delu države ne moremo imeti za pravo državljanstvo. V Nemčiji in Švici ima pripadnost h kaki deželi oziroma kantonu ipso iure za posledico zvezno državljanstvo ter sposobnost, uživati v vsaki drugi deželi (kantonu) iste pravice, kakor jih imajo pripadniki te druge dežele (kantona). V tem poslednjem pogledu velja v glavnem isto v Zedinjenih državah Severne Amerike; razmerje med državljanstvom zveze in pripadništvom k njenim delom pa je tam v ustavi tako urejeno, da ima zvezno državljanstvo kake osebe ipso iure za posledico njeno pripadništvo k tisti posamezni državi, v kateri prebiva.

V okviru navedenih bistvenih znakov zvezne države nahajamo največjo raznovrstnost v njeni organizaciji. So zvezne države monarhičnega značaja, kakor bivše Nemško cesarstvo, v katerem so bili tudi posamezni deli organizirani po monarhičnem principu. Monarhični so tudi po principih zvezne države organizirani dominioni Britanskega imperija, ker je angleški kralj njih vrhovni poglavar, ki je v dominionih in njihovih posameznih delih zastopan po gu-

vernerjih. Vse ostale zvezne države, sedaj tudi Nemčija, so republike.

V zvezni državi se delijo kompetence med zvezne organe in organe posameznih delov — čvrstosti ali rahlosti zveze primerno — na različen način: So take panoge, ki so pridržane izključno zveznemu zakonodavstvu, take, glede katerih konkurira zvezno zakonodavstvo z zakonodavstvom posameznih delov, in take, ki so izključno pridržane nazadnje imenovanemu zakonodavstvu. Nadalje pa so ponekod kompetence tudi še tako razdeljene, da sme zvezno zakonodavstvo za določene zadeve ustanoviti le načela, njih podrobna izpeljava v obliki izvršilnih zakonov pa je prepuščena ali zaukazana zakonodavstvu posameznih delov. Izvrševanje zveznih zakonov v obliki upravnih ali sodnih aktov je poverjeno včasih zveznim organom, včasih organom posameznih delov; možna pa je tudi taka ureditvev, da izvršujejo zvezni organi zakone posameznih delov.

Izključna kompetenca zveznih organov obsega navadno zunanje zadeve, vojsko in morarico, važnejša prometna sredstva, poštno in brzojavno napravo, mere in denar, carino, organizacijo in izvrševanje zveznega pravosodstva ter zvezne finance. Vendar pa je posameznim delom zvezne države odkazana kompetenca v zakonodaji, upravi in pravo-

sodstvu precej obsežna. Toda takisto je lahko tudi v edinstveni državi z močno in dalekosežno decentraliziranimi avtonomnimi deli, ki imajo tudi svojo zakonodajo, upravo in pravosodstvo; celo avtonomne občine imajo slične kompetence, seveda v skrčenem obsegu. Kako se pa razlikujejo avtonomne provincije edinstvene države od delov zvezne države? Razlika obstaja v tem, da niso deli zvezne države samo avtonomni, namreč da imajo svoje organe z obsežnimi kompetencami na svojem teritoriju, temveč da so tudi sodeležni organizacije in kompetenc zvezne države same. To se je poskušalo izraziti na tale način: Posamezni deli zvezne države so kot teritorialne organizacije združeni v organizaciji višjega reda; podvrženi so zvezi, t. j. skupnosti, ki obstaja iz njih samih. Posamezni del je na eni strani predmet zvezne državne oblasti, na drugi strani pa tudi subjekt te državne oblasti. Državna oblast, ki gospoduje nad združenimi člani, ni nič drugega kakor njih skupna volja, dočim gospoduje vazalni državi v znatni meri enostranska volja tuje države. Zato se je zvezna država označila kot korporacija teritorialnih korporacij, ki so njeni organi, ker tvorijo skupaj njeno voljo ali vsaj sodelujejo pri ustvaritvi skupne volje.

Ne glede na vprašanje, ali je ta razlaga pravilna in jasna, je vsekakor res, da so posa-

mezni deli zvezne države oziroma njihovi organi udeleženi pri zvezni zakonodaji in upravi in včasih tudi pri imenovanju članov zveznih sodišč. Sicer se tudi v edinstveni državi ne more upoštevati ljudstvo vedno samo kot edinstvena celota, temveč v nekaterih važnih ozirih tudi po ljudskih skupinah, ki so določene po prebivanju v posameznih okrajih; to ne samo pri samoupravi (n. pr. občine), temveč tudi pri zadevah, ki so *vsej* državi skupne, n. pr. pri finančnih dajatvah, posebno pa pri volitvah v parlament. Tudi strogo centralizirane države so razdeljene v volivne okraje, tako da se imenujejo (volijo) poslanci, ki naj ustvarjajo v parlamentu zakone za vso državo, po teritorialno ločenih delih naroda. Strogo edinstvena bi bila država le tedaj, kadar bi tvorila le en volivni in en upravni okraj, kar je mogoče le pri zelo majhnih državah (državam-mestih v starem in srednjem veku). Dočim pa so v edinstveni državi njeni posamezni deli (točneje rečeno prebivavstvo tega dela ali zastopniki prebivavstva) le v enem ali drugem oziru deležni kot ločene skupine upravljanja vsem delom skupnih zadev in je obseg teh delov (okrajev) različno odmerjen za različne zadeve, n. pr. drugače za finančne dajatve, drugače za volitve itd., tako da ni mnogo kompetenc koncentriranih na en in isti teritorialni obseg, je v zvezni državi posamezni del

v vsem svojem obsegu na odločilen način udeležen pri upravljanju važnih, vsej zvezni državi skupnih zadev.

To je zlasti razvidno iz sestave zveznega zakonodavstva. Da se omogoči posameznim delom kot takim uveljavljanje v zveznem parlamentu, obstaja le-to iz dveh domov. V vseh zveznih državah velja načelo, da reprezentira en dom parlamenta (spodnji dom) narod celokupne države, drugi dom (gornji dom) pa interese posameznih avtonomnih delov (državčanic). Gornji dom, ki je sestavljen iz poslancev posameznih delov, se zove v Švici »stanovski svet«, v Zedinjenih državah Severne Amerike, v južnoameriških zveznih državah (v Argentini, Braziliji, Venezueli) in v Avstraliji pa »senat«. V bivšem Nemškem cesarstvu se je ta kolegij imenoval »zvezni svet« (Bundesrat), v sedanji Nemški republiki se imenuje »državni svet« (Reichsrat), v katerem ima vsaka dežela najmanj en glas, sicer se pa odmeri število glasov po številu prebivavstva v deželi. V Avstrijski republiki pošilja vsaka dežela najmanj tri člane v zvezni svet (Bundesrat) in največ dvanajst; sicer pa sorazmerno po številu svojega prebivavstva. V Švici in v Zedinjenih državah Severne Amerike pa velja v tem pogledu popolna enakost; vsak del (država, kanton), bodisi majhen ali velik, ima v gornjem domu dva zastopnika. Gledé

spodnjega doma velja v Zedinjenih državah in v Švici načelo, da mora biti v vsakem delu zveze, in če je še tako majhen, vsaj en poslanec izvoljen v spodnji dom, tudi kadar prebivavstvo tega dela ne doseže takozvane »ratio«, to je v zakonu določenega števila prebivavcev, na katero pride en poslanec. To je koncesija federalni ideji tudi pri sestavi spodnjega doma.

Čim večji je federalni značaj zvezne države, tem širše kompetence ima gornji dom. V Severni Ameriki ima senat zelo dalekosežne kompetence. Obratno pa v Nemški republiki vpliv državnega sveta ni posebno izdaten. Ta svet mora sicer privoliti vladnim zakonskim predlogom; ako pa ne pride do sporazuma med tem svetom in vlado, sme vlada vendar predložiti svoj predlog državni skupščini (Reichstag). Ako protestira državni svet zoper zakon, sklenjen v državni skupščini, se v le-tej ponovi sklepanje; ako ne pride do sporazuma med državnim svetom in državno skupščino, sme državni predsednik predložiti zadevo ljudstvu na glasovanje. (Gl. str. 83.) Če tega noče, zakon ni sklenjen. Ako pa ponovi državna skupščina svoj sklep z dvetretjinsko večino, mora državni predsednik ali proglasiti zakon ali odrediti glasovanje naroda. V Avstrijski republiki pa »zvezni svet« sploh nima pravice, ugovarjati zoper

nekatero važne zakonodavne sklepe »narodnega sveta«; tudi sicer ima pri zakonodaji le precej slabotno pravico veta.

Bolj komplicirana kakor udeležba pri zvezni zakonodaji je udeležba posameznih delov pri zvezni upravi. V Švici velja kolegialni princip glede najvišjega zveznega upravnega organa; pri sestavljanju zveznega sveta se mora vsakokrat upoštevati sedem kantonov (gl. str. 124). V parlamentarnih zveznih državah je najvišja eksekutiva ministrstvo, ki je sestavljeno po principih parlamentarne vlade. Ker pa so v enem izmed dveh domov reprezentirani posamezni deli zvezne države, je z imenovanjem ministrov tudi iz tega doma omogočen vpliv posameznih delov v zvezni upravi; v Avstraliji n. pr. ne sme po ustavi noben minister izvrševati svoje službe več kot tri mesece, ako ni izvoljen za člana senata ali poslanske zbornice. Še težji je problem takrat, kadar ni najvišji eksekutivni organ kak kolegij in kjer ni parlamentarnega ministrstva, temveč kjer je šef eksekutive ena oseba, en izvoljen predsednik. Severni Američani (in po njihovem zgledu tudi južni) so rešili problem tako, da mora najvažnejšim upravnim činom predsednika privoliti senat, ki je zastopnik interesov posameznih delov zvezne države; privolitev senata je v Zedinjenih državah Severne Amerike potrebna za ratifikacijo mednarodnih

pogodeb (za ta primer je zahtevana celo dvetretjinska večina navzočnih senatorjev), za imenovanje poslanikov, konzulov, članov najvišjega zveznega sodišča in drugih visokih zveznih uradnikov.

Posamezni deli zvezne države so tudi upoštevani pri spremembi zvezne ustave, ki se pa more spremeniti le na tak način, kakor sama določa, dočim je za spremembo temeljne pogodbe sodržavja načeloma potrebno soglasje vseh združenih držav. Toda ustave zveznih držav določajo mnogokrat za svojo spremembo potrebo soglašanja vsaj nekega števila posameznih delov ali jim dopuščajo na drug način vpliv na ustavne spremembe. Švicarska ustava zahteva navadno, severno-ameriška pa tričetrtinsko večino posameznih delov (poleg drugih pogojev, n. pr. sklepa centralnega parlamenta). V Nemški republiki sme državni svet zahtevati vsaj ljudski referendum, ako je državna skupščina zoper njegov protest sklenila spremembo ustave. V Avstrijski republiki se mora že na zahtevo tretjine zveznega sveta (kakor tudi narodnega sveta) vršiti ljudsko glasovanje o delni spremembi ustave; vedno se pa vrši tako glasovanje, kadar gre za spremembo ustave v celoti.

Radi dvojne organizacije, na eni strani zvezne države, na drugi strani njenih delov,

je potrebna neka instanca za rešitev sporov, ki se lahko pojavijo med temi organizacijami. To kompetenco ima v večini zveznih držav najvišje zvezno sodišče, ki sodi o sporih med posameznimi deli ter med kakim delom in zvezno državo. Poleg tega sodi to sodišče včasih tudi o težkih političnih zločinih ter o tožbah radi kršitve ustavnih pravic in sploh o takih zadevah, glede katerih se smatra, da se tičejo celokupne države. Ameriške zvezne države (na severu in jugu) imajo poleg najvišjega zveznega sodišča še zvezna sodišča nižjih instanc. V Avstrijski republiki pa so sploh vsa sodišča zvezna sodišča. Razsodba zveznega sodišča se v primeru nepokoritve izvrši s prisilnimi sredstvi. Brez prejšnje obravnave pred zveznim sodiščem pa je v nekaterih zveznih državah poskrbljeno še za direktno prisilno izvršbo po zveznih organih zoper tisti del, ki se upira izpolniti svoje dolžnosti do skupne države. V Švici sme v takih primerih zvezna skupščina skleniti prisilno izvršbo zoper kak kanton. Slično pravico ima nemški državni predsednik zoper uporno deželo.

Prebivavstvo zvezne države je v vseh njenih delih načeloma politično enako upravičeno, tako da ima ljudstvo vsakega posameznega dela poleg avtonomije tudi svoj delež pri skupni zvezni organizaciji. Nekateri

zvezne države pa vsebujejo tudi take dele, ki niso ali vsaj niso v isti meri avtonomni in udeleženi pri upravljanju skupnih poslov kakor so polnovredni deli. V nasprotju s pojmom posamezne »države« se imenujejo taki deli v Severni Ameriki »teritoriji«; v okviru bivšega Nemškega cesarstva so tako neenakopravno stališče imele Alzacija-Lorena, ki se je imenovala »Reichsland«, in pa prekmorske kolonije, »Schutzgebiete«. V takih ozemljih vršijo zvezni organi tudi tisti del državnih poslov, ki ga v ostalih delih zvezne države vršijo avtonomni organi. To velja v Severni Ameriki tudi za federalni distrikt Columbia, v katerem leži glavno mesto Washington. V Zedinjenih državah Severne Amerike je določen poseben postopek, po katerem teritoriji postanejo »države«, t. j. polnovredni člani zveze.

3. ZVEZA SOCIALISTIČNIH SOVJETSKIH REPUBLIK IN BRITANSKI IMPERIJ

Sestavljeni sta tudi dve največji izmed vseh sodobnih držav: Zveza socialističnih sovjetskih republik in Britanski imperij. Njiju uvrstitev v eno ali drugo prej obrazloženih oblik pa zadeva na nepremagljive težkoče ne samo radi kompliciranosti, temveč tudi radi protislovij v njunem ustroju, ki imajo pri obeh državah

različne vzroke: V sovjetski zvezi stremljenje po detajlirani organizaciji v zapisani ustavi; v britanskem imperiju pa vprav nasprotno stremljenje, izogibati se vsaki definitivni organizaciji, ki bi se utrdila s kako zapisano ustavo.

ZVEZA SOCIALISTIČNIH SOVJETSKIH REPUBLIK

ima svoje izhodišče v revoluciji l. 1917, ki je razrušila rusko monarhijo. Točno opisati sovjetski ustroj, zlasti način njegovega izvrševanja, je precej težko, ne samo radi pičlih virov, temveč tudi zato, ker je ta organizacija, razprostirajoča se na ogromno ozemlje, še vedno v zelo naglem razvoju. Sovjetska zveza je ustrojena po mnogokratno stopnjevanem sistemu »sovjetov«, začeni od vaškega sovjeta po sovjetih vedno višjih administrativnih enot do kongresa sovjetov, ki izvršuje kompetence za vso zvezo. »Sovjet« pomenja zbor zastopnikov ljudstva, zlasti pa, od dobe revolucije l. 1905, zastopnikov delavstva. To obliko, ki ni bila za ruski narod nič novega, je uporabljala komunistična stranka, da izvede diktaturo proletariata.

Po polomu starega carističnega in po uvedbi novega komunističnega režima so se ustanovile na ruskem ozemlju razne neodvisne socialistične republike, ki so med seboj skle-

nile aliančne pogodbe. Na podlagi pogodbe iz l. 1922 pa se je ustanovila »Zveza socialističnih sovjetskih republik«, brez vsake nacionalne označbe, ker je vstop v to zvezo vsaki socialistični sovjetski republiki dovoljen. Po ustavi od 6. julija 1923 obsega ta zveza: 1. Rusko socialistično federativno sovjetsko republiko, ki sestoji v obliki zvezne države iz 11 avtonomnih republik, 10 avtonomnih teritorijev in 66 provincij. 2. Ukrajinsko socialistično sovjetsko republiko, ki sestoji iz Moldavske republike in iz 9 provincij. 3. Transkavkaško socialistično federalno sovjetsko republiko, sestojeko iz socialističnih sovjetskih republik Azerbejdžan, Armenije in Georgije. Georgija je sestavljena iz avtonomnih sovjetskih socialističnih republik Abkhasia in Adjaria in iz avtonomnega teritorija Jugo-Osetia. 4. Belorusko socialistično sovjetsko republiko. — Leta 1924 sta se pridružili tej zvezi še: 5. Uzbeška republika (Bokara in Kiva) in 6. Turkomanska republika v srednji Aziji.

Glavni organi te zveze so: Kongres sovjetov, centralni eksekutivni odbor, predsedstvo tega odbora, svet ljudskih komisarjev in posamezni komisarji. Ti organi so po naštetih vrsti stopnjevani, tako da je vedno pozneje imenovani organ odgovoren pred njim navedenemu. Za prve tri organe, ki imajo tudi zakonodavno oblast, je značilno, da ima cen-

tralni odbor vso oblast kongresa, ako le-ta ni zbran, predsedstvo odbora pa vso oblast odbora za primer, da odbor ni zbran.

Kongres sovjetov je sestavljen iz zastopnikov sovjetov mest (1 poslanec na 25.000 volivcev) in iz zastopnikov pokrajinskih sovjetskih kongresov (1 poslanec na 125.000 prebivavcev).

Centralni eksekutivni odbor sestoji iz zveznega sveta in iz narodnostnega sveta. Zvezni svet je izvoljen od kongresa sovjetov iz zastopnikov zveznih republik sorazmerno z njihovim prebivavstvom ter šteje približno 400 članov. Narodnostni svet pa je sestavljen iz po pet (le v dveh primerih iz manjšega števila) zastopnikov vsake avtonomne socialistične sovjetske republike in iz po enega zastopnika vsakega avtonomnega teritorija. Analogija eksekutivnega odbora s parlamentom v zvezni državi, ki sestoji iz zastopništva celokupnega ljudstva in zastopništva posameznih delov države, je torej le v majhni meri podana.

Centralni eksekutivni odbor izvršuje zelo obsežno legislativno in administrativno kompetenco, ker se sestane kongres sovjetov, ki bi imel v prvi vrsti te oblasti, le redko. V presledkih zasedanj navedenega odbora pa izvršuje njegovo predsedstvo vse njegove oblasti. Tako je postalo predsedstvo odbora pravi legislativni organ, ki obenem tudi nad-

zoruje organe posameznih zveznih republik in tudi ljudske komisarje.

Svet ljudskih komisarjev je eksekutivni organ centralnega eksekutivnega odbora in je imenovan od tega odbora ter njemu in njegovemu predsedstvu odgovoren; to velja tudi za posamezne komisarje, ki so poleg tega tudi odgovorni svetu, ki sestoji iz njih samih. Eksekutivni odbor in njegovo predsedstvo smeta suspendirati in razveljaviti odloke sveta ljudskih komisarjev; to tudi na pritožbo posameznih republik. Svetu ljudskih komisarjev so dodeljeni razni sosveti, odbori in komisije, med katerimi je najvažnejša upravna in finančna komisija, potem komisija za delo in za narodno obrambo.

O sporih med zveznimi republikami in o službenih deliktih zveznih organov sodi najvišje zvezno sodišče, nad katerim pa stoji, vsaj za neke zadeve, predsedstvo centralnega eksekutivnega odbora, ki tudi imenuje večino članov tega sodišča.

V kompetenco zveze spadajo vse zunanje zadeve, diplomatsko zastopstvo, vprašanje vojne in miru, zvezna oborožena sila, načela narodnega gospodarstva, zvezne finance in dalekosežna kontrola posameznih republik glede teh financ, glavne smernice o preseljevanju v območju zveze, temelji sodne organizacije, civilnega in kazenskega prava, delav-

skega prava, pouka, javnega zdravstva, mere in uteži, splošna statistika, državljanstvo, amnestija z veljavo za ves zvezni teritorij, razveljavljenje ustavi nasprotujočih ukrepov sovjetskih kongresov in centralnih eksekutivnih odborov posameznih zveznih republik, rešitev sporov med temi republikami. Nekatere teh zadev so tudi administrativno centralizirane tako, da imajo dotični ljudski komisarji (ministri) svoje posebne organe tudi v posameznih republikah; to velja za zunanje zadeve, za vojno in mornarico, zunanjo trgovino, promet, pošto in brzojav. Organi drugih zveznih komisarjev v posameznih republikah pa so istovetni z organi teh republik; to velja n. pr. za finance in za notranjo trgovino.

V avtonomno kompetenco posameznih republik spada, kolikor niso smernice glede teh panog proglašene za zvezne zadeve, poljedelstvo, notranje zadeve, pravosodje, pouk, zdravstvo, socialno skrbstvo.

Posamezne republike so po istem obrazcu organizirane kakor zveza; to ni razvidno samo iz X. oddelka zvezne ustave iz l. 1923, temveč tudi iz ustave največjega člana zveze, t. j. Ruske socialistične federativne republike, od 11. maja 1925. Tam, kjer je član zveze kaka federativna republika, kakor pravkar navedena, so tudi člani te federacije, to so posamezne avtonomne republike in avtonomni

teritoriji, po istem sistemu ustrojeni (kongres sovjetov, centralni eksekutivni odbor, njegovo predsedstvo, svet ljudskih komisarjev, ljudski komisariji). Ta organizacija se, z izjemo ljudskih komisarjev, ponavlja pri upravi vseh nižjih administrativnih enot (oblasti, gubernije, okraja, okrožja, rajona, vaške občine).

Po obsežni kompetenci zveznih organov bi se dalo soditi, da je Zveza sovjetskih republik zvezna država. To sodbo potrjuje še dejstvo, da je državljanstvo enotno in da ima le najvišji organ zveze, t. j. kongres sovjetov, pravico, spremeniti temelje zvezne ustave. Na drugi strani pa določa zvezna ustava, da lahko vsak član Zveze, torej vsaka republika, svobodno izstopi iz zveze in da je sprememba te določbe možna le v sporazumu *vseh* zveznih republik. V tem pogledu je smatrati sovjetsko zvezo za sodržavje, ker je vsakemu članu izrečno varovan »ius secessionis« in je radi tega članstvo v zvezi končno odvisno od članov samih in ne od zveze. Vendar pa bi tudi sodba, da je sovjetska zveza sodržavje, bila prenačljena. Ne le radi tega, ker je možnost svobodnega izstopa kake udružene republike iz zveze malo verjetna, temveč tudi radi tega, ker vidimo delovanje vsega obrazloženega sistema v pravi luči le, ako pomnimo, da stoji za državnim aparatom mogočna komunistična stranka, katera odločuje po svojem lastnem

odboru o vseh vprašanjih notranje in zunanje politike. Delovanje tega odbora, ki vrši zlasti v osebnih vprašanjih absolutno oblast na vsem teritoriju, se da težko spraviti v sklad s federalnim ustrojem države, kakor je določen v zapisani ustavi.

BRITANSKI IMPERIJ

Ustroj te države se ne da tolmačiti po nobeni pripoznani splošni obliki sestavljenih držav. Angleži sami odločno odklanjajo za svoj »British Empire« (ta naslov je bil internacionalno pripoznan v mirovnih pogodbah iz l. 1919 in v paktu o Društvu narodov) ne samo katerokoli v državoslovju pripoznano obliko sestavljene države, temveč sploh vsako definitivno obliko. Ta država, ki je po teritorialnem obsegu največja izmed vseh dosedanjih držav in v kateri živi četrтина vsega človeštva, je sestavljena iz mnogobrojnih delov, ki imajo zelo različne načine vlade in uprave. Razpredelba teh enot ni lahka, ker so na raznih stopnjah lastnega vladanja (samouprave, avtonomije, »self-government«) in medsebojne odvisnosti; nekatere teh enot so same oblikovane kot sestavljene države. V glavnem pa lahko razločujemo v Britanskem imperiju ne glede na protektorate in na mandate (prekmorska ozemlja, kojih upravo je Društvo na-

rodov poverilo kaki evropski državi) poleg matične države *Velike Britanije*, sestoječe sedaj iz Anglije in Škotske, *dominione in kolonije*. Dominioni so bivše kolonije, ki imajo svojo lastno zakonodajo in tej zakonodaji odgovorno vlado (self-government = lastna vlada). Vse druge dele pa, ki so neposredno odvisni od angleškega parlamenta in od angleške vlade v Londonu, imenujemo na splošno »kolonije«.

Do srede 19. stoletja je bila Velika Britanija s svojimi kolonijami edinstvena država, vladana po parlamentu, izvoljenem na Angleškem, in po njemu odgovornem ministrstvu v Londonu. Pokazalo pa se je, da je centralizem v tej veliki, teritorialno razkropljeni državi nemogoč. Temu je bil najboljši dokaz upor angleških kolonij v Severni Ameriki, katere so se radi davkov, ki so se jim naložili brez njihove privolitve, uprle zoper svojo matično državo in ustanovile v drugi polovici 18. stoletja neodvisno severnoameriško zvezno republiko. Drugi dokaz je bil upor v Kanadi l. 1837/38. Tu pa so nazadnje Angleži popustili in l. 1840 ustanovili lokalno odgovorno vlado. Z ustavo iz l. 1867, sklenjeno v obliki zakona po angleškem parlamentu, je bila Kanada ustrojena kot zvezna država, sestoječa iz »federiranih provincij« (sedaj devetih); takrat je dobila Kanada nevtralni naslov »dominion«

namesto prvotno nameravanega naslova »kraljestvo«, ki se je opustil iz obzirnosti do severnoameriške republike. V *Avstraliji* so dobile posamezne kolonije zaporedoma odgovorne vlade, počenši l. 1842. Leta 1900 pa je bila z angleškim zakonom ustanovljena avstralska zvezna država (Commonwealth of Australia), ki sestoji iz šestih federiranih držav.

Posamezni deli *Južne Afrike* so tudi (deloma po Burski vojni) dosegli vsak zase odgovorno vlado; z angleškim zakonom iz l. 1909 so bili ti deli združeni v *Južnoafriško zvezo*, ki se lahko smatra za edinstveno državo, sestoječo iz štirih avtonomnih provincij. Kolonija »*New Zealand*« (z naslovom »dominion« od l. 1907) je od l. 1852 (oziroma 1855), kolonija »*New Foundland*« od l. 1832 (oziroma 1854) vladana po angleškem tipu odgovorne vlade.

Končno je bila l. 1921 na južnem Irskem ustanovljena »*Irska svobodna država*« (Irish Free State). V irski ustavi, ki temelji na pogodbi, sklenjeni med Veliko Britanijo in uporno Irsko, je določeno, da naj uživa ta država iste svoboščine kakor kak dominion, posebno pa, če ni kaj drugega določeno, kakor Kanada. K Irski svobodni državi ne spada severna Irska (Ulster), ki je ostala v precej tesni zvezi z Veliko Britanijo.

Dominioni, ki imajo po angleškem zgledu svoj parlament in svojo vlado, t. j. ministrstvo,

odgovorno izvoljenemu parlamentu in po tem parlamentu volivcem (kabinetni sistem), so torej: *Kanada*, *Avstralija* (po notranji obliki sta to zvezni državi), *Južna Afrika* (močno decentralizirana edinstvena država), *New Zealand*, *New Foundland* in *Irska* (edinstvene države).

Britanski imperij pa obsega še nešteto kolonij in tudi take tvorbe, ki so napol kolonije, napol dominioni; sem spada predvsem Britanska Indija, ki se razvija iz kolonij v dominion z obsežno avtonomijo posameznih provincij.

Formalna odvisnost dominionov od Velike Britanije se kaže v tem, da so ustave dominionov britanski zakoni, ki so bili sklenjeni po parlamentu v Londonu, v katerem dominioni niso zastopani; ustava *New Foundlanda* je bila izdana celo samo s kraljevo uredbo. Zato je za važnejše spremembe v teh ustavah potrebna zakonodaja britanskega parlamenta ali vsaj privolitev britanske vlade. Ustava *Kanade*, ki je najbolj neodvisen dominion, je bila v letih 1907, 1915 in 1916 spremenjena z britanskimi zakoni; toda Kanada sama je prosila za izdajo teh zakonov. Sprememba federalne avstralske ustave bi, kar se tiče njenega federalnega značaja, potrebovala privolitve britanske vlade. Tudi sprememba južnoafriške ustave bi se morala, vsaj glede

nekaterih točk, n. pr. avtonomije provincij, »rezervirati«, t. j. pridržati privolitvi britanske vlade. Brez te privolitve se seveda tudi stališče britanskega guvernerja v dominionih ne bi moglo spremeniti.

Generalni guverner je zastopnik kralja in ima nasproti dominionskemu parlamentu približno iste pravice kakor angleški kralj nasproti britanskemu parlamentu. »Veto« bi sicer nasprotoval v dominionih, kakor v Angliji, kabinetnemu ali parlamentarnemu sistemu; toda guverner ima pravico, ki pa je sedaj omejena na izrečno v ustavah ali v zakonih določene primere, rezervirati dominionski zakon presoji britanske vlade (kralja), ki lahko odreče svojo privolitev, dasi se to zgodi le redko. Stališče guvernerja je postalo manj važno, odkar se je v svetovni vojni razvil in potem tudi ohranil običaj, da občujejo ministrski predsedniki dominionov neposredno z britanskim ministrskim predsednikom, in ne več s posredovanjem guvernerja in britanskega ministra za kolonije, poleg katerega je bilo l. 1925 ustanovljeno celó posebno ministrstvo za zadeve dominionov.

Načeloma so vsi dominionski zakoni neveljavni, ki nasprotujejo britanskim zakonom. Toda dominioni so dosegli že tako veliko neodvisnost, da se izdajajo britanski zakoni z veljavo za dominione le tedaj, kadar domi-

nioni v to izrečno privolijo ali za take zakone celo prosijo, kar je včasih potrebno za ustavne spremembe. Dominionski zakon, s katerim se samolastno prekine zveza z Veliko Britanijo, bi pa bil pravno neveljaven, ker je ustava dominiona britanski zakon, ki se v bistvenih točkah utegne spremeniti le z britanskim zakonom.

Britanska kontrola se je poleg ustavnih sprememb ohranila v glavnem le glede zunanjih zadev in vojaške obrambe. Pravna kontrola se vrši v judicialnem odboru tajnega sveta v Londonu (takozvani »Privy Council«, ki je sestavljen iz vseh, tudi bivših ministrov, raznih drugih politikov, visokih uradnikov in še drugih odličnih osebnosti). Navedeni odbor je dobil l. 1844 kompetenco, soditi kot najvišje sodišče o sodbah kolonialnih sodišč, ako ne bi poznejša zakonodaja določila drugače. To pa se je zgodilo z nekaterimi prej navedenimi ustavami, ki so zelo omejevale apelacijo na tajni svet, tako da sodi sedaj tajni svet o civilnih in kazenskih zadevah le redko in le tedaj, kadar gre v sporni stvari za zelo važna načelna, zlasti za ustavna vprašanja. V Kanadi in Avstraliji je glede nekaterih zadev dana možnost, izbrati si za končno instanco ali najvišje domače sodišče ali britanski tajni svet. Važnost judikature tajnega sveta je predvsem ta, da lahko v spornih ustavnih vprašanjih va-

ruje prednost britanskih zakonov nad zakoni dominionov. Sedaj pa je tudi obstoj te judikature praktično odvisen od dominionov samih.

Glede vojske in mornarice se da v splošnem ugotoviti načelo, da so dominioni avtonomni, kar se tiče vzdrževanja miru v notranjosti in lastne lokalne obrambe ter načina vojne službe, da pa je vojaštvo in brodovje, ki ga dominioni v časih skupne vojne po svoji volji prispevajo, pod skupnim britanskim najvišjim poveljstvom.

Pravna enotnost Britanskega imperija obstoji predvsem v razmerju do drugih držav, torej v meddržavnih odnošajih. Diplomatsko zastopstvo je enotno in celó tam, kjer je delom imperija dovoljeno posebno zastopstvo (sedaj Kanadi in Irski v Severnoameriških zedinjenih državah), je dominionski zastopnik imenovan po britanskem kralju. V tem primeru se vidi jasno, da ima kralj v pravno zelo rahli tvorbi Britanskega imperija kljub vsem omejitvam po parlamentarnem sistemu vendar velik pomen kot simbol skupnosti in enotnosti imperija. Kralj ratificira končno tudi vse pogodbe, ki veljajo za ureditev razmer med katerikoli delom Britanskega imperija in tujo državo. Pogodbena stranka ni torej v teh primerih dominion, dasi je pri pogajanjih sodeloval njegov zastopnik, temveč Britanski imperij, predstavljan po kralju.

Ne glede na to formalno pravo pa so si dominioni pridobili tudi v zunanjih zadevah, zlasti kar se tiče pogodb, veliko samostojnost. Že proti koncu 19. stoletja se je uveljavilo načelo, da veljajo splošne trgovske pogodbe le za tiste dežele Britanskega imperija, ki jih po svojih vladah izrečno pripoznajo. Velikemu pomenu in samostojnosti zlasti večjih dominionov ustreza sedaj pravilo, da se jim morejo nalaagati pogodbene obveznosti le, ako v to privolijo. Tako je n. pr. v čl. 9. pogodbe, sklenjene 16. oktobra 1925 v mestu *Locarno* med Nemčijo, Belgijo, Francijo, Veliko Britanijo in Italijo, določeno, da bodo veljale obveze te pogodbe za britanske dominione in za Indijo le tedaj, ako jih bodo njih vlade sprejele.

Rastoči vpliv dominionov, ne samo v zadevah njihovega razmerja do ostalih delov Britanskega imperija in drugih držav, temveč tudi v političnih zadevah celokupnega Britanskega imperija, se je pokazal v dobi svetovne vojne, ko so bili zastopniki petih dominionov in tudi Indije povabljeni udeležiti se razprav »vojnega kabineta«. Naravna posledica je bila, da so se dominionski zastopniki udeležili tudi mirovnih pogajanj in da so podpisali mirovne pogodbe; pooblaščen pa so bili od britanskega kralja.

Dominioni in Indija so tudi člani Društva narodov in so zastopani s pravico samostoj-

nega glasovanja v njegovih raznih organizacijah, ne glede na to, da je poleg njih zastopan še celokupni Britanski imperij, ki ima vrhu tega trajno mesto v svetu tega Društva.

V vseh meddržavnih zadevah (izvzemši Društvo narodov) je torej Britanski imperij pravna enota, ki je predstavljana po kralju, za katerega odgovarja v vseh teh zadevah splošnega značaja britanska vlada. Za zadeve Društva narodov pa je poleg te enote tudi še vsak dominion (izvzemši New Foundland) in Indija ter od leta 1923 tudi Irska svobodna država zase posebna meddržavna enota; zastopnik vsake take enote je odposlan samo od svoje, t. j. dominionske, vlade. Nevarnosti, ki utegnejo radi tega nedvomnega protislovja pretiti enotnosti in obstoju Britanskega imperija, so omiljene po dejstvu, da velja v Društvu narodov za sklepanje načelo soglasnosti, torej da se ne more storiti noben sklep, ako ne soglaša zastopnik Britanskega imperija. Sicer pa je Velika Britanija izrečno zanimala Društvu narodov kompetenco, soditi o sporih med Veliko Britanijo in dominioni.

Odločilno vodstvo zunanje politike po britanskem ministrstvu pa je naravno podano zato, ker je radi velike oddaljenosti dominionov trajno sodelovanje njihovih vlad v skupni zunanji politiki nemogoče in ker ne bi mogli njihovi trajni zastopniki v Londonu

z lastno odgovornostjo soodločevati; to se ne bi strinjalo s parlamentarnim sistemom, ki zahteva tesno in trajno sodelovanje odgovornih ministrov z njihovim parlamentom. Tem nedostatkom more le deloma odpomagati neka posebna institucija Britanskega imperija, to so konference, na katerih se snidejo od časa do časa zastopniki (ministrski predsedniki) Velike Britanije in vseh dominionov, da razpravljajo o skupnih zadevah. Te konference, započete leta 1887, so se najprej imenovale »kolonialne«, od leta 1907 pa »imperialne«, ko so nekatere kolonije postale dominioni. Na konferenci leta 1911 je bila prvič zastopana Indija, leta 1923 tudi Irska svobodna država. Konferenca iz leta 1917 je pripoznala, da morajo bodoče konference temeljiti na načelu samovlade, popolne avtonomije v domačih zadevah ter ravnopravne udeležbe dominionov in Indije v vodstvu zunanje politike, in je za ureditev ustavnih razmer v okviru imperija priporočala sklicanje posebne ustavne konference po vojni. Toda konferenca iz leta 1921 je, pripoznavajoč, da ne sega področje konference preko zadev, skupnih vsem članom, storila zelo značilen sklep, da glede na ustavni razvoj po letu 1917 od ustavne konference ni pričakovati koristi. V tem sklepu se kaže odpornost Angležev zoper idejo, zaigrati in oteževati razvoj ustavnih razmer z za-

pisanimi pravili. Slično se da obrazložiti tudi dejstvo, da niso sklepi imperialnih konferenc, ki imajo brezdvomno velik moralen pomen in ki so zlasti pomagali lajšati trgovski promet v Britanskem imperiju, pravno obvezni za njegove avtonomne dele, ki morejo pozneje umekniti svojo na konferenci dano privolitev.

Na tem ustroju Britanskega imperija zadnja imperialna konferenca ni nič bistvenega spremenila, pač pa je v svojih sklepih od 19. novembra 1926 marsikatero že obstoječe običaje izrečno pripoznala. Enakopravnost dominionov z Veliko Britanijo je poudarjena v sklepu konference, da so Velika Britanija in dominioni »avtonomne skupnosti v okviru Britanskega imperija, enake v pravnem položaju, v nobenem pogledu svojih notranjih ali zunanjih zadev druga drugi podrejene, čeprav so združene po skupni zvestobi do krone ter svobodno zvezane kot člani Britanskega občestva narodov (British Commonwealth of Nations)«. Sedaj se tudi izrečno pripoznava, da so v dominionih generalni guvernerji zastopniki kralja, ne pa zastopniki vlade Velike Britanije v Londonu, in tudi ne več posredniki med to vlado in dominionsko vlado, ki naj občujeta med seboj direktno. Kolikor ni v ustavah in zakonih določeno drugače, se »rezervacija« dominionskih zakonov in s tem vmešavanje londonske vlade

v dominionske zadeve ne bo vršilo zoper željo vlade prizadetega dominiona, ki je v svojih domačih zadevah sama svetovavka kralja. Vprašanje možnosti prizivov na judicialni odbor tajnega sveta v Londonu se bo rešilo po željah na tem vprašanju interesiranih delov imperija. Internacionalne pogodbe, podpisane za en del ali za več delov imperija, naj se sklepajo vedno v imenu kralja, kateri daje tudi pooblastila za pogajanje, in sicer na nasvet tiste vlade, za čije ozemlje naj pogodba velja. Glavno načelo i glede zakonskih i glede pogodbenih določb, ki bi mogle vplivati na več delov imperija, je poprejšnje sporazumevanje; ne Veliki Britaniji ne dominionom ne more biti naloženo, naj sprejmejo kako internacionalno obveznost brez privolitve svojih vlad; vendar se je pa pripoznalo, da ima v pogledu splošnega vodstva zunanje politike in obrambe Velika Britanija sedaj in za bližnjo bodočnost glavni del odgovornosti; enakost v pravnem položaju pač ne pomenja tudi enakosti v funkcijah.

Po mnenju tudi te konference ne bi nič koristilo postaviti kako ustavo za Britanski imperij, ki se v svoji celoti upira klasifikaciji in ki nima sličnosti z nobeno drugo politično organizacijo sedanjosti ali preteklosti.

DRŽAVNA PRAVILA

I. USTAVA

1. POJEM IN ZGODOVINA

Ureditev vsake družbe se kaže v vseh njenih pravilih, zapisanih in nezapisanih ali običajnopравnih; celokupnost vseh teh pravil lahko imenujemo družbeno organizacijo v širšem smislu besede. Čim obsežnejši so smotri družbe, tem obsežnejša so njena pravila. V družbah z mnogimi in menjajočimi se smotri se ne morejo vsa pravila določiti hkrati in ostati vedno nespremenjena. To velja zlasti za državo; zato ni njeno pravo kaj takega, kar je enkrat za vselej ustvarjeno in kar ima vedno isto obliko, temveč nekaj, kar se razvija, stopnjuje, spreminja, zgineva in se na novo poraja. Pravo današnje države ne obstoji samo iz ene skupine pravil, vsebovanih v enem dokumentu, temveč iz več skupin, ki so stopnjeване po pravni veljavi in ki se potemtakem cepijo v višje in nižje.

Kakor v vsaki organizirani družbi tako so tudi v državi določeni ljudje s posebno nalogo,

da ustvarjajo, spreminjajo in uporabljajo pravna pravila ter da ugotavljajo njih pomen, kadar je sporen. Te ljudi imenujemo *organe*, obseg in način pa, po katerem so po pravu dolžni vršiti pravkar navedene posle, imenujemo njih *kompetence*. Pravila, ki določajo organe in njih kompetenco, nazivamo *organizatorna pravila*, celokupnost *teh* pravil pa pravno *organizacijo* v ožjem smislu besede. Iz organizatorskih pravil je razviden ustroj države, ker kažejo, kako naj se ustvarja, uporablja in ugotavlja pravo. Tudi med organizatorskimi pravili razločujemo višja in nižja; pravilo n. pr., ki določa sestavitev in kompetenco zakonodavnih organov, je višje od onega, ki ureja občinska oblastva, ako se morajo le-ta ustvarjati z zakonom; zakaj prvoimenovano pravilo je pogoj, brez katerega drugoimenovano ne more nastati. Najvišja izmed organizatorskih državnih pravil, ki določajo najvišje organe v državi, njih delovanje in medsebojno razmerje, s tem pa obliko države, imenujemo *ustavo*. Ustava je vir pozitivnega prava, ker je v njej ustanovljeno, kako naj se pravo ustvarja, uporablja in ugotavlja. Zato je ustava, najsi bo zapisana ali ne, najsi bo vsebovana v enem dokumentu ali v več listinah, bistvena za vsako državo in odločilna za njeno obliko. Že *Aristotel* je razlikoval med ustavo, ki je temelj države, in zakoni, ki so izdani na podlagi ustave.

Temeljna organizacija države, t. j. kompetenca njenih najvišjih organov, je bolj odvisna od političnih dogodkov in se da teže podrobno naprej določiti nego ureditev nižjih oblastev in pravnih odnosov med prebivavci države. Zato prevladuje v ustavopravnih razmerjih običajno pravo še v takih časih, ko so imele druge pravne panoge, n. pr. kazensko ali civilno pravo, že obliko zapisanega prava; in še sedaj ima kljub kodificiranim ustavam in poleg njih pravni običaj še vedno velik pomen v ustavnem pravu.

Navada, zbirati temeljna načela državne organizacije v posebno listino ter izrečno podeliti tem tako zbranim načelom višjo veljavo kakor ostalim pravilom, se je razvila razmeroma pozno in v glavnem na tale način: V srednjeveški državi, za katero je bilo značilno tekmovanje med kraljem in stanovi, so se v *pogodbah* ugotavljale pravice (privilegiji) in dolžnosti stanov nasproti vladarju na eni strani in pa pravice vladarja, ki se zovejo v angleškem pravu »prerogativa«, na drugi strani. Te pogodbe so se sklepale pismeno, dotične listine pa so, vsaj deloma, kazale najvišjo pravno organizacijo, ker so določale pravice in dolžnosti najmočnejših činiteljev v državi. Mnogokrat se s takimi pogodbami ni ustvarjalo novo, temveč se je samo na novo potrjevalo staro, nezapisano običajno pravo,

katero je bilo od ene ali druge strani kršeno. Tako se je vsaj trdilo na Angleškem, zlasti s strani stanov, ki so pa pri ponovljenih ugotovitvah svojih starih pravic vedno umeli tolmačiti te pravice v škodo kraljevim prerogativam; po tej poti se je tam razvila iz stare absolutne monarhije moderna konstitucionalna in končno parlamentarna monarhija. Najvažnejše teh listin, na katere se deloma še danes opira angleško ustavno pravo, so tele:

Magna Charta, sklenjena 1215 med kraljem Ivanom (John) in angleškim plemstvom, utrjuje pravice ne samo za barone, temveč tudi za ljudstvo, zlasti pa določa, da ne sme nihče biti na katerikoli način oviran v svoji osebni svobodi ali oškodovan v drugih pravicah brez zakonite sodbe, izrečene po ljudeh njegovega lastnega stanu, ali sploh brez postopanja po zakonih. Poleg drugih predpisov, n. pr. svobode cerkve, takojšnjega plačila za rekvirirane stvari itd., je važen predpis, da se ne sme narodu naložiti nobena davščina brez pristanka parlamenta. Magna Charta, katero smatrajo Angleži še danes za temeljni dokument svobode, pa je tudi zanimiva radi sankcij, ki so v njej določene. Kadar bi kralj ali kak kraljev uradnik kršil te predpise, naj se 25 izvoljenih baronov pritoži pri kralju. Ako se pravica ne vzpostavi v 40 dneh, se smejo baroni in ves narod upreti kralju, zarubiti njegove gradove

in posestva ter tudi na drug način uporabiti silo zoper njega, dokler ni pravno stanje zopet doseženo; le kralja, kraljice in kraljevih otrok se ne smejo dotekniti. Kadar zavlada zopet pravica, pa se morajo kralju pokoriti. V dobi upora naj se vsakdo pokori zapovedim tega sveta 25 baronov glede izvedbe sile zoper kralja.

Magno Charta so morali opetovano tudi poznejši kralji potrditi. Leta 1628 je moral Karel I., ki je bil samovoljno razpisal davke, pripoznati na zahtevo parlamenta načela Magne Charte v zakonu, nazvanem »Petition of Right« (prošnja za pravico). »Bill of Rights« (zakon o pravicah) pa je zakon, izdan l. 1689, ko je po revoluciji in odstavitvi Jakoba II. bil pozvan na prestol Viljem Oranjski. Vsebuje tale glavna načela: Izdajanje ali suspendiranje zakonov samo po kralju brez privolitve parlamenta je nezakonito, prav tako nabiranje in držanje stalne vojske. Volitve v parlament morajo biti svobodne; takisto govori in delovanje v parlamentu, radi česar ne sme nihče biti preganjan pri sodiščih, temveč le v parlamentu samem. Parlament naj se pogostokrat skliče. Te pravice se priznavajo kot stare in nedvomne.

»Habeas corpus Act«, zakon iz l. 1679, uvaja učinkovite sankcije za osebno svobodo in pomenja novo procesualno pravo za zaščito stare

običajne pravice. Ta zakon se tiče samo oseb, ki so zaprte radi suma zločina. Vsaka taka oseba mora biti od upravnega organa izročena sodišču, katero jo mora takoj izpustiti, če misli, da je zapor neupravičen. Tudi sicer jo mora sodišče izpustiti, toda le proti kavciji; samo če je oseba osumljena nekih težjih zločinov, ostane zaprta, mora pa biti sojena že pri naslednjem zasedanju sodišča. Ako pa njena zadeva tudi pri drugem zasedanju ni obravnavana, mora biti na svojo zahtevo brez kavcije izpuščena iz zapor. Uradniki, ki kršijo te predpise, morajo plačati visoke denarne odškodnine prizadetim osebam in se lahko odpustijo iz službe. Zakon iz l. 1816 je razširil postopanje po »Habeas corpus Act«-u za vse primere, kadar je kdo oviran v svoji osebni svobodi, torej ne samo takrat, kadar je zaprt radi suma zločina. Pa tudi ta zakon pomenja izpopolnitev formalnega prava, ne pa uvedbo novih materialnih pravic. — Leta 1701 je bil izdan zakon o spremembi prestolonasledstva (Act of Settlement); z istim zakonom se je tudi uzakonilo načelo neodvisnosti sodnikov in prepoved pomilostitve v primeru impeachment-a.

Neposredno do kodifikacije modernih ustav pa je vodil drug zgodovinski razvoj. V dobi reformacije je zavladalo na Angleškem nazor, da nastane država na isti način kakor

krščanska občina, namreč na podlagi pogodbe, ki jo soglasno sklenejo vsi člani. Ta ideja se je v religiozno barvani obliki nanizala na teorijo o družbeni pogodbi, s katero je poskušala naravnopravna filozofija razlagati in opravičevati najrazličnejše načine vlade, absolutne in demokratske. Praktično pa so to idejo izvedli angleški kolonisti, ki so se v začetku 17. stoletja naseljevali v Severni Ameriki. Sklepali so med seboj pogodbe za ustanovitve državne oblasti. Najstarejšo pogodbo te vrste so l. 1620 sklenili na ladji »Mayflower« izseljenci, ki so ustanovili kolonijo New Plymouth. Isto naziranje se kaže v tej dobi, sredi 17. stoletja, v revolucionarnem gibanju v Angliji sami. L. 1647 se je izdelal v Cromwell-ovi armadi načrt ustave (Agreement of the people), ki naj se predloži celokupnemu angleškemu narodu v podpis. Namen tega dokumenta je bil, določiti s pogodbo temeljne pravice naroda, meje najvišje oblasti ter naloge (kompetence) parlamenta. Tudi Cromwell sam je poskusil l. 1653, toda brez uspeha, uveljaviti neko zapisano ustavo (Instrument of Government). Ti načrti so razlikovali med temeljnimi in drugimi predpisi; temeljnih določb, ki se tičejo pravic naroda, tudi parlament ne bi smel spremeniti. Posledica tega je, da je ustavna pogodba višja nego na njeni podlagi ustvarjeni zakoni. Naravno je tudi, da se take ustave sklepajo v

pismeni obliki; ne samo radi tega, ker so se važne pogodbe sploh sklepale pismeno, temveč tudi zato, ker se je na ta način hotelo ustaliti pravno stanje, nastalo z revolucijo. Tudi naravnopravna literatura teh časov se je bavila z vprašanjem ustave; saj ni družbena pogodba nič drugega nego temeljni ali fundamentalni zakon (*lex fundamentalis*) ali ustava. Toda nazori angleških filozofov Thomasa *Hobbes-a* in Johna *Locke-a*, ki sta vsak na svoj način učila, da odloča v državi na podlagi družbene pogodbe volja večine, so pripomogli, da se je s priznanjem večinskega principa za uveljavljenje vseh zakonov izbrisala razlika med ustavnimi in drugimi zakoni; angleško ustavno pravo, kakor takrat, tudi danes ne pozna te razlike. Nadalje se pa tudi zahteva po zapisani ustavi, vznikla na angleških tleh, ni več uresničila tam, zlasti radi porajajočega se parlamentarnega režima konec 17. stoletja. Anglija še danes nima kodificirane ustave.

Drugačen je bil razvoj v Severni Ameriki, ki je bila do l. 1776 pod angleško oblastjo. Značaj trinajstih, tam se nahajajočih kolonij, kot od Anglije odvisnih teritorijev, je dal njihovim ustavnim institucijam posebno obeležje, kar je bilo že obrazloženo v poglavju o ločitvi oblasti (str. 102 i. sl.). Poleg ločitve oblasti in v zvezi z njo se je tam resnično moglo uveljaviti načelo nadvrednosti ustave nad navadnimi zakoni.

Na navedenih temeljih so se tudi po osvoboditvi od Anglije osnovala ameriške ustave, v katerih je navadno poleg proglasitve državljanskih pravic in organizacije države na podlagi ideje ločitve oblasti izražena tudi nadvrednost ustave nad navadno zakonodajo. Nadvrednost ustave se kaže v tem, da je njena sprememba zelo otežena, tu pa tam vezana celó na ljudsko glasovanje, in da so neodvisna sodišča kompetentna presojeti, ali se zakoni strinjajo z ustavo ali ne.

Ustroj sedanjih evropskih ustav izvira torej iz Amerike, oziroma iz Anglije, dasi so bile njih neposredni vzor francoske ustave iz revolucionarne dobe. V Franciji so tla za to pripravljali spisi naravnopravnih pisateljev, posebno pa Rousseau s knjigo »Contrat Social«, kjer zahteva za družbeno pogodbo soglasnost, dočim mu zadostuje za navadne zakone večina; zlasti pa se je uveljavil pod vplivom ameriških idej od *Sieyès-a* razviti nauk o ustavotvorni oblasti (*pouvoir constituant*), ki ustvarja ali konstituira in s tem tudi omejuje druge oblasti (*pouvoirs constitués*). V svoji znameniti brošuri »Kaj je tretji stan« (*Qu'est-ce que le tiers-Etat*«, 1789) je *Sieyès* sicer trdil, da mora izvirati ustavotvorna oblast samo iz naroda, katerega pa more nadomestiti izredna, posebna skupščina narodnih zastopnikov, ki ima nalog, izdati oziroma spremeniti ustavo. To je

torej ideja o *konstituenti*, ali po ameriški terminologiji konvenciji, t. j. o ustavnem parlamentu, kateremu je narod dal *posebno* pooblastilo, izdati ustavo, in ki se zato pravzaprav ne bi smel baviti tudi s posli navadnega zakonodavnega parlamenta. Sklep ustavodavnega parlamenta se smatra v nekaterih državah za definitiven, v nekaterih pa je še zahtevano, da narod ta sklep ratificira (referendum, posebno v Ameriki in Švici); ponekod se dovoljuje narodu tudi iniciativa za spremembo ustave (gl. str. 81 i. sl.). V drugih državah ima to iniciativa ali navadni parlament, toda s kvalificirano večino in kvalificiranim »quorum«-om ali z identičnimi sklepi več zaporednih legislatur, ali tudi načelnik države; na tako iniciativa se voli nov parlament z navadnim ali povečanim številom članov. Novi parlament, ki sklepa o spremembi ustave, ima ponekod (v Belgiji, Jugoslaviji) omejeno kompetenco, to se pravi, da sme revidirati s kvalificiranim glasovanjem ustavo le glede tistih točk, ki naj se po iniciativnem predlogu spremenijo in ki so bile torej volivcem pri volitvi ustavodavnega, oziroma ustavo izpreminjajočega parlamenta znane. Glede predpisov za spremembo nemške ustave gl. str. 83.

Prva francoska ustava iz l. 1791 ne priznava »*pouvoir constituant*« narodu kot takemu, temveč parlamentu, seveda le pod zelo obte-

žilnimi pogoji: Prvi dve legislaturi sploh ne smeta spremeniti ustave; nato se pa lahko vrši revizija, ako predlagajo parlamenti treh zaporednih legislatur spremembo in ako jo četrti parlament s pomnoženim številom članov sprejme; v tem primeru nima kralj pravice sankcije. Ta ustava, ki daje zakonodaji, oziroma parlamentu, sestoječemu iz samo ene zbornice, prednost pred ostalimi oblastmi ter ji izvršno oblast popolnoma podrejuje, je služila za zgled drugim ustavam, ki so hotele združiti principe demokratije z monarhijo, zlasti belgijski ustavi iz l. 1831 in po tej mnogim drugim ustavam. Druge francoske revolucionarne ustave pred Napoleonom pa poudarjajo veliko bolj demokratski princip (republika, referendum za ustavne spremembe), dočim slonijo francoske ustave po padcu Napoleona I. na načelu »suverenosti monarha«, n. pr. takozvana »Charte« iz l. 1814, oktroirana od Ludovika XVIII. Ustave prvega (Napoleon I.) in drugega cesarstva (Napoleon III., 1852—1870) pa se označajo kot cezaristične, ker se smatra, da je ljudstvo, kakor pri rimski »lex regia«, vso oblast preneslo na vladarja; ta prenos se vrši prav tako kakor tudi potrditev ustavnih sprememb s plebiscitom, t. j. z glasovanjem ljudstva. Cezaristične monarhije so po plebiscitu absolutistične; navadno pa služi tudi prvi plebiscit demokratskemu načelu

le navidezno, ker gre za potrditev dejanski že obstoječe absolutne oblasti vladarja.

Naravna posledica ideje o ustavodavni oblasti je, da ima proizvod te oblasti, t. j. ustava, višjo vrednost nego proizvod zakonodavne oblasti, t. j. zakon, in da se more ustava le pod težjimi pogoji spremeniti nego navadni zakon. Ako so temeljna pravila pravne organizacije izdelana v tej posebni obliki, se govori o trdi (ali togi) ustavi. Če se pa temeljni organizatorni zakoni ne razlikujejo po svoji obliki od drugih zakonov in se torej dajo na isti način spremeniti kakor le-ti, se govori o mehki ali gibki ustavi; to pa ima le tedaj kaj smisla, če moremo že po vsebini državnih pravil (ne pa šele po njihovi obliki) spoznati, ali spadajo k temeljem državne organizacije ali ne. Glede mnogih državnih institucij pa bodo o tem sodbe različne in odvisne od dobe in od dežele, za katero gre. Francoska deklaracija človeških in državljanskih pravic iz l. 1789 (čl. 16) pravi, da nima ustave tista družba, v kateri niso pravice zavarovane in kjer ni ločitve oblasti. Danes se pa zahteva tudi še za druge institucije ustavna garancija, n. pr. za odgovornost ministrov in za upravno sodstvo; ločitev oblasti se pa ne smatra več z isto intenzivnostjo kot nekdanj za predmet ustave.

V glavnem se da reči, da nahajamo v ustavah poleg določitve najvišjih, zlasti zakono-

davnih organov in njihovih kompetenc, vse to, kar se hoče obvarovati pred spremembo po navadni zakonodaji, n. pr. temeljne pravice državljanov. Sicer se pa menjavajo nazori o tem, kaj naj bo izločeno iz navadne zakonodaje in obvarovano pred naglo spremembo. V eni državi je urejeno z ustavo, kar je v drugi državi urejeno z navadnim zakonom (n. pr. volivna pravica) ali celo z uredbo. Poleg tega je običajno pravo v ustavopravnih vprašanjih še vedno važno; v mnogih državah, posebno v takih s parlamentarnim režimom, pa tudi še parlamentarni poslovnik, kjer se včasih nahajajo določbe, ki spadajo po svoji važnosti k temeljnim organizatornim določilom, n. pr. zakonodavni postopek. Končno urejuje meddržavno pravo marsikaj, kar spada k temeljem države, n. pr. določitev državnega ozemlja, ki je sedaj za države srednje Evrope določeno v mirovnih pogodbah. Vidimo torej, da tudi v državi, ki ima formalno ustavo, ni vse to, kar se smatra za temelj državne organizacije, vsebovano v ustavni listini, temveč deloma v drugih predpisih državnega in meddržavnega prava. O ustavi kot posebni *obliki* prava, v nasprotju k drugim vrstam pravnih norm, zlasti zakonov, se da govoriti le, ako je nekaterim normam s tem, da se dajo teže spremeniti, priznana višja pravna veljava nego zakonom. Za tako višjo veljavo pa je učinko-

vita pravna garancija podana samo tam, kjer smejo državna oblastva, ki izvršujejo zakone, presoјati njih skladnost z ustavo. Ako pa taka kompetenca ni podeljena niti sodiščem, morajo pač državna oblastva pripoznati tudi tako spremembo ustavnih predpisov, ki se je vršila z navadno in ne z ustavno zakonodajo.

2. POMEN TEMELJNIH (ČLOVEŠKIH IN DRŽAVLJANSKIH) PRAVIC

Skoraj v vseh zapisanih ustavah zavzemajo posebno mesto človeške in državljanske pravice. Ker je ustava glavni in prvi organizatorni zakon, bi se pričakovalo, da so v njej določeni le najvažnejši državni organi in njih kompetence, ne pa pravice ljudi sploh, in da te pravice ustvarijo šele zakoni, ki jih izdajajo zakonodavni, v ustavi določeni organi. Izjema tega načela obstoji le glede »človeških in državljanskih« pravice, ki se od drugih osebnih pravic odlikujejo vprav po tem, da so uvrščene v ustavo in da uživajo zato isto garancijo kakor vse druge ustavne določbe, t. j. da jih navadni zakon ne sme odpraviti. Veliko bolj presenetljivo pa je, da se mnogokrat smatrajo te pravice tudi za pravice, zaščitene zoper ustavo samo, t. j. da se niti s pravilno, v ustavi določeno spremembo ustave ne dajo odpraviti ali spremeniti. Te

pravice so vsebina ustave, pa naj so tudi višje od nje! Kako se da to naziranje, ki postavlja navedene pravice nad najvišjo pravno normo, nad ustavo, s tem pa tudi nad državo, strniti s splošnimi pravnimi pojmi in s pozitivnopravnimi določbami o spremembi ustave, ki vendar veljajo enako za vse dele ustave? Kratek zgodovinski pregled nam pokaže, kako se je mogla razviti ideja, da državna organizacija ni neomejena, da so poleg pravic, od nje podeljenih, še druge pravice, ki jih sme ta organizacija podrobneje opredeljevati, ki pa morajo ostati v svojem bistvu vedno nedotaknjene.

Staroveška država ni poznala te omejitve. Načeloma ni bilo nobene ovire, da se državna oblast raztegne na vse, tudi najintimnejše človeške zadeve. Posebno občuten je bil vpliv države na versko življenje, ker je bila državna in cerkvena organizacija eno in isto. Verske svobode ni bilo; vsakdo je moral imeti vero svoje države; vera je dala privatnemu in javnemu življenju posebno obeležje; najvišji uradniki so bili obenem duhovniki; državni in verski čut sta bila eno in isto; kakor vera, se je tudi pravo omejevalo strogo na meje države in na njene državljane; tujec je bil brezpraven. Že dolgo pred nastopom krščanstva se je začel boj zoper versko pojmovanje države in zoper državno pojmovanje vere

(n. pr. s strani stoične filozofije); z ginevanjem verskega čuta se je začela vera res ločiti od prava in od države.

Kršćanstvo je sicer verski čut zopet poglobljalo, toda popolnoma v nematerialnem smislu. Stari vidni bogovi, personifikacije narave in človeških čustev, so padli. Božanstvo ni istovetno z naravo in je nad njo. Namesto nešteto bogov vsake rodbine in vsake države je zavládala ideja *enega* nevidnega Boga, ki je skupni oče *vseh* ljudi. Zato tudi nova vera ni veljala samo za en narod, za eno državo, temveč za vse človeštvo; zapovedovala je ljubiti ne samo sodržavljana, temveč tudi tujca in celo sovražnika. Človeški rod se je pojmoval kot enota; pravica se ni omejevala na določeno državo, ker zanjo sploh ni bilo državnih ali narodnih meja. S tem je bila tudi podana podlaga za mednarodno ali meddržavno pravo. Z ločitvijo vere od konkretne države je krščanstvo pojmovalo državo bistveno drugače kakor takratne poganke vere. Zato pa je izgubila državna organizacija absolutno veljavno moč nad človekom. Krščanstvo je učilo, da ne pripada človek popolnoma, temveč le z enim delom svojega bitja družbeni organizaciji, v kateri živi, da se mora sicer državni oblasti pokoriti, da mora brez ozira na njeno obliko dati tudi življenje za svojo državo — da pa je

njegova duša svobodna in vezana samo na Boga. Podobne misli je že izražal stoicizem; toda nikoli niso bile propovedovane v taki splošnosti in globokosti kakor v nauku Krista, ki je jasno ločil vero in državo z besedami: Dajte cesarju, kar je cesarjevega, in Bogu, kar je božjega.

Iz teh krščanskih principov se je razvil pojem individualne svobode; zakaj sedaj se je moglo poleg življenja za državo razviti še drugo, od posvetne prisilne organizacije svobodno življenje.

S to, po francoskem zgodovinarju *Fustel de Coulanges* (»*La Cité Antique*«, livre V., chap. III.) posneto karakterizacijo razmerja poganke in krščanske vere do države ni rečeno, da sploh ni bilo svobode v nobeni staroveški državi. Bile so pač nekatere sfere človeškega življenja, v katere se državna oblast ni vmešavala; toda ta svoboda ni bila kot taka pripoznana in garantirana; zato se tudi ni mogla razviti ideja, da so pred državo in nad njo neke pravice, ki jih nobena posvetna organizacija ne sme odpraviti. Z ločitvijo vere od prava, in cerkvene od državne organizacije se je šele rodilo naziranje, da ima človek neke pravice neodvisno od države, ali, pravilneje rečeno, da je neka sfera, v katero ne sme državna organizacija po svoji volji posegati, in to je v prvi vrsti *vest* člo-

veka. Vest je torej svobodna od države; to je načelo *svobode vesti*. Vsak človek ima to pravico, ki mu je prirojena; zato mu *mora* biti pripoznana tudi v državni organizaciji.

Ta svoboda, vznikla iz verskih idej in priznana z zmago teh idej, je postala zopet posebno važna v dobi verskih bojov v začetku novega veka. Pripoznanje svobode vesti, ki jo je krščanska vera zahtevala od države, so zahtevale v dobi reformacije tudi posamezne sekte, v katere se je ta vera cepila. Verski pokret se združuje z istočasnim političnim pokretom zoper absolutizem, zlasti na Angležkem. S svobodo vesti se zahteva tudi zaščita drugih, po absolutizmu ogroženih človeških interesov, kar se jasno vidi v naravno-pravni literaturi tega časa. *John Locke* n. pr. pravi, da sta tudi v naravnem, t. j. preddržavnem stanju, življenje, svoboda in imovina človeka pod naravnim (božjim) zakonom; zakaj nihče nima oblasti, da bi smel uničevati življenje, svobodo ali imovino; toda izvrševanje in ščitenje tega zakona je v tem stanju prepuščeno vsakemu posamezniku. Namen družbe ali države pa je vprav ta, da *varuje* vsakemu svobodo njegove osebe in imovine, ki v naravnem stanju ni zadostno zavarovana; vsak posameznik prepušča družbi samo svojo naravno pravico, da ščiti navedene dobrine in da kaznuje tiste, ki jih ogra-

žajo. Ako pa državni organi sami ogražajo svobodo in imovino, namesto da bi jo ščitili, kakor je njihova naloga, in kadar se taki primeri množijo, potem se neha državno in nastane vojno stanje ter je ljudstvo upravičeno, ustvariti si novo državno organizacijo. Locke priznava torej ljudstvo kot najvišjega čuvarja naravnih pravic svobode in imovine in smatra skrajno sredstvo naroda, samopomoč ali revolucijo, za dovoljeno, ako se je zakonito državno stanje nehalo radi opetovanih nezakonitih činov državnih organov, ki se morajo zato smatrati sami za rebele.

Namen družbene pogodbe (ali ustave), sklenjene med državljani, oziroma med njimi in državnim poglavarjem, je torej: ustvariti organizacijo, s katero se zaščitijo najvažnejši človeški interesi ali pravice, ki ne izvirajo šele iz kakega državnega zakona, temveč iz naravnega ali božjega zakona, ki velja večno in ki ga ne more nobena posvetna organizacija spremeniti. Svobodi vesti se pridružujeta sedaj tudi osebna svoboda in imovina kot prav tako iz božjega zakona izvirajoči pravici, ki jih pri sklepanju družbene pogodbe pogodbeniki nočejo in tudi ne morejo prenesti na skupnost. Te pravice pa nikakor ne izvirajo iz navedene pogodbe; to se tudi strinja z nazeri tedanjega časa o namenu pogodbe sploh, ki mnogokrat služi le za utrditev, po-

jasnitev, boljšo zaščito po običajnem pravu že obstoječih pravic. (Gl. str. 177.) Analogno tem pravicam so v časih verskih bojev tudi versko svobodo sankcionirali s pogodbo, pod vplivom naravnopravne literature pa tudi druge »svobode«.

Iz vsega navedenega je razumljivo, zakaj nahajamo v ustavnih listinah dve različni skupini določb: 1. Naštevane in slovesno proglašanje starih, že pred ustavo obstoječih, iz naravnega ali božjega zakona izvirajočih pravic. Ker ne izvirajo iz ustave, se te pravice ne dajo ne po ustavi sami in tudi ne z njeno spremembo odpraviti (kakor se tudi s spremembo dokumenta, ki služi samo za potrditev pravic, ne dajo odpraviti pravice, ki so veljale že pred tem dokumentom in brez njega). 2. Organizatorne določbe, ki urejajo, organizirajo družbo, t. j. ustanavljajo organe z namenom, da se na določen način ščitijo prej navedene človeške pravice, kakor je to izraženo v čl. 2 francoske deklaracije iz l. 1789: »Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme.« (Namen vsake politične združitve je, ohraniti naravne in nezastarljive pravice človeka.) Organizatorna določila, ki služijo le kot *sredstvo* za boljšo zaščito onih večnih pravic, se dajo seveda spremeniti tako, kakor ustava določa. Zato

najdemo temeljne človeške pravice našete mnogokrat na odličnem mestu v ustavi, na njenem čelu, ali pa celo formulirane v posebnem dokumentu, kakor so storili Francozi in Američani. Iz istega razloga se da razumeti, da se ena najnovejših ustav, nemška ustava iz leta 1919, deli v dva glavna dela: 1. Ustroj in naloge države. 2. Temeljne pravice in temeljne dolžnosti Nemcev.

Tako vidimo tudi, kako je ideja *zapisanih* ustav v ozki zvezi z naravnopravno idejo družbene pogodbe in s temeljnimi človeškimi pravicami. Kajti zapisana ustava ni nič drugega nego fiksiranje, ugotovitev teh pravic na eni strani in določitev organizacije za zaščito teh pravic na drugi strani. Prvonavedeni del ustavnega dokumenta, ki vsebuje zaščiteno materijo, ima večjo vrednost nego drugi del, ki določa samo zaščito; zato se sme v nujni potrebi drugi del žrtvovati v korist prvemu. Kadar torej državni organi sami ne ščitijo, ali celo kršijo človeške pravice, potem je žrtvovanje konkretnega načina državne organizacije upravičeno. Kdo pa naj to izvede? Ne preostane nič drugega, nego da ljudstvo ali narod sam kot nekak izreden organ za zaščito človeških pravic odpravi staro in ustvari novo državno organizacijo. Te misli, ki so samo posledica posebnega, privilegiraneega značaja človeških pravic proti

drugim določbam ustave, nam obrazložé, da se je smatral odpor državljanov proti kršenju teh pravic s strani državnih oblastev za posebno pravico in da se je ta »ius resistendi« celo kodificiral, na primer v angleškem dokumentu »Magna Charta« iz leta 1215 (gl. str. 178 in 179) in v ogrski zlati »buli« iz leta 1222. Krščanski teologi, katoliški in protestantski, so zagovarjali pravico odpora (pasivnega, defenzivnega in celo agresivnega), kadar krši državna oblast božji zakon. O tem vprašanju in o vprašanju, kdaj je umor tirana opravičen, obstoji obširna literatura. *John Locke* n. pr. dopušča, kakor smo že omenili, revolucijo kot zadnje sredstvo v primeru kršitve človeških pravic. Francoska deklaracija pravic iz leta 1793 (čl. 10 in 11) priznava vsakemu državljanu pravico, zavriniti s silo vsako nezakonito dejanje, katero se hoče s silo izvršiti zoper njega. Čl. 35 te deklaracije pa pravi: »Kadar krši vlada pravice naroda, je za narod in za vsak del naroda upor (insurrection) najsvetejša pravica in najnujnejša dolžnost.« Že deklaracija iz l. 1789 našteva v čl. 2 kot naravne človeške pravice: svobodo, lastnino, varnost (sûreté) in odpor proti zatiranju.

Zvezo pravice upora s temeljnimi človeškimi pravicami je lepo izrazila »deklaracija neodvisnosti« z dne 4. julija 1776, s katero so se severne ameriške kolonije odtrgale od

Anglije: »... Smatramo tele resnice kot same po sebi umevne: da so ustvarjeni vsi ljudje enaki; da so od svojega Stvarnika obdarjeni z nekimi neodločljivimi pravicami, med katerimi so življenje, svoboda in iskanje zadovoljstva; da so v zaščito teh pravic ustanovljene med ljudmi vlade, katerih pravične oblasti izvirajo iz privolitve vladanih; da je, kadarkoli ogroža oblika vlade te smotre, pravica ljudstva, da jo spremeni ali odpravi in da ustanovi novo vlado, postavljajoč njene temelje na taka načela in organizujoč njene oblasti v takih oblikah, kakor se mu zdi, da bo najboljše ustrezalo njegovi varnosti in sreči. Razumnost sicer narekuje, da naj se že dolgo ustanovljene vlade ne menjavajo radi majhnih in mimoidočih razlogov; res je izkustvo vedno pokazalo, da je človeštvo bolj voljno trpeti, dokler se da zlo prenašati, nego da si išče pravice s tem, da odpravi oblike, katerih je vajeno. Toda kadar dolg niz zlorab in uzurpacij, stremečih neprestano za istim ciljem, dokazuje namero, podvreči ljudi absolutnemu despotizmu, je njih pravica, je njih dolžnost, da se otresejo take vlade ter da poskrbijo za nove čuvanje svoje varnosti. Tako je bilo potrpežljivo trpljenje teh kolonij; in taka je sedaj nujnost, ki jih sili, da spremenijo prejšnje oblike vlade...«

Glede na opetovano poudarjano zvezo med idejo zapisanih ustav in idejo temeljnih človeških pravic ni čuda, da nahajamo poskus formuliranja teh pravic že v angleškem »Agreement of the people« (1647) (gl. str. 181). Oblikovanje človeških pravic se bolj in bolj izpopolnjuje, najprej v ustavah ameriških kolonij, začevši z »General Fundamentals« kolonije New Plymouth iz l. 1671, po osvoboditvi od Anglije pa v ustavah posameznih severno-ameriških držav, zlasti v znameniti »Bill of Rights« (postavi o pravicah) države Virginia od 12. junija 1776. Ta dokument je služil za zgled deklaracije človeških in državljanskih pravic, sprejete 26. avgusta 1789 v francoski konstituenti in uvrščene v prvo francosko ustavo iz l. 1791.

Od tedaj imajo z redkimi izjemami vse ustave posebno poglavje posvečeno tem pravicam, ki pomenjajo omejitve in s tem negacijo absolutne državne oblasti. Zato je absolutna država v vsaki obliki, tudi kot absolutna demokracija, z njimi nezdružljiva. Rousseau, zagovornik absolutne demokracije, jih zanika že s trditvijo, da odda pri sklepanju družbenega pakta vsak posameznik vse pravice, ki jih ima v naravnem stanju, skupnosti, t. j. državi. Zato Rousseau tudi ne pozna popolne verske svobode, ki je bila izhodišče nauka o človeških pravicah; on zahteva, da naj vsakdo veruje

v načela neke državljanske vere (religion civile); kdor nima te vere, ga sme državna oblast izgnati.

Omenjene pravice so se označevale z raznimi imeni: kot individualne pravice, ker določajo kompetence individua nasproti kompetencam skupnosti; kot pravice svobode ali kot individualna svoboda, ker označujejo krog, v katerem je posameznik svoboden nasproti državni oblasti; kot temeljne ali osnovne pravice, ker tvorijo temelj družbe ali države in ker se nahajajo v temeljnem zakonu, v ustavi. Preostane še razlika med »človeškimi« in »državljskimi« pravicami, ki pa ni popolnoma jasno izvedena. Smiselno bi bilo smatrati za človeške pravice tiste, ki jih ima človek kot človek, še preden je član države, za državljanske pa tiste, ki pristoje človeku le kot državljanu, kot članu določene države, in ki jih izgubi, ko preneha biti državljan. Državljske pravice bi bile nekako nadomestilo za tiste naravne pravice, ki jih mora človek kot član države žrtvovati skupnosti; pomenjale bi torej članstvo, upravičenost udeležbe pri državni organizaciji in bi se nekako krile s pojmom političnih pravic (polites = civis = citoyen = državljan). Državljske pravice bi torej bile izraz staroveškega političnega pojmovanja svobode kot udeleženiosti pri državni oblasti, dočim bi bile človeške

pravice izraz novodobnega, krščanskega pojmovanja svobode kot nedeležnosti državne oblasti pri človeških zadevah. Moderna pravna država se naslanja na kombinacijo obeh pojmov svobode. Politična svoboda je deloma celo zapovedana kot dolžnost ali pa je vezana z dolžnostmi; zato nahajamo v nekaterih ustavah poglavje »državlanske pravice in dolžnosti«.

Vendar pravkar označeno razlikovanje ni izvedeno v prej omenjenih ustavnih dokumentih. Deklaracija pravic iz l. 1789 je najbrže razumela pod »droits du citoyen« isto kakor pod »droits de l'homme«: državljanske pravice so isto kakor človeške pravice, samo da so zaščitene in garantirane z državno organizacijo. Te pravice, ki izvirajo iz državljanske svobode in enakosti in iz mej, ki so radi tega postavljene državni kompetenci, niso politične pravice. Zato so jih včasih Francozi označevali, v nasprotju s privatnimi pravicami (droits privés) na eni in političnimi pravicami (droits politiques) na drugi strani, tudi kot »droits civils« ali »civiques« ali »publiques« (javne pravice). Vsekakor v prvotnih ustavah, ki govorijo o navedenih pravicah, ni jasno povedano, katere teh pravic pripadajo samo državljanom in katere vsakemu človeku, torej tudi tujcu. Ta nejasnost se je ohranila v poznejših in tudi v današnjih ustavah. Vendar izhaja

v glavnem iz določb nekaterih sedanjih ustav v zvezi z določbami mirovnihi pogodbe iz l. 1919, ki se tičejo nekaterih držav, da so oseba in verska svoboda ter iz te svobode izhajajoče pravice vsem ljudem (torej tudi tujcem) za-varovane; to bi bile torej v pravem smislu besede človeške pravice; dočim so druge temeljne pravice (omenjene pogodbe govorijo o »*droits civils et politiques*«), kakor n. pr. pravica zborovanja, združevanja, tiska, svobode doma in nemotenega bivanja, pridržane vsem državljanom, politične pravice, n. pr. pravica, voliti v občinske in parlamentarne zastope, pa samo posebno kvalificiranim državljanom.

Ne glede na omenjeno razliko je vsekakor v 18. stoletju zavladala ideja, da so neke pravice religioznega ali naravnega, v bistvu človeka utemeljenega značaja, ki so pred pozitivnim pravom, katero se šele ustvarja radi boljše zaščite teh pravic; zato se uvrščajo v ustavo in uživajo vsa jamstva, ki jih nudi najvišji pozitivnopravni zakon; toda te pravice imajo še večje jamstvo, ker so same razlog za pozitivno pravo in za ustavo. Tudi če bi jih pozitivno pravo hotelo odpraviti, jih ne more; obstajale bi naprej zoper vsako pozitivnopravno organizacijo in zoper ustavo.

V današnjih časih je to pojmovanje temeljnih človeških pravic radi odpora proti pojmu

naravnega prava in radi pozitivistične smeri pravne vede nekoliko pojelo. Z napredkom v tehniki pozitivnega prava (zlasti procesa) ter z neodvisnostjo sodnih organov so se povečala jamstva za zakonito postopanje državnih oblastev; v veliki meri služi upravno sodstvo zaščiti ustavnih »človeških« pravic proti upravnim državnim oblastvom. Proti kršenju teh pravic po zakonodaji je seveda pravni lek podan le tam, kjer smejo sodišča odklanjati uporabo protiustavnih zakonov ali kjer sme posebno ustavno sodišče razveljaviti take zakone. V najnovejšem času so bili storjeni prvi previdni koraki, poveriti internacionalnemu sodstvu pravno kontrolo navedenih pravic v nekaterih državah. Omenjene so že bile mirovne pogodbe, ki jamčijo — seveda samo za nekatere države — v neki meri temeljne pravice vsem prebivavcem, v najvišji meri vsem državljanom in, z omejitvami, tudi vsem državljanom manjšinskih narodnosti ali ver; te pravice so v tem smislu pripoznane kot temeljne pravice, da zoper nje nima veljave noben državni zakon (torej tudi ne ustava) in noben uradni čin; kolikor gre za manjšine, je izrečno pripoznana kompetenca internacionalnega sodnega dvora.

Izredno sredstvo samopomoči ali »ius resistendi« pa ni sedaj v nobeni ustavi pripoznano; njegovo faktično uporabo poskušajo preprečiti

institucije, ki dajejo širokim krogom ljudstva vpliv na zakonodajo in na vlado: splošna volivna pravica, parlamentarni režim, odgovornost ministrov, referendum i. dr. Namesto s priznanjem revolucije kot represivne kompetence ljudstva se hoče revolucija preprečiti z navedenimi preventivnimi kompetencami naroda ali ljudstva. Iz vseh teh razlogov se danes ne smatrajo človeške in državljanske pravice po pozitivnem pravu za več vredne nego druge določbe ustave; formalno se morejo na isti način spremeniti in odpraviti kakor ostali, zgolj organizatorni del ustave; kvečjemu so še zaščitene po meddržavnih pogodbah.

Ako so pa človeške pravice in naravno pravo izgubili svojo *pravno* nadvrednost, niso nič izgubili svoje vrednosti kot važna predpostavka za eksistenco pozitivnega prava. Kajti le tista pravna pravila, ki ustrezajo vsaj bistvenim in za materialno in duhovno življenje ljudi nujnim zahtevam, se bodo mogla trajno držati. Sila, uporabljena v zaščito takih pravil, ni v nasprotju, temveč v soglasju s potrebami človeške narave. Seveda se da s silo tudi kaj drugega, nasprotnega zaukazati in izsiliti. Toda nešteto revolucij, ki so izbruhnile brez ozira na to, ali je bil »*ius resistendi*« kodificiran ali ne, je neovržen dokaz, da je trajno udejstvovanje državne organizacije le

mogoče, ako se pri tem ne onemogoča človeku obstoj v telesnem in duhovnem oziru. S tem, da je naravno pravo zahtevalo kodifikacijo fundamentalnih človeških teženj v obliki človeških pravic in jih tako zaščitilo s pravno silo, je hotelo s prisilno zaščito svobode same izmiriti napetost med silo in svobodo. To je grandiozen poskus, spraviti v sklad bistven element prava, t. j. silo, z moralnim načelom svobode in tako ublažiti instinktivni odpor človeka proti sili. Kako globoko je v človeku zasidran ta odpor, dokazuje dejstvo, da se tudi pravnemu čutu nasprotujoča sila ali nasilje skoraj vedno opravičuje z moralnimi načeli, katerim baje služi; nadalje dejstvo, da so se poskušala temeljna pravna in zato prisilno izvršna pravila izvajati iz moralnih norm, n. pr. obveznost pogodbenih obljub ali izrek »pacta sunt servanda«, iz moralne zapovedi, da človek ne sme lagati; in da se s prisego, ki je verski čin ali ki je vsaj v zvezi z vero, oziroma z moralo, postavljajo pravne norme pod jamstvo vere in morale, naj je prisega uradniška, ali vojaška, ali državljanska, ali prisega pred sodiščem, ali posebna prisega najvišjih državnih organov, n. pr. državnega načelnika.

Vse to nam kaže, da ima pozitivno pravo dve predpostavki: silo in moralo. Med tema dvema pogojema bo vedno neko stanje napetosti; kadar postane napetost premočna,

nastane boj. Zabraniti, da ne prekorači napetost maksima, to je bil namen oblikovanja in proglašanja človeških pravic. Te pravice so ostale tudi sedaj faktično jamstvo pravnega reda, brez ozira na to, ali so kodificirane ali ne. V tem oziru je značilno, da smatrajo nekateri francoski pisatelji deklaracijo pravic iz l. 1789 še sedaj za veljavno, dasi sedanji francoski ustavni zakoni iz l. 1875 teh pravic ne omenjajo in dasi je Francija v 19. stoletju doživela mnogo revolucionarnih sprememb državne oblike, tako da se ne da govoriti o pravni kontinuiteti, ki bi vezala sedanjo ustavo z ustavami 18. stoletja; deklaracija iz l. 1789 bi po omenjenem naziranju bila neka praustava, neko merilo za upravičenost vseh poznejših kodifikacij.

Vidimo torej, kako imajo človeške pravice, ki so kot vsebina ustave pravno pravilo in ki stojijo kot moralno pravilo izven nje in nad njo, dvojno obliko, pa tudi dvojen pomen: Jamčiti ljudem eksistenco nasproti državni organizaciji, pa tudi jamčiti državni organizaciji eksistenco nasproti zlohotnim ljudem. Kajti s spoštovanjem teh pravic se v narodu samem ustvarjajo jamstva za ohranitev države, ustave in zakonov.

O pravnem značaju temeljnih pravic, kakor so sedaj uveljavljene v sodobnih ustavah, se da v kratkem reči sledeče. Kadar se govori

o kaki »svobodi«, pomenja to, da naj bo dotična oseba neovirana v svoji samoodločitvi, da ima torej pravno možnost, zahtevati od kompetentnega državnega organa, da odstrani morebitne ovire te samoodločitve. Nevarnost teh ovir preti tudi s strani državnih organov. V moderni pravni državi velja, drugače kakor v policijski državi, načelo, da ne smejo organi nič drugega storiti, tudi ne v korist celokupnosti ali države same, nego samo to, kar zakon dovoljuje; zato mora biti tudi svobodni preudarek državnega oblastva izrečno dovoljen v zakonu. Kakor je posameznik s sankcijo tega načela po kazenski, civilni in disciplinski odgovornosti državnih organov, in zlasti po sodni kontroli njihovih činov ščiten proti samovoljnosti državnih oblastev, tako je z uvrstitvijo temeljnih pravic v ustavo zaščiten proti zakonodavnemu organu, ker bi se praviloma smelo samo s spremembo ustave posegati v ustavno garantirani svobodni delokrog posameznika, kolikor seveda ustava sama kaj drugega ne določa. Nekatere teh ustavnih temeljnih pravic niso torej nič drugega nego ustavna zaščita samoodločitve. So pa tudi take pravice, ki ne vsebujejo dolžnosti državnih organov, da pustijo ravnanje posameznika neovirano, oziroma da ga v tej svobodi ščitijo, temveč ki jim nalagajo dolž-

nost, da posamezniku ali združitvi posameznikov kaj dajo, česar še nimajo, n. pr. delo ali denarno pomoč. To so torej pravice do dajatev, h katerim spadajo nekatere temeljne pravice ekonomskega značaja.

3. POSAMEZNE TEMELJNE PRAVICE

Obseg teh pravic ni bil vedno in povsod enak, ker se menjajo nazorji o tem, kaj naj se kot kompetenca ali pravica prepušča skupnosti in kaj posamezniku. Dasi so v marsičem med seboj zvezane, se dajo te pravice vendar razvrstiti v tele glavne vrste: 1. telesna svoboda; 2. dúhovna svoboda; 3. gospodarska svoboda. Tem pravicam se navadno pridružuje 4. načelo enakosti.

1. Priznanje *telesne svobode* ima za posledico odpravo suženjstva, t. j. stanja, po katerem je človek lahko lastnina kakega drugega. V nekaterih krajih izven Evrope suženjstvo še obstoji.

K telesni svobodi spada tudi *svoboda gibanja*, ki se izraža v načelu, da ne sme nihče biti oviran v prostem gibanju (n. pr. zadržan ali zaprt) ne po kaki privatni osebi ne po državnem oblastvu, izvzemši na podlagi zakona (n. pr. na zakonski podlagi določena kazen zapor ali pa oddaja v zavod za umobolne, pa tudi eksekutivni zapor, n. pr. radi

siljenja k izvršitvi nenadomestljivega dejanja). Če pa je kdo priprt radi suma kaznivega dejanja, naj o upravičenosti tega pripora dokončno odloča sodišče, torej organ, ki uživa največjo neodvisnost. To je jedro že prej navedenega »Habeas corpus Act«-a. Na Angleškem sme sedaj po katerikoli osebi in iz kateregakoli nezakonitega razloga zaprti ali zadržani sam ali tudi *vsakdo* za njega zahtevati od sodnika neodložno izdajo povelja, da naj se zaprti privede pred sodišče in da se tam obrazlože razlogi omejitve svobode. Sploh se zdi, da je kljub sličnim jamstvom v drugih državah vendar na Angleškem kompetenca sodne oblasti najobsežnejša in najučinkovitejša, kar se tiče kontrole pri omejitvah telesne svobode. Angleži so uvideli in dokazali, da je svoboda veliko bolj odvisna od formalnega postopanja državnih oblastev nego od same proklamacije človeških pravic. Zato so moderne ustave poleg teh proklamacij tudi določile — po zgledu »Habeas corpus Act«-a — nekatera načela o načinu varovanja svobode pri postopanju državnih oblastev, n. pr. načelo, da ne sme nihče brez sodne dovolitve ostati priprt radi kaznivega dejanja, da ne sme biti sojen brez poprednjega zaslišanja, da ga ne sme soditi nepristojno sodišče, da se mu sme prisoditi samo kazen, ki je ustanovljena z zakonom (*nulla poena sine lege*) in da sme

biti kazen izrečena samo na podlagi zakona, izdanega pred storitvijo kaznivega dejanja.

S svobodo gibanja je zvezana pravica nemotenega bivanja v državi, preseljevanja v njenem ozemlju in izseljevanja iz nje. V tem oziru pa obstaja razlika med državljani in tujci, ki uživajo svobodo bivanja v manjši meri. Državljan ne sme biti izgnan iz svoje države, pač pa tujec. Izselitev iz države pa je za državljana odvisna od izpolnitve dolžnosti nasproti državi, zlasti vojaške dolžnosti. Za potovanje v inozemstvo in iz inozemstva v lastno državo je v mnogih državah sedaj še zahtevana izdaja potnega lista.

V ta okvir spada tudi *svoboda dóma* ali stanovanja, kar pomenja, da ne sme nihče, tudi ne uradne osebe, vstopiti brez zakonitih razlogov, oziroma brez lastnikove dovolitve, v tuje stanovanje, ga pregledavati in raziskovati; to se ščiti približno enako kakor svoboda gibanja.

Končno se da šteti v to vrsto pravic tudi *tajnost poročil* (pismenih, brzojavnih, telefonskih).

2. *Dúhovna svoboda* se kaže v prvi vrsti v *svobodi vesti* ali mišljenja in verovanja. O historičnih začetkih in izvorih te svobode, ki se je v novem veku pojavila pod geslom »tolerance« (n. pr. pri J. Locke-u), je bilo že prej razpravljano. S to svobodo je zabranjeno

vsako siljenje k priznanju kakega mišljenja ali kake vere, n. pr. v obliki obvezne udeležitve pri cerkvenih obredih; izjema velja ponekod za osebe, ki so pod posebno varstveno oblastjo, n. pr. za otroke. Zanikana pa ni le kaznivost, temveč pravne neprilike sploh radi kakršnegakoli mišljenja. Uživanje državljskih pravic in tudi nameščanje v državni službi je neodvisno od veroizpovedanja; narobe pa je navadno izrečno prepovedano, odklanjati izvrševanje državljskih dolžnosti s pozivom na veroizpoved. Princip svobode vesti ni v skladu z brezizjemnim predpisom verske prisege pred državnimi uradi.

S svobodo mišljenja ni istovetna pravica javnega izražanja svojih misli. Tej pravici so postavljene po načinu izražanja v govoru, tisku, v umetnosti, gledaliških prireditvah itd. različne meje. Zato je tudi od pravice svobodnega veroizpovedanja različna pravica, vero *javno* izpovedovati, zlasti v obliki skupne udeležbe pri *javnih* verskih obredih, glede katerih državni zakoni navadno zahtevajo, da ne smejo vsebovati nič nezakonitega ali nemoralnega. S tem se obrazložujejo ustavne določbe, ki jamčijo svobodo javnega cerkvenega kulta le *priznanim* veroizpovedim.

Svoboda izražanja misli v govoru, pismu in tisku obstaja le toliko, kolikor kazenski oziroma tiskovni zakoni ne prepovedujejo neka-

terih takih izražanj, n. pr. žalitve. Svoboda tiska pomenja v glavnem, da se tisk ne sme ovirati s preventivnimi sredstvi, n. pr. s cen-zuro, to je s potrebo oblastvenega pregledovanja in dovoljevanja *pred* tiskom, dalje tudi ne s posebnim dovoljevanjem za izdajanje periodičnih tiskanih stvari (časopisov) in ne s kavcijo, to je z založitvijo določene vsote kot varščine za morebitne globe, in končno tudi ne s prepovedjo nekaterih sredstev za razširjanje tiskanih stvari, n. pr. kolportaže. V modernih svobodnih državah ni več cen-zure, vsaj ne v normalnih časih — na Angleškem je bila odpravljena že l. 1695 —, pač pa se lahko z istočasno prepovedjo nadaljnjega razširjevanja zaplenijo tiskane stvari, ki vsebujejo kaj kaznivega; zaplemba, izvršena po policijskem oblastvu, pa se mora v kratkem roku sporočiti sodišču, katero mora tudi v kratkem roku zaplembo ali potrditi ali razveljaviti. Kot nevarno za svobodo tiska se je v nekih državah odpravilo »objektivno postopanje«, ki se tiče samo zaplembe tiskane stvari, ne pa tudi preganjanja storivca tiskovnega delikta. V mnogih državah je svoboda tiska zajamčena s tem, da sodijo o tiskovnih deliktih porotna sodišča. Cenzura pa se je ohranila glede izražanja misli po javnih umetnostnih prireditvah, n. pr. gledaliških predstavah.

K dúhovni svobodi spada nadalje *svoboda znanosti in umetnosti* (tudi kritike) in razširjanja rezultatov znanstvenega raziskavanja; to je v glavnem zavarovano s svobodo govora in tiska. Zlorabo te svobode v škodo avtorja skuša preprečiti avtorsko pravo.

Svoboda pouka je navadno pripoznana le vseučiliškemu, ne pa nižješolskemu in srednješolskemu pouku. Svoboda poučevanja, t. j. možnost, da sme vsakdo poučevati, kar hoče in kogar hoče, obstoji sicer v modernih državah, toda ni vsakemu pouku priznana enaka pravna veljava; mnogokrat je državnim šolam podeljena prednost, privatnim šolam, ki so sicer pod državno kontrolo (n. pr. glede učnega načrta in izpitov), pa veljava le, ako so od državnih oblastev pripoznane. Za univerze obstoji v nekaterih državah državni monopol. Dalekosežna svoboda, kar se tiče poučevanja, vlada na Angleškem.

Svoboda učenja, ki obsega tudi svobodno možnost, se ne učiti, je v današnjih civiliziranih državah omejena vsaj glede ljudskošolskega pouka, ki je do določene starosti obvezen.

Svoboda združevanja in zborovanja. Združitev ljudi, ustrojena po določenih normah kot društvo, je organizacija, podobna državi, katera je tudi pravno organizirana družba ljudi. Konkurenca med društvom in državo je tem večja, čim bolj se približujejo nameni

društva namenu države; najbolj se kaže to pri takih društvih, ki imajo namen, vplivati na obeležje državne organizacije same, to je pri političnih društvih. Zato je od državne oblike odvisno, kakšno stališče zavzame država nasproti društvom. To stališče seveda ni prijazno v absolutističnih državah, ki hočejo v svoji organizaciji monopolizirati uveljavljanje skupnih interesov, kar ne velja samo za absolutno monarhijo, temveč tudi za absolutno demokracijo. Njen veliki zagovornik *Rousseau* je smatral svobodo združevanja za neskladno z državo. Tudi v deklaraciji pravic iz l. 1789 ni našeta svoboda združevanja; francoski zakon iz l. 1791 (*Le Chapelier*) je kategorično prepovedal vsako stanovsko ali profesionalno združevanje kot temeljem države nasprotno; francoski zakon iz l. 1792 pa je razpusstil in prepovedal vse redove. Društva so se smatrala takrat za nevarna osebni svobodi; danes se pa obratno vidi baš v svobodnem združevanju učinkovita zaščita interesov posameznika, ki je preslab, da jih uveljavlja sam. Vendar so na Francoskem še danes društva razen pridobitvenih in stanovskih organizacij znatno omejena v pridobitveni sposobnosti; posebno strog je francoski zakon za redove. Snovanje društev je v nekaterih državah vezano na posebno dovoljenje (koncesijo), v bolj svobodnih državah pa zadostuje prijava

državnemu oblastvu, katero ima samo pravico, da prepove društvo iz razlogov, določenih v zakonu; strožji predpisi veljajo za politična društva, iz katerih so navadno izključeni inozemci. *Zborovanje* je tudi neka združitev ljudi, ki pa nima trajnega namena in ki je tudi manj intenzivno organizirano nego pravo društvo; vendar ima svoje predsedstvo, zapisnikarje, reditelje. Kolikor ne gre za zborovanje državnih organov samih (n. pr. sodni senati, parlamenti itd.), je tudi zborovanje mnogokrat, kot morebiti nevarno državni organizaciji ali pa redu in miru, pod posebno državno kontrolo, ki je različna po tem, ali gre za društvene zbore, za javna ljudska zborovanja, za zborovanja pod milim nebom, ob razpisanih volitvah itd. Od načelnega stališča državne organizacije nasproti društvom je odvisno, ali in v kateri meri se združenim ljudem kot skupini pripoznava iste temeljne in druge pravice kakor posamezniku. Svoboda, ki je možnost samoodločitve, obstaja tudi pri društvu v samoodločitvi; to pa je avtonomija (lastna zakonodaja) in samouprava, zlasti glede društvene, namreč tiste imovine, katera je vezana za določen društven namen. V srednjem veku je bilo vse polno takih, dalekosežne pravice uživajočih društev, ki pa so bila z nastopom absolutizma omejena v svoji svobodi. Naravno-pravna šola ni zavzela enotnega stališča na-

sproti problemu združevanja. Ena smer te šole, n. pr. *Rousseau*, je smatrala, da sklenejo družbeno pogodbo posamezniki; druga smer pa (*Althusius*), da je družbena pogodba sklenjena ne samo med posamezniki, ki tvorijo društva, temveč tudi med temi društvi, ki šele tvorijo višjo družbo, t. j. državo. Posledica prvo- navedene smeri je bila trditev, da imajo pravice posameznih društev svoj temelj v dovoljenju, ki ga je dala država in ki ga sme država društvu zopet vzeti; tudi s tem razlogom se je v dobi francoske revolucije poskušala utemeljevati zaplemba cerkvene imovine. Druga, v tem pogledu federalistična smer naravnega prava pa je trdila, da imajo društva svoje naravne pravice, za katere ne potrebujejo državnega dovoljenja, poleg teh naravnih pravic pa še take, ki jim jih je podelila država. Nemški državni filozof *Wilhelm von Humboldt* (v 19. stoletju) smatra celó državo samo za nekako subsidiarno organizacijo, katera naj bo kompetentna le za tiste zadeve, ki jih posameznik ali svobodne združitve posameznikov ne morejo opraviti.

Državljanom, včasih pa tudi drugim prebivavcem, je navadno kot ustavna pravica pripoznana pravica prošnje ali *peticije*, s katero se sme od državnih oblastev zaprositi kako dejanje, zlasti pa od parlamenta kak zakonodavni čin; ako ta pravica velja, so

državna oblastva zavezana, uradno jemati prošnje v pretres. To je, kolikor gre za zakonodavne akte, nekaj zakonodavni iniciativi podobnega. Ta pravica je bila važna tedaj, ko parlament sam ni imel iniciative; danes pa je radi veliko učinkovitejšega sredstva, časopisja, za izražanje nazorov in želja prebivavstva ter radi popolne zakonodavne iniciative parlamenta omenjena pravica izgubila mnogo svojega nekdanjega pomena.

3. *Gospodarska svoboda.* Za njen temelj se je že v starih časih smatrala lastninska pravica. Omejitev te pravice, tudi z naložitvijo davkov, je bila znak nesvobode. Z zmago stališča stanov, da sme vladar od njih pobirati davke le z njihovo privolitvijo, se je razvila budžetna pravica parlamenta. V naravno-pravni literaturi je uvrščala ena smer (n. pr. *Bodin*) lastninsko pravico v naravno pravo, ki omejuje suverenost države. Druga smer (zlasti *Hugo Grotius*) je mislila, da je v prvotnem stanju vladala skupnost dobrin, torej komunizem, in da je privatna lastnina nastala šele z nekakšno pogodbo, ki je bila deloma izrečno sklenjena kakor pri delitvi, in deloma molče kakor pri okupaciji. *John Locke* pa je smatral delo za izvor lastnine. Po njegovem naziranju si je človek pridobil lastnino na vseh stvareh, ki jih je pretvoril iz njihovega naravnega stanja, ker jih je pomešal s svojim delom in jim s tem

dodal nekaj svojega. To naziranje se približuje socialistični ideji o pravici do popolnega donosa dela.

Francoska deklaracija pravic iz l. 1789 se glasi v zadnjem odstavku: »Lastnina, ki je nekršljiva in sveta pravica, se ne sme nikomur vzeti, izvzemši, ako to zahteva zakonito ugotovljena javna potreba, in pod pogojem pravične in naprej plačljive odškodnine.« S to določbo, ki je prešla in še vedno prehaja v državne ustave, je lastnina pripoznana kot temeljna pravica, obenem pa je tudi dovoljena razlastitev (ekspropriacija), ako to določa zakon v javnem interesu in se za to plača popolna odškodnina. Lastnina se torej pod temi pogoji lahko ukine, imovina pa mora ostati nespremenjena; prepovedana je konfiskacija imovine, t. j. razlastitev brez pravične odškodnine.

Gospodarska svoboda se kaže v svobodnem razpolaganju s svojo imovino v najširšem smislu (n. pr. svobodna prodaja in nakup zemljišč), torej tudi v razpolaganju s svojo delovno močjo (pravica svobodnega sklepanja delovnih pogodb); dalje pa tudi sploh v svobodni izbiri poklica, ki je bila v srednjem veku zaradi organizacije družbe po strogo ločenih stanovih zelo omejena, n. pr. glede obrtov.

Proti liberalnemu naziranju o lastnini, vladajočemu v dobi francoske revolucije, ki je

osvobodila srednji stan, se je kmalu pojavil odpor s strani *Babeuf-a*, vodje komunistov, pa tudi *Robespierre-a*; že Rousseau ni pripoznal nasproti absolutni demokratski državi nobenih nedotekljivih pravic, torej tudi ne nedotekljive lastnine. V tej dobi ni zmagala komunistična ideja; pač pa se je v francoski ustavi iz l. 1793 pripoznala pravica do dela oziroma do možnosti eksistence. Pozneje, po revolucionarni dobi, je *Fourier* ostro kritiziral človeške pravice, češ, da nimajo za večino ljudi nobene veljave; zahteval je temeljne ekonomske pravice. V revolucionarnem letu 1848 se je v Franciji in Nemčiji zahtevalo pripoznanje pravice do dela.

Kljub vedno rastočemu socialističnemu gibanju v 19. stoletju so se vendar šele po svetovni vojni v nekaterih državah poleg človeških in državljanskih pravic zajamčile tudi ekonomske temeljne pravice; n. pr. v nemški ustavi iz l. 1919 in v jugoslovanski iz l. 1921. Nemška ustava postavlja načelo, da se mora vsakemu državljanu dati možnost pridobitnega dela; ako pa ta možnost ni podana, se skrbi za njegov preužitek; dalje pripoznava možnost socializacije gospodarskih podjetij pod pogoji, ki veljajo za razlastitev; dopuščeno je združevanje za doseg boljših delovnih in gospodarskih pogojev (koalicijska pravica); ustanavlja se obsežno zavarovalno

pravo za obnemogle; ustava izjavlja načelo, da naj se gospodarska svoboda zavaruje le v mejah ureditve gospodarskega življenja po načelih pravičnosti — s ciljem, da se varuje vsem eksistenca, ki je človeka vredna. V tem se kaže utesnitev tiste individualne svobode na gospodarskem polju, ki so jo imeli v mislih liberalni pokreti 18. in 19. stoletja z odpravo srednjeveških obrtnih korporacij, s proglašitvijo svobode dela, obrta, trgovine, delovnih pogodb itd. Pod vplivom delavskega gibanja se je gospodarska svoboda znatno omejevala in se je državi dovoljevalo dalekosežno poseganje v gospodarsko življenje, da se doseže boljša produkcija, posebno pa da se varujejo delavski sloji škode v zdravstvenem, moralnem in pridobitnem oziru. Poleg omejitve svobodnega pogajanja se je tudi svoboda obrta omejevala s prepovedovanjem nekaterih škodljivih obrtov, s predpisovanjem raznih pogojev za izvrševanje dovoljenih obrtov in z ustanovitvijo državnih monopolov. V časih gospodarskih kriz se je pa gospodarska svoboda še znatneje utesnjevala z maksimiranjem cen, z raznimi rekvizicijami in z uradnim podeljevanjem stanovanj v mestih. Vprav s temi in še drugimi sredstvi, ki naj ščitijo gospodarsko slabe sloje, se hoče proti neomejeni svobodi uveljaviti ideja socialne pravičnosti.

4. *Enakost*. Ne toliko kot posebna pravica, temveč kot splošno pravno načelo in kot pogoj za uresničenje osebne svobode se je proglasil princip enakosti, ki ima svoj izvor v krščanski ideji, da so vsi ljudje enaki pred Bogom. Enakost je tudi geslo naravnega prava, ki je zlasti smatralo, da so pogoji pri sklepanju družbene pogodbe za vse enaki; iz tega naziranja se pa more tudi izvajati, da so pogoji skupnega družbenega življenja enaki res samo za kontrahente navedene pogodbe, torej samo za državljane, ne pa za tujce; res imajo državljani nasproti tujcem, kakor smo že videli, privilegiran položaj.

V dobi francoske revolucije je bila proglasitev enakosti v prvi vrsti naperjena proti posebnim pravicam visokega plemstva in duhovščine; ni pa bilo s tem nameravano, ustanoviti splošno in absolutno enakost; na drugi nego na stanovski podlagi utemeljena neenakost je bila pripoznana. Deklaracija pravic iz leta 1789 veleva: »Ljudje se rodijo in ostanejo svobodni in enaki v pravu. Socialne razlike morejo biti utemeljene samo v skupni koristí . . . Zakon mora biti enak za vse, kadar ščiti in kadar kaznuje. Vsi državljani, enaki v pogledu zakona, imajo enak dostop do vseh časti, javnih položajev in služb, po svoji sposobnosti in brez ozira na drugo razliko nego na njihove kreposti in

zmožnosti.« S tem je torej priznana razlika med ljudmi po njihovih moralnih in umstvenih svojstvih, priznано torej, da ljudje niso popolnoma enaki in da je potrebno, ravnati z neenakimi neenako. Vprašanje pa je, *katere* neenakosti se smatrajo v določeni dobi za tako važne, da jih je treba upoštevati v pravnem redu. V preteklih časih se je smatrala veroizpoved, pripadnost h kakemu stanu in tudi imovina za nekaj, kar je opravičevalo pravno razlikovanje. Pa tudi danes se priznavajo še slične razlike, n. pr. narodnost, državljanstvo, rasa, spol. Enakost pred zakonom pomenja torej le, da naj se ne ravna neenako s tistimi, ki jih dotična doba smatra za enake.

Koga pa je res imeti za »enakega« drugemu, je torej odvisno od stanja kulture, civilizacije, svetovnega naziranja itd., kar se jasno vidi na primeru pokreta glede enakopravnosti ženskega spola z moškim. Vsekakor pa je res, da je s francosko revolucijo in z njenim odmevom v ostalih deželah postal krog tistih, ki so enako upravičeni, veliko širši nego je bil prej.

Enakost pred zakonom, ali pravilneje: po zakonu, ne pomaga veliko, ako ni enakosti pri izvedbi zakona po oblastvih. S tem principom so izključena posebna ali izjemna sodišča za privilegirane sloje, kakor so obstajala v fevdalni dobi. Dalje pomenja navedeno načelo, da morajo izvršujoča oblastva zakon

enakomerno uporabljati, da torej ne smejo upoštevati razlik, ki jih zakon ni upošteval, potem pa tudi, da ne smejo, kadar jim zakon dopušča svobodno presojo, ravnati različno v primerih, v katerih so podane iste okoliščine.

Končno pomenja državljanska enakost tudi enako prispevanje k državnim bremenom, n. pr. davkom in vojaški službi, pa tudi to primerno zmožnosti oziroma sposobnosti vsakega posameznika, kar je bilo že izrečeno v francoski deklaraciji pravic iz l. 1789. Iz te enakosti se izvaja tudi pravica do odškodnine za tistega, ki je radi ravnanja kakega državnega oblastva neopravičeno materialno bolj obremenjen nego kdo drugi, n. pr. ako je oškodovan radi nezakonitega dejanja oblastva; pa tudi, če ni nezakonitosti, se smatra včasih odškodninska dolžnost javne blagajne za podano v primeru, da je kdo moral v javnem interesu, torej za splošno korist, kaj žrtvovati, zlasti pa več žrtvovati ko drugi, n. pr. vojne škode.

Da popolne pravne enakosti tudi med državljani ni, dokazuje obstoj pravic manjšine nasproti izdatnejšim pravicam večine. Mirovne pogodbe, sklenjene po svetovni vojni, so določile za nekatere države (ne pa za vse, kar pomenja tudi neenakost) enakopravnost vseh državljanov glede državljanskih in političnih pravic brez ozira na vero, narodnost ali pleme (raso). Vendar so se pripadnikom narodnost-

nih manjšin zagotovile primerne olajšave glede rabe njihovega jezika pred sodišči (torej ne pred drugimi uradi) ter glede poučevanja v tem jeziku v nižjih, torej ne v vseh šolah. Državljeni, ki pripadajo narodnostnim manjšinam, potemtakem niti tam niso popolnoma izenačeni z ostalimi državljani, kjer se je za nje ustanovila posebna zaščita.

4. SUSPENZIJA TEMELJNIH PRAVIC

Namen temeljnih pravic je zaščita posameznika zoper državo, točneje zoper državne organe, da ne bi le-ti prekoračili svojega delokroga in ogražali svobode posameznika. Ta svoboda pa postane lahko nevarna za državno organizacijo, kadar je država sama ogrožena. Zato je v državnih ustavah poskrbljeno, da se morejo temeljne pravice v času nevarnosti za državo suspendirati, dokler trajajo vzroki nevarnosti, namreč vojna ali revolucija.

Od oblike države je odvisno, kdaj, kako in v kakem obsegu se to lahko zgodi. V modernih državah se zahteva, da sodeluje pri ustavitvi temeljnih pravic parlament, ako ne predhodno, pa vsaj naknadno. Po francoskem zakonu iz l. 1878 se v času vojne ali oborožene pobune lahko z zakonom proglasi obsedno stanje (*état de siège*); v zakonu mora biti določeno, za kake kraje in za kako dobo naj to

stanje velja. Posledica je, da preide vsa kompetenca civilnih oblastev glede vzdrževanja reda in varnosti na vojaška oblastva, kolikor se le-ta ne zadovoljujejo z nadaljnjim obstojem civilnih kompetenc. Vojaško oblastvo lahko ukine nedoteklјivost stanovanja, svobodo gibanja, tiska in zborovanja. Delikti zoper varnost države, zoper ustavo in zoper javni red in mir se lahko sodijo po vojaških sodiščih. Kadar se pojavi potreba obsednega stanja in parlament ne zboruje, sme izjemoma tudi predsednik republike odrediti to stanje, toda parlament mora čimprej odobriti ali razveljaviti ta ukrep. Podobne določbe vsebujejo tudi ustave drugih evropskih držav, n. pr. nemška.

Drugače se postopa na Angleškem. Tam se suspendirajo v nevarnih časih predpisi »Habeas corpus Act«-a, kar pa nikakor nima za posledico, da se osebna svoboda ukine; suspendira se le tista procesualna zaščita, ki jo daje navedeni akt. Pa tudi ta takozvana suspenzija mora biti sklenjena z zakonom, ki je časovno omejen. Suspenzija velja za aretacijo radi nekaterih deliktov (navadno le radi veleizdaje) in omogoča zapiranje, ne da bi mogel zaprti zahtevati čimprejšnjo sodno obravnavo ali izpust iz zaporu. Toda kadar se neha suspenzija, postane dotični, ki je koga po krivem zadržal v zaporu, civilno in kazensko odgovoren. Ker pa je težko zahtevati

od državnih organov, da ravnaajo v razburkanih časih, zlasti kadar gre za nujno zavarovanje javnega miru, popolnoma točno po zakonih, izide navadno po pretekli dobi navedene suspenzije »Indemnity Act«, t. j. zakon, ki oprasča državne organe kršitve določenih zakonskih predpisov v dobi suspenzije. Tudi v drugih primerih se izdajajo na Angleškem taki oprostilni zakoni; ker pa so to vedno zakonodavni akti, je potrebno, da smatra parlament sam za opravičeno, oprostiti državne organe morebitne krivde radi kršitve zakonov.

5. DRŽAVLJANSTVO

je skupni izraz za razna pravila deloma državnega, deloma meddržavnega prava, ki vežejo človeka na posebno jak način z določeno državno organizacijo, kar se tudi izrečno poudarja v državljanski prisegi. Krog teh pravil se je kril v mnogih državah starega veka malodane s celokupnim pravom, to se pravi, da so vse pravne ugodnosti v državi veljale le za njene državljane in da so tujci bili brezpravni. Obseg pravil, ki veljajo *samo* za državljane, pa je z napredujočo civilizacijo postajal in še vedno postaja vedno manjši. Večine pravic, ki jih uživa danes državljan, je deležen tudi tujec. V splošnem je ta izenačen z državljanom glede civilnega in kazenskega prava; deležen je

pravne zaščite po organih tiste države, kjer se nahaja; vendar pa morajo ponekod tujci kot tožniki pri civilnih pravnih položiti kavcijo za pravdne stroške in so tudi podvrženi raznim omejitvam glede pridobitve nepremične lastnine. Dalje se drže skoraj vse evropske države načela, da svojih državljanov radi deliktov, storjenih v tuji državi, njej nikoli ne izročajo, pač pa tujce; na drugem stališču stojé Anglija in Zedinjene severno-ameriške države, ki izročajo v navedenem primeru tudi svoje državljane. Izvrševanje nekaterih obrtov in poklicev dovoljuje mnogo držav samo svojim državljanom. V ostalem pa se je tudi na polju takozvanega javnega prava stanje tujcev približalo stanju državljanov, n. pr. glede osebne in verske svobode. (Gl. str. 201.)

Vendar so še sedaj neke pravice skoraj v vseh državah pridržane edinole državljanom. To so baš tiste pravice, s katerimi se more vplivati na razvoj državne organizacije ali delovati pri njenem udejstvovanju; imenujemo jih lahko politične ali pa organske pravice, dotični pa, ki jih izvršuje, je organ v najširšem smislu. Sem spada pravica, voliti in voljen biti v politična zastopstva (parlament); pravica, delovati kot porotnik; možnost, postati državni uradnik; pravica in dolžnost, služiti kot vojak. Mnogokrat so vezane na držav-

ljanstvo tudi take službe, ki niso državne, ki pa so v večji ali manjši zvezi z državno organizacijo, n. pr. javni pouk, notariat, advokatura, cerkvene službe; včasih so te pravice vezane z dolžnostjo, vršiti jih (volivna, porotniška dolžnost). Zveza med državljanom in državo velja tudi glede bivanja na državnem teritoriju. Za izselitev potrebuje državljan posebno dovoljenje, ki se mu da le, ako je izpolnil svoje dolžnosti nasproti državi, zlasti vojaško službo. Na drugi strani se pa državljan ne sme izgnati iz državnega teritorija niti vobče v njem pregnati iz enega kraja v drugega. Za tujce velja nasprotno: vseljevanje navadno ni popolnoma svobodno, temveč vezano ali na posebno dovoljenje (n. pr. vizum na potnem listu) ali na plačilo posebne takse; ali pa je vseljevanje dovoljeno le določenemu številu (Severna Amerika). Pa tudi tam, kjer je tujcu bivanje v državi dovoljeno, ni njegova pravica tako trdna kakor državljanova, katera je navadno zajamčena v ustavi. Tujci so čestokrat pod posebnim policijskim nadzorstvom in se morejo le težko braniti pred izgonom, ako niso v tem oziru ščiteni po mednarodnih pogodbah; to velja zlasti za vojno dobo. Svetovna vojna je pokazala, da tudi tujčeva lastnina pravno ni absolutno zaščitena.

Državljan je tudi v tujini v neki meri podvržen zakonom svoje države; seveda se po-

korščina tem zakonom ne more izsiliti z istimi prisilnimi sredstvi na tujem kakor na domačem teritoriju, pač pa s tem, da se mu odvzame državljanstvo ali pa kaka druga pravica, ki jo ima v domovini, ali pa tista zaščita, ki jo uživa državljan v tujini po zastopnikih svoje države.

Krog pravic, izraženih z besedo »državljanstvo«, ni v vseh dobah in v vseh državah isti. Z napredujočo demokratizacijo se je razširilo sodelovanje »podanikov« pri državni organizaciji, s tem pa se je tudi spremenil pojem državljanstva, ki se je celo cepil v »aktivne« in »pasivne« državljane. V dobi francoske revolucije so se smatrali za »citoyens actifs« le tisti državljani, ki so imeli volivno pravico. Tudi danes nimajo vsi državljani volivne pravice, temveč samo tisti, ki so kvalificirani glede spola, starosti, neoporečenosti itd. V narodnih državah državljani, ki pripadajo narodnostnim majšnam, glede političnih pravic niso vedno popolnoma izenačeni z državljani, ki pripadajo vladajoči narodnosti; podobno velja za podanike (sujets) v nekaterih kolonijah v primeri z državljani ondi vladajoče države; ponekod nimajo naturalizirani istega pravnega položaja ko državljani po rojstvu. Sicer pozna že *Aristotel* popolne in nepopolne državljane, t. j. take, ki radi kake ovire (mladosti, starosti, prognanstva itd.) niso deležni

sodstva in vlade (Politika III., 1275). Aristotel je sploh istovetil pojem državnega organa s pojmom popolnega državljana, kar je pravilno za neposredno demokratijo. V posrednih demokracijah današnjega časa pa imamo lahko za popolnega državljana že tistega, ki je le posredno deležen vlade s tem, da voli državne organe. Razlikovanje raznih vrst državljanov in podanikov po pravu posamezne države pa nima pomena za meddržavno pravo.

Dejanje ali dogodek, s katerim se pridobijo vse ali vsaj večina omenjenih pravic in ki se imenuje pridobitev državljanstva, je različen. V glavnem se jemlje v pošte: 1. *Poroka*; zakonska žena dobi skoraj povsod državljanstvo moža; glavne izjeme so Zedinjene države Severne Amerike in Rusija, kjer si žena ohrani svoje državljanstvo, in nekatere države Južne Amerike, kjer dobi v nekih primerih mož državljanstvo žene (da se pospešuje imigracija). 2. *Rojstvo* (*ius sanguinis*); zakonskim in tudi legitimiranim otrokom pripada državljanstvo očeta. Po tem sistemu se torej podeduje državljanstvo kakor monarhična pravica v legitimni moški liniji. Nezakonski otroci imajo navadno državljanstvo matere. 3. V nekaterih ameriških državah pa je za državljanstvo odločilen *kraj* rojstva (*ius soli*). 4. So tudi države, kjer veljata oba sistema, za neke primere *ius sanguinis*, za druge *ius soli* (na primer Velika

Britanija, Francija). 5. *Naturalizacija*, t. j. čin državnega oblastva, s katerim se podeli državljanstvo osebi, ki ni državljan dotične države in ki želi to postati. Ta čin je navadno upraven, včasih pa tudi zakonodaven akt. 6. Navadno dobijo že z *odstopom teritorija* vsi na njem prebivajoči državljani odstopajoče države državljanstvo pridobivajoče države. Večinoma pa je v meddržavnih pogodbah za te osebe omogočena *opcija*, t. j. izjava, s katero si lahko ohranijo državljanstvo svoje dotedanje države, v katero se pa morajo potem navadno preseliti.

S pridobitvijo novega državljanstva ugasne, vsaj praviloma, staro. Sicer se neha po pravu nekaterih držav državljanstvo določenih oseb že z njihovo izjavo, v drugih državah je potreben izrečen izpust iz državljanstva; izguba državljanstva je ponekod pravna posledica dolgotrajnega bivanja v tujini, nedovoljene izselitve in tudi nedovoljenega vstopa v službo tuje države. Ker so si zakonodaje raznih držav čestokrat v nasprotju gledé določitve državljanstva in ker se zlasti ne skladajo v tem, da *nujno* ugasne staro državljanstvo s pridobitvijo novega, in tudi ne v tem, da ugasne *samo* s pridobitvijo novega, se pojavljajo primeri dvojnega (mnogoternega) državljanstva (sujets mixtes) in primeri, da je kaka oseba brez državljanstva sploh. Radi takih, v mnogih

ozirih zelo neprijetnih primerov poskuša moderno meddržavno pravo doseči, da bi imel vsak človek *eno* državljanstvo, torej da ne bi bil brez nobenega, pa tudi da ne bi imel več nego *eno* državljanstvo.

Analogno državljanstvu pomeni v nekaterih državah »domovinstvo« krog pravic in dolžnosti, ki vežejo človeka z določeno občinsko organizacijo tako, da ne more biti iz občine iztiran in da občina zanj skrbi, ako obuboža. Glede pridobitve in izgube domovinske pravice velja v splošnem isto, kar je bilo rečeno glede državljanstva: rojstvo, možitev, izrečna podelitev, ki se ponekod pri daljšem bivanju ne more odreči, na eni — izpust iz domovinske zveze na drugi strani. Večina držav pa te institucije sploh nima, temveč samo »občinsko članstvo«, ki je manj tesna zveza občana z občino.

Da je »državljanstvo« le splošen, v svoji vsebini menjajoč se izraz za skupino pravil (ali v posameznih primerih za skupino pravic in dolžnosti, ki izvirajo iz teh pravil), se vidi zlasti tedaj, kadar se govori o državljanstvu društev in drugih »juridičnih« oseb ter o državljanstvu stvari, kakor so ladje in zrakovlovi. Pri državljanstvu društev ne gre za določitev državljanstva njih članov, temveč za vprašanje, po kakih pravilih naj se presoja poslovanje društva, in zlasti njegove imo-

vinske razmere; to »državljanstvo« se navadno določa po sedežu društvene uprave ali pa po državljanstvu vseh ali vsaj tistih društvnikov, ki imajo večino deležev društvenega kapitala. Slično velja za »državljanstvo« (državno pripadnost, »nationalité«) ladij in zrakoplovov. Radi ureditve prometa med državami in posebno radi zaščite svobode morja je treba vedeti, katere države zakoni veljajo za posamezne ladje in za ljudi na njih; ta pravni odnos se kratkomalo imenuje »državljanstvo«, za katero je pri trgovskih ladjah navadno odločilno državljanstvo lastnika ali vsaj tistih solastnikov, kojih last je večji del ladje. Viden znak državljanstva je pri vojnih ladjah prapor, pri trgovskih ladjah prapor in ladijske listine.

Večina držav stoji na stališču, da je treba pripoznati državljanstvo tudi zrakoplovom (internacionalna konvencija iz l. 1919). Važno je namreč raz meddržavno-, privatno-, trgovsko- in kazenskopravno stališče, s katero državno organizacijo je zrakoplov oziroma njegova posadka posebno vezana, pa tudi, katera država je pravno vezana z zrakoplovom in ali je radi tega odgovorna zanj. Zanimivo je, da nekateri pravniki in nekatere države nočejo pripoznati zrakoplovom državljanstva iz razloga, da ga tudi avtomobili nimajo. Za pravo važna razlika med zrakoplovom in

avtomobilom je pač ta, da so v splošnem zrakoplovi bolj nego avtomobili pripravljeni in namenjeni za hitro kretanje po raznih državnih ozemljih in da je nadzor nad njimi težji; zato je potrebno, da se more na vsakem ozemlju hitro in lahko spoznati, kakšni zakoni so veljavni za zrakoplov in za ljudi v njem, ne da bi bilo treba brgati se za državljanstvo posadke oziroma lastnika. Zato mora imeti zrakoplov, kakor ladja, ne samo svoje »državljanstvo«, temveč tudi zunanji znak državljanstva. Kakor pri društvih in pri ladjah se tudi pri zrakoplovih določa državljanstvo lahko na razne načine, n. pr. po stalnem pristanišču ali po bivališču ali državljanstvu lastnika in po kraju registracije.

II. ZAKON

1. PRAVNI ZNAČAJ

Kakor je razvidno iz prejšnjega poglavja, se je pojem ustave kot posebne skupine takih pravil, ki se po svoji obliki in veljavnosti razlikujejo od ostalih državnih pravil, razvil precej pozno v zgodovini. V starejših časih se temeljna državna pravila niso po svoji obliki razlikovala od drugih manj temeljnih pravil; ni bilo formalne razlike (in je v Angliji še sedaj ni) med ustavo in navadnimi zakoni. Pojem ustave se je v dobi revolucionarnih

pokretov preteklih stoletij rodil z idejo, da naj bo postavljena neka skupina stalnih in zato težko spremenljivih organizatorskih in drugih pravil, v katerih okviru naj se pravo dalje ustvarja in razvija. Po predpisih ustave naj se torej postavljajo nadaljnja pravna pravila. Na ta način nastala pravila, ki so neposredno podrejena ustavi, vsemu ostalemu pravu v državi pa nadrejena, smo navajeni imenovati *zakone*. Kjer obstaja formalna ustava, stoji torej zakon na drugi, tam pa, kjer formalne ustave ni, na prvi stopnji v vrstnem redu pravnih pravil.

Za spoznanje bistva zakona je torej potrebno določiti ne samo njegovo razmerje navzgor, nasproti ustavi, temveč tudi njegovo razmerje navzdol, nasproti njemu podrejenim pravnim pojavom. V ta namen pa je treba najprej razložiti, kako je, ne glede na že pojasnjeno delitev pravnih pravil v ustavne in zakonske, prišlo sploh do cepitve prava v več vrst ali stopenj pravnih zapovedi. Radi pravne varnosti se je vedno zahtevalo, naj se pravo ne ustvari nanovo za vsak posamezen primer, temveč naj se za tak primer uporabi staro običajno ali pa pravo, ki je bilo že naprej postavljeno. Samo ako je ustrezno tej zahtevi, morejo ljudje urediti svoje odnose tako, da ta ureditev obvelja med njimi in tudi pred sodnikom. Šele na ta način je življenje

po pravu in s tem pravna država v najširšem pomenu besede mogoča. Ono državo pa, v kateri pravo ni za trdno naprej določeno, ker se v vsakem posameznem primeru lahko nanovo ustvarja, imenujemo despotijo, in despot onega, kojega vsakokratna, po nobeni pravni zapovedi omejena volja velja kot pravo (gl. str. 69, 70). Vezanost dotičnega, ki določa pravne dolžnosti posameznika po že obstoječih pravnih pravilih, je elementarni znak pravne države. Zato se je cepilo pravo na eni strani v splošna pravila, na drugi strani pa v zapoved, ki se tiče posameznega primera in ki mora biti v skladu s splošnim pravilom. To pravilo je izrečno postavljeno in zapisano, ali pa je običajno pravo, ki se na podlagi starega običaja uporablja v posameznem primeru.

Kadar je pravno pravilo po kompetentnem organu izrečno postavljeno in fiksirano, govorimo v nasprotju k običajnemu pravu o postavi ali o zakonu. V tem smislu zakona je brezpomembno, kdo ga postavlja, ali absolutni monarh, ali absolutni parlament, ali vladar in parlament skupno. Zgodovina rimskega prava nam kaže, kako so zaporedoma skoraj vsi višji državni organi izvrševali zakonodavstvo; zato nahajamo toliko izrazov za »zakone«: *lex*, *plebiscitum*, *senatusconsulta*, *constitutiones principum*. Naravno je, da je bila večina zakonov v rimski in v vseh drugih državah

splošnega značaja, t. j. da se zakoni niso nanašali na kak posamezen primer, temveč na celo vrsto v bodočnosti mogoče nastajajočih primerov. Saj je poleg ozirov za dobro in točno delujočo državno organizacijo temeljna zahteva pravne varnosti, da je pravo splošna, naprej določena norma, s katero more vsakdo računati, tako da v konkretnem primeru ne odloča samovolja kakega državnega organa, temveč stalna norma ali zakon, ki se mora verno zrcaliti v odločbi državnega organa. Začetek pravne države je torej že tesno zvezan s cepitvijo prava v splošno normo in konkretno zapoved; prva je izdana po posebej za to določenem organu (zakonodajavcu), druga pa zopet po posebnem organu, ki mora uporabiti splošno zapoved, izdajajoč konkretno zapoved, n. pr. sodbo.

Toda poskusi, omejevati zakonodajavca na izdajanje samo splošnih pravil, niso imeli polnega uspeha. Prvič zato ne, ker je zelo težko, če ne nemogoče, stvarno omejiti ta organ, ki spada k najvišjim državnim organom. Drugič, ker je splošnost zakona zelo širok in elastičen pojem. Tretjič, ker se je pokazalo za potrebno in tudi za pravno varnost neopasno, da uredi zakonodavni organ direktno v obliki zakona nekatere važne individualne primere, ki se radi svojega izrednega značaja ne dajo uvrstiti v kako splošno normo. To dela tudi ustava

sama, n. pr. kadar je v njej imenoma določeni osebi poverjen položaj vladarja. Iz navedenih razlogov obsega zakonodaja poleg splošnih ali abstraktnih tudi individualne norme; vsa ta pravila, izdana po istem organu in v isti obliki, pa imajo isto pravno veljavo. Že v rimskem pravu so bili zakoni, ki niso bili splošni, temveč ki so se nanašali na individualne primere; sem spada zakon, s katerim se je najvišja oblast prenesla na določenega vladarja, takozvana *lex de imperio* (n. pr. Vespasiani). Vedno si je zakonodavna oblast dovolila in si še sedaj dovoljuje, izdajati v obliki zakona zapovedi, ki ne veljajo splošno, marveč za individualne primere. Primerov je nešteto: pravkar navedena proglasitev za vladarja, določitev civilne liste za njega ali apanaže za kakega člana vladarske rodbine, obratno pa tudi konfiskacija imovine pregnane dinastije, izgon članov takih dinastij, napoved vojne in sklepanje miru (oboje se mora po sedanjí nemški ustavi vršiti z državnim zakonom); dalje zakoni o zgradbi kake železnice ali druge stavbe, n. pr. gledališča, ali o privilegiranju kakega podjetja (banke), o državnem posojilu, o konverziji posojila; zakoni, s katerimi se izjemoma sprejme kaka oseba v državljanstvo; pravzaprav vsi zakoni, ki določajo individualno izjemo iz splošno veljavnih zakonov, mnoge »private bills« angleške zakonodaje, potem

tudi takozvane »bills of attainder«, t. j. posebni zakoni, s katerimi se je v preteklih stoletjih kaka oseba obsodila, itd.

Kljub vsemu temu se je pa vedno zastopalo in se še danes zastopa naziranje, da mora biti zakon nekaj splošnega in da so zakoni, ki niso splošni, sicer zakoni po obliki, ne pa po vsebini. V tej zahtevi se kaže ne samo v človeku globoko ukoreninjeni čut za rednost, brezizjemnost prava, temveč tudi za red v mišljenju, ki zahteva za iste besede iste pojme, za besedo zakon tudi v pravu isti pojem, ki velja v znanstvu sploh in ki pomeni abstrahirano enakost, to pa je splošnost. Toda pravo gre svoja pota in si ustvari svoj poseben pojem zakona. Zato pravi *Rousseau* (*Contrat Social*, knjiga II., pogl. 6), da z izrekom o tem, kaj je zakon narave, ni pomagano znanju o tem, kaj je zakon države. Isti *Rousseau* pa je z vso energijo zahteval, da naj bo splošnost bistven znak zakona. V navedeni knjigi nadaljuje: »Kadar pravim, da je predmet zakonov vedno splošen, menim, da motri zakon podanike kot skupino in dejanja kot abstraktna, nikoli pa ne človeka kot poedinca, niti kakega posameznega dejanja. Zakon more ustanavljati privilegije, toda ne more jih podeliti nobeni imenoma določeni osebi; zakon lahko ustanavlja več razredov državljanov in lahko tudi določa kakovosti, ki upravičujejo uvrstitev v

te razrede, ne more pa imenovati teh ali onih, ki naj bodo vanje sprejeti; lahko ustanavlja kraljevsko vlado in red prestolonasledstva, ne more pa izvoliti kralja ne postaviti kraljevske rodbine: skratka, nobena funkcija, ki se nanaša na kak individualen predmet, ne pristoji zakonodavni oblasti.« Razumljiva je ta zahteva raz stališče kolikor mogoče velike enakosti. Toda izkustvo kaže, da je nemogoče v pravu smatrati za enako, kar v naravi ni enako, in to velja v veliki meri za ljudi. Celo *Rousseau* ne zahteva izključno le splošnih zakonov; dopušča tudi privilegije, torej izjemne zakone, samo da se ti privilegiji ne smejo nanašati na posameznika, temveč na določeno vrsto ljudi. Tega nazora je še vedno ona moderna teorija, ki vidi v splošnosti bistven element zakona. Priznava sicer, da so tudi »specialni« zakoni »pravi« zakoni, n. pr. trgovinski zakon, ki je brezdvomno izjemen nasproti *občnemu* državljanskemu zakonu, kakor je trgovinski zakon sam splošen nasproti zakonu o delniških družbah, ki je nasproti njemu izjemen itd. Ni torej treba absolutne splošnosti, le-ta je lahko »zožena«: ali glede kroga ljudi, ali glede predmeta ureditve, ali glede dobe veljavnosti (terminirani zakoni), ali glede krajevnega obsega; le na imenoma določene posameznike ali na posamezen primer se pravi zakon ne bi smel nanašati. Toda

vprav od Rousseau-a navedeni primer kaže, kako splošen pojem je »splošnost«, ki se v skrajni zoženosti le malo in za pravo nebi-stveno razločuje od individualnosti. Ustano-vitev monarhije je nasproti zakonsko priznani splošni pravni in politični enakosti v večji meri poseben (individualen) predmet, nego je postavitve dinastije nasproti uvedbi monar-hije sploh. In tudi če so med splošnostjo, »zoženo« splošnostjo in individualnostjo raz-like, so te razlike le gradualne, ki niso od-ločilne za spoznanje pravnega bistva zakona.

Rousseau ni razločeval med »formalnim« in »materialnim« zakonom. Kar ni vsebovalo od njega zahtevanih pogojev, mu sploh ni bil zakon. Pogoja splošnosti pa ni zahteval samo glede predmeta ureditve, temveč tudi glede tistega, ki ureja. Kvalifikacija zakonodajavca je ista kakor kvalifikacija zakona: oba mo-rata biti splošna. Le splošna volja (la volonté générale), torej ves narod naj bo zakonoda-javec, in le odločba te splošne volje o kakem splošnem predmetu naj bo zakon. Po zakonu urejeni predmet je potemtakem za Rousseau-a isto kakor zakonodajavec, samo motren z drugega stališča. »Kadar pa odloči ves narod o vsem narodu, ima samo sebe samega v vidu; razmerje, ki utegne potem nastati, je raz-merje celotnega predmeta pod enim vidikom nasproti celotnemu predmetu pod drugim vidi-

kom, ne da bi se celota delila. Tedaj je stvar, o kateri se odloča, tako obča, kakor volja, ki odloča. To je tisti akt, ki ga imenujem zakon.«
 »Mais quand tout le peuple statue sur tout le peuple, il ne considère que lui-même; et s'il se forme alors un rapport, c'est de l'objet entier sous un point de vue à l'objet entier sous un autre point de vue, sans aucune division du tout. Alors la matière sur laquelle on statue est générale comme la volonté qui statue. C'est cet acte que j'appelle une loi.«
 (Contrat Social, knjiga II., pogl. 6.) Zato tudi ne smatra za zakone takih norm, ki so sicer splošne, ki pa ne izhajajo od zakonodajavca in ki bi jih moderna teorija radi njihove splošnosti smatrala za zakone v materialnem smislu; o takih zapovedih pa, ki so sicer izdane od zakonodajavca, ki se pa tičejo kakega posameznega predmeta (objet particulier), izrečno pravi, da niso zakoni, temveč »dekreti«.

Pozitivno pravo ni sledilo Rousseau-evim načelom. Francoska ustavotvorna skupščina je že meseca novembra l. 1789 odredila, naj se vsi njeni dekreti, ki jih kralj sankcionira, zovejo zakoni (lois). Isto definicijo je dala prva francoska ustava iz leta 1791. Kakor ta ustava, imajo tudi vse poznejše ustave določila o tem, kaj je smatrati za zakon, na kak način nastane in kako veljavo ima. S prav-

nega stališča pa je edino važno to, kar o zakonu pravi ustava ali pa, kjer formalne ustave ni, ustavni običaj; definicije, ki jih daje teorija *poleg* teh določb ali celo v nasprotju z njimi, nimajo nobenega pravnega pomena. Zato ne koristi govoriti o zakonu v »formalnem« smislu in v »materialnem« smislu in tudi ne o kakem splošno za vse države veljavnem pojmu zakona, ker določa ustava vsake države neodvisno, kaj hoče imeti za zakon, kakšni organi morajo sodelovati pri zakonodavstvu in na kak način, ter kako pravno veljavo imajo tako izdelane norme. Zakonodavni organi in načini zakonodavstva pa so, kakor smo videli, v raznih državah različno urejeni. Vendar ima to, kar ti različno organizirani »zakonodajavci« po različnem postopku izdelajo v posameznih modernih državah, najsi bodo monarhije ali republike različnega tipa, približno isto pravno veljavo. Zato si lahko glede pravne veljave napravimo neki pravno-primerjalen pojem zakona za sodobne države.

Pravne veljave nima zakon nasproti ustavi, pač pa nasproti vsem drugim pravnim zapovedim. Iz tega izhaja nasproti normam, zakonu nadrejenim, prirejenim in podrejenim, tole: Zakon ne more spremeniti ustave, temveč mora biti v skladu z njo; ustava pa lahko spremeni zakone. Poznejši zakon spremeni prejšnjega, ker ne moreta dva nasprotujoča si zakona

veljati in ker velja *to* kot zakonsko pravilo, kar zakonodavna oblast *vsakikrat* v pravilni obliki kot zakon izda (*lex posterior derogat priori*). Vse druge pravne zapovedi razen ustavnih morajo, ker so zakonu podrejene, biti z njim v skladu, sicer niso veljavne. S tem je mesto, ki ga zavzema zakon v ustroju državnih zapovedi, določeno; vsaka norma, ki ima navedeno pravno veljavo, je zakon. To velja vsaj za pretežno večino primerov, ni pa brez izjeme. Ustava lahko za posebne primere spremeni to razdelitev pravne veljave med posameznimi zapovedmi raznih državnih organov; lahko podeli navadnemu zakonu ali celo uredbi moč, da spremeni določbe ustave same; lahko dovoli, da sme v izjemnih primerih tudi kaka druga kakor zakonodavna oblast izdati zapovedi z isto pravno močjo, kakršno imajo redni zakoni itd. So tudi zakoni z različno pravno veljavo, n. pr. v nekaterih zveznih državah, kjer imajo zvezni zakoni prednost pred pokrajinskimi ne glede na to, ali so pred njimi ali za njimi izdani.

Vse to nas opozarja, kako točno moramo paziti na določbe pozitivnega prava, da prav spoznamo pravno pomembnost posameznih norm ali zapovedi. Česar pozitivno pravo ne določa ali molče predpostavlja, ne more imeti pravnega pomena. Zato tudi »splošnost« ne more imeti nobenega pomena za pojem za-

kona, če pozitivne ustave tega ne zahtevajo. Vsako pravilo, ki *ni* splošno, ki pa ustreza pozitivnopravnim pogojem glede nastanka zakona, je v pravnem smislu »zakon«, vsako pravilo pa, ki ne ustreza navedenim pogojem, ki pa *je* splošno, ni zakon, nima namreč pravne veljave kot zakon, in ni priporočljivo, da ga nazivamo zakon (v materialnem smislu, kakor pravi teorija), ker se s tem le meša pravno edino odločilna — ker iz pozitivnega prava vzeta — terminologija.

Vendar je precej razširjeno naziranje, da izhajajo že iz same *splošnosti* kake norme, ne glede na določbe pozitivnega prava, neke *pravne* posledice. Če je res tako, potem je seveda potrebno, da razlikujemo med zakoni s splošno in med zakoni z individualno vsebino. Trdi se namreč, da prej omenjeno, iz enake pravne moči vseh zakonov izhajajoče pravilo: »lex posterior derogat priori« ne velja v časovni konkurenci splošnih in individualnih zakonov. Reklo se je, da poznejši individualni zakon ne derogira prejšnjega splošnega (lex posterior specialis non derogat legi priori generali), in da poznejši splošni zakon ne derogira prejšnjega individualnega (lex posterior generalis non derogat legi priori speciali). Latinska reka govori sicer o »specialnem« zakonu, nanašata se pa vsekakor tudi na individualne zakone, ker so le-ti tudi specialni

in celó najizraziteje »specialni«. Ako se hoče s prvonavedenim pravilom reči, da specialni zakon ne derogira vsega splošnega zakona, temveč samo toliko, kolikor specialni zakon sam normira, potem je to samo po sebi umevno in potrjuje samo normalno derogatorno moč i specialnega zakona. Ako se pa hoče reči, da specialni zakon ne derogira, temveč le suspendira splošnega, tako da po morebitni poznejši odpravi specialnega zakona ne nastane pravna vrzel glede tistih razmerij, ki jih je uredil, temveč da se nanje avtomatično raztezajo določbe splošnega zakona, ki je bil pač samo suspendiran, potem je treba pripomniti, da ta trditev nikakor ni sama po sebi umevna, temveč da mora biti podprta s kako določbo pozitivnega prava. To je odvisno od *namena* specialnega zakona samega ali pa od onega zakona, ki ga je razveljavil ali pa od kakega za dotično zakonodajo veljavnega pozitivno-pravnega interpretativnega pravila. Istotako je tudi veljava drugega prej navedenih rekov, namreč da poznejši splošni zakon ne derogira prejšnjega specialnega, temveč da ostane leta kot izjema v veljavi, odvisna od tega, ali hoče poznejši splošni zakon ohraniti določbe prejšnjega specialnega ali ne. Če se tak namen ne da ugotoviti in če za te primere ni nobenega obveznega pozitivnega pravila, bo tudi med splošnimi in specialnimi in individualnimi

zakoni obveljal časovno zadnji zakon, ne glede na to, ali je splošen ali ne. Kolikor gre za presojo po državnem pravu, velja prej razloženo tudi za konkurenco med internacionalnimi pogodbami, ki imajo po državnem pravu moč zakona, ter med njimi in drugimi zakoni.

Izmisliti si tak pojem zakona, ki bi obsegal poleg pozitivnopravnih znakov še kak drug znak, ni le nepotrebno, temveč zavaja lahko v dalekosežne zmote. V tem oziru je treba omeniti, poleg pravkar odklonjenega, zlasti v francoski literaturi razširjenega mnenja o nujni splošnosti zakona, teorijo uglednih nemških pisateljev (n. pr. *Labanda* in *Jellineka*), ki so ne glede na ustavne predpise o pravni veljavi produkta zakonodavstva, ustvarili poseben pojem »zakona v materialnem smislu«: To naj bo vsak *pravni* predpis, vsako pravno pravilo. Pravni predpis pa ni, tako pravijo, vsak predpis izdan od državnih organov, temveč le tak predpis, ki razmejuje pravno sfero posameznika nasproti posamezniku ali nasproti državi; k pravni sferi pa spada vse, kar zadeva svobodo njegovega dejstvovanja, to se pravi osebno svobodo in imovino. Ta teorija smatra tudi taka pravila, ki niso izdana po zakonodajavcu, ki pa zožujejo ali razširjajo pravno sfero posameznika, za zakone v materialnem smislu, n. pr. takozvane »pravne uredbe«; zgolj formalnih zakonov pa, to se

pravi takih predpisov, ki so sicer izdani od rednega zakonodajavca, ki pa ne vsebujejo »pravnih« pravil, nima za materialne zakone. Zakoni v materialnem smislu torej ne bi bili n. pr. tiste določbe organizatornih zakonov, ki se tičejo le »notranjih zadev« uprave, potem zakon o državnem proračunu, o najetju državnega posojila; vse to bi bili le akti uprave v zakonski obliki.

Že na prvi pogled se vidi, da ta teorija šepa, ker samovoljno zožuje pojem pravnega pravila. Kajti vse državne norme se tičejo posredno ali neposredno pravne sfere ljudi. Tako izvirajo iz državnega budžeta, dasi mogoče samo posredno, obremenitve in razbremenitve imovine prebivavstva. Kako se proračun kake skupnosti intenzivno tiče baš imovine njenih članov, se more posneti iz predpisov nekaterih občinskih redov, da naj se občinski proračun nekoliko časa pred odobritvijo v občinskem zastopu javno razpolaži, tako da imajo občani možnost ga pregledati in napraviti svoje pripombe, ki se morajo pri razpravljanju proračuna vzeti v obzir. Enako se da razlagati, da ima v državah z dvodomnim parlamentom spodnji dom, ki velja za zastopnika interesov vsega ljudstva, veliko več pravic glede budžeta nego zgornji dom. Organizatorni zakoni pa imajo vedno, čeprav v različni izmeri praven pomen za svobodo ljudi, dasi

mogoče samo tistih, ki službujejo v upravi; tudi notranja ureditev uradov ni brez takega pomena. Vsaka državna norma je pač pravna norma, ker ni država nič drugega nego pravna organizacija ljudi. Najgloblji vzrok, da je teorija cepila državne norme v pravne, ki se tičejo prebivavcev, in v druge »interne« norme državne uprave, ki se ne tičejo prebivavcev, je pojmovanje države kot posebne, zase obstoječe juridične osebe, ki ima tudi svoje posebne interese, ki se naroda ne tičejo. Hiba navedene teorije ni v zožitvi pojma zakona, temveč v zožitvi pojma prava. Ni čuda, da je teorija o materialnem zakonu v smislu »pravne« norme povzročala zmote in zmešnjave. To se vidi pri oni teoriji o budžetu, ki jo je zagovarjal *Laband*. Po njem državni proračun ni zakon v materialnem smislu, čeprav je izdan v obliki zakona; odobritev po parlamentu imej le ta učinek, da se vlada zanaprej razbremeni odgovornosti nasproti parlamentu. Proračun je gospodarski načrt, ne vsebuje pa pravnih pravil. Odobrujoč budžet ne sodeluje parlament pri ustvaritvi materialnega zakona, temveč akta uprave, in je seveda pri tem vezan na že prej izdane zakone; zlasti ne more zavreči tistih dohodkov in izdatkov, ki so v teh zakonih določeni. S to vezanostjo parlamenta je tudi v skladu naziranje, da sme vlada, ako ni proračun pravočasno uzakonjen,

vendar pobirati vse dohodke in napraviti vse izdatke, določene ali potrebne po veljavnih zakonih, ne da bi storila s tem kaj nezakonitega. Poleg tega pa sme vlada napraviti celo tudi take izdatke, ki jih zahtevajo nujni državni interesi; te kakor tudi druge izdatke preko budžeta stori vlada na svojo odgovornost; z *naknadno* odobritvijo parlamenta pa je razbremenjena. Vidimo torej, kako je ta »materialni« pojem zakona nudil orožje za teorijo, s katero se zmanjšuje pomen ustavno določenega vsakoletnega sodelovanja parlamenta pri državnem gospodarstvu, in se tako slabi najmočnejša pravica parlamenta.

2. PROMULGACIJA, SANKCIJA, PUBLIKACIJA ZAKONA

Kadar je zakonodajavec *en sam* človek, kakor v absolutni monarhiji, je smatrati njegovo, v predpisani obliki kot zakon izjavljeno voljo za zakon. Tam pa, kjer nastane zakon s sodelovanjem več oseb, je treba ugotovitve, posvedočbe, da se je to sodelovanje res po pravilni poti vršilo, da je torej zakon res nastal. Kjer je zakon sklep kolegija, mora kdo, n. pr. predsednik tega kolegija, ugotoviti ne samo v kolegiju samem, da je bil zakon sklenjen, temveč mora to tudi v posebni listini posvedočiti; brez tega se zunaj kolegija ne bi

vedelo, ali je sklep pravilno storjen, ali torej zakon obstoji ali ne. Ta posvedočba, da je stopil zakon v eksistenco, je še bolj potrebna, kadar nastane zakon le po soglasju več kolegijev, n. pr. dveh zbornic parlamenta, ali pa teh kolegijev in še poglavarja države. Akt, s katerim se ugotavlja, da je zakon s sodelovanjem vseh po ustavi določenih činiteljev nastal in da zato eksistira, se imenuje proglašitev ali po izrazu iz stare stanovsko-monarhične zakonodaje *promulgacija* zakona. Ta akt je navadno poverjen državnemu načelniku.

Vse drugo ko *promulgacija* je *sankcija* ali potrditev zakona in *publikacija* ali razglasitev zakona.

V zakonodavnem postopanju se imenuje *sankcija* oni akt državnega poglavarja, s katerim pristane na zakonski predlog, ki ga je sprejel parlament. *Sankcija* je čin državnega šefa kot enega dela zakonodavnega organa; ako je v ustavi *sankcija* predpisana, ne more nastati zakon brez nje. Z njo in s sklepom parlamenta nastane zakon. Odklanjati se mora torej teorija, ki zanikava za države, kjer je zakonodavni organ sestavljen iz parlamenta in iz šefa države, formalno enakopravnost parlamentarnega sklepa in *sankcije*, in ki trdi, da je le v *sankciji* pravna zapoved, v sklepu parlamenta pa samo formulirana vsebina te zapovedi, tako da bi bil formalni zakonodajavec

vladar, oziroma oni, ki sankcionira, sam. Drugo, že prej (str. 115) obravnavano vprašanje pa je, koliko je radi posebnih institucij v parlamentarni monarhiji vladar primoran sankcionirati sklepe parlamenta. V modernih monarhijah sta vladar zase in parlament zase le dela zakonodavstva in šele oba skupaj in sporazumno tvorita zakonodavni organ. Ta sporazum se pa tiče prav tako vsebine zakona kakor njegove *obvezne* moči kot pravne *zapovedi*.

Tudi tam, kjer — po navadi — sankcionira in promulgira šef države zakon z enim in istim aktom, je treba ločiti sankcijo in promulgacijo. Kajti brez sankcije, ki je v ustavi predpisana, zakon sploh ne eksistira, dočim zakon eksistira brez promulgacije; brez nje samo ni posvedočeno, da zakon eksistira. Posvedočiti kot pravilno pa se da le to, kar že eksistira. Sankcija je čin zakonodavne oblasti, ne pa promulgacija, ki sledi logično zakonodaji, torej tudi sankciji. Sankcija velja zakonskemu načrtu, promulgacija zakonu. Da je sankcija nekaj drugega kakor promulgacija, se vidi tudi iz tega, da lahko pripadeta ta akta različnim organom: V cesarski Nemčiji (do l. 1918) je sankcioniral državne zakone zvezni svet, promulgiral pa jih je cesar. V sedanji Franciji nima nihče pravice sankcije; zakon je definitivno ustvarjen s soglasnim sklepom obeh zbornic

parlamenta; pač pa ima predsednik republike dolžnost, da zakon promulgira. Kolikor spada v modernih državah sankcija in promulgacija zakonov v kompetenco državnega poglavarja, se vršijo ti akti pod odgovornostjo in s sopodpisom ministrov.

Z dokončanim zakonodavnim postopkom perfekten in kot tak posvedočen (promulgiran) zakon je veljaven. Ta veljavnost se kaže v tem, da so zakonodavni organi kot taki, to je kolikor imajo opraviti z zakonodavstvom, po takem zakonu vezani. Noben organ, čigar sodelovanje je bilo potrebno za ustvaritev zakona, ne bi smel več umekniti svoje privolitve in s takim enostranskim činom zakon razveljaviti; razveljavljen bi mogel biti le z novim zakonom. Kakor pa je v pravni državi načeloma zahtevano, da se pravo ne ustvari šele nanovo za posamezen primer, temveč da se vnaprej določa z normo, tako je iz istega razloga tudi zahtevano, da bodi dana vsem možnost, da se s to normo seznanijo, in da naj bo ta splošno obvezna šele tedaj, ko se je možno z njo seznaniti. Zato je zahtevano, da se zakon javno razglasi. Splošna veljava zakona se da sicer tudi brez tega misliti; na Japonskem so se do l. 1870 objavljali zakoni samo uradom, ki so jih uporabljali. Modernim pravnim nazorom pa ne bi ustrezalo, da postane zakon splošno obvezen, preden je javno razglašen.

Ker pa ni mogoče, da se vsi seznanijo z vsebino zakona že v trenutku njegove razglasitve ali publikacije ali obnarodovanja (t. j. dajanja narodu na znanje), je navadno določen še rok po razglasitvi, ki mora preteči, da postane zakon splošno obvezen (*vacatio legis*). Razglasitev ni akt zakonodavstva. Zato razglašča zakone administrativni organ (minister) v zato določenih uradnih glasilih.

Tako promulgacija kakor razglasitev je striktna dolžnost tistih organov, ki sta jim ta čina poverjena. Kajti ta čina ne spadata več k zakonodavstvu, ki se vrši po svobodnem preudarku, temveč sta le posvedočba o nastanku, oziroma objava že perfektnih zakonov. Ker pa je večina učinkov zakona (ne vsi, kakor smo videli) vezana na promulgacijo in razglasitev, obstoji v nasprotju s tu podanim naziranjem tudi mnenje, da je zakon ustvarjen šele s promulgacijo in razglasitvijo.

3. FINANČNI ZAKON — DRŽAVNI PRO- RAČUN

Načeloma se da urediti z zakonom vsaka zadeva, ki je ni ustava pridržala ustavodavstvu ali pa odkazala drugemu nego zakonodavnemu organu. Zato govorijo Angleži, ki nimajo zapise ustave, o suverenosti, t. j. neomejenosti parlamenta kot zakonodavnega organa, sesto-

ječega iz kralja, doma lordov in spodnjega doma. V obilici vsakovrstnih zakonov pa je eden najznačilnejših »finančni zakon« oziroma državni proračun (budžet). To je proračun državnih prejemkov in izdatkov, določen za razmeroma kratko dobo, navadno za eno leto. Z odklonitvijo razlike med formalnim in materialnim zakonom moramo tudi odklanjati teorijo, ki smatra budžet, čeprav je izdan v obliki zakona, za akt uprave. Mišljenje, da budžet kot proračun ni pravno pravilo, smo odklonili, ker se mora vsaka državna norma imeti za pravno normo. Da pa je budžet državna *norma*, torej obvezna zapoved, izhaja že iz tega, da se *morajo* vsi državni organi ravnati glede izdatkov po vsotah, vsaj toliko, da jih ne prekoračijo, in po namenu vsot, kakor je to določeno v budžetu. Vrhu tega je ta zapoved tudi izražena v takozvanem »finančnem zakonu«, ki tvori z budžetom enoto; budžet (proračun) je namreč bistvena priloga tega zakona. Glede nekaterih dohodkov, na primer davkov, uprava seveda ne more biti vezana na višino proračunjene, t. j. približno pričakovane vsote, pač pa v državah s popolnim budžetom ne bi smela sprejeti teh dohodkov, če sploh niso uvrščeni v proračun in če ta ni uzakonjen.

Budžet v smislu proračuna državne uprave obsega v veliki večini držav proračunavanje

vseh državnih izdatkov in dohodkov za eno leto (univerzalnost ali popolnost budžeta), in sicer se morajo izdatki in dohodki izkazovati kot taki in ne kompenzirani med seboj. Dalje se zahteva, da naj so vsi dohodki in izdatki proračunjeni samo v *enem* proračunu in ne ločeni v več proračunih (edinstvenost budžeta). Ena glavnih zahtev pa je specializacija budžeta, t. j. da so v njem nameni izdatkov podrobno določeni in istotako zanje odmerjene vsote. Zato je celotna vsota dovoljenih izdatkov porazdeljena ne samo na upravne panoge, temveč tudi na dele teh panog, ki so zopet deljeni v pododdelke itd. Na ta način je državna uprava vezana, da porablja dovoljene izdatke v odmerjenih zneskih le za tiste namene, ki so podrobno določeni v proračunu. Prepovedano je porabljati vsoto, dovoljeno za predmet enega oddelka, za predmet drugega oddelka, tudi če bi se ta vsota ne porabila popolnoma za svoj namen. Ta prepoved takozvanega »virimiranja« velja glede poglavitnih budžetnih oddelkov za vsa oblastva; zato glasuje parlament za vsak tak oddelek posebej. Prihranki budžetne dobe pa zapadejo.

Dasi je državni proračun periodičen in po skoraj povsod veljavnem pravilu *enoleten*, je vendar vprašanje, ali potrebujejo vsi dohodki in vsi izdatki *vsakoletne* zakonske odobritve. Načelo moderne demokratije je, da naj bo

vsak državni izdatek in dohodek dovoljen po narodu, oziroma po njegovem predstavništvu, parlamentu; to ustreza fikciji, da vsak sam odloča o svoji imovini. En del državnih izdatkov in dohodkov pa ima svoj pravni temelj že v kakem drugem, ne šele v proračunskem zakonu: n. pr. dohodki iz davkov, določenih s posebnim zakonom, ali pa stroški za kritje z zakoni določenih izdatkov, n. pr. za odplačevanje in obrestovanje državnega dolga, ki je bil, kakor tudi njegovo odplačevanje, z zakonom dovoljen. Take dohodke in izdatke je torej zakon že dovolil in je videti čisto odveč, da jih zakonodajavec *vsako* leto vnovič dovoli. Res se to tudi ne godi v državi, kjer se je rodil in razvil parlamentarizem in njegovo glavno gibalno, budžetno pravo parlamenta, namreč v Angliji. Tam se dohodki in izdatki delijo v dve skupini, v stalne in v enoletne. Največ davkov je stalnih, vendar so zaradi kontrole parlamenta nad vlado nekateri važni davki, n. pr. dohodnina, odobreni po parlamentu samo za eno leto. Isto velja za izdatke, ki se delijo v trajne, n. pr. odplačevanje državnega dolga, in v take, ki se ne smatrajo za trajne. Za trajne, v zakonih že določene izdatke in za take dohodke ni treba vsakoletne odobritve po parlamentu; enkrat dana odobritev zadostja. Pač pa mora parlament z vsakoletnim zakonom (Finance Act) odobriti druge do-

hodke, n. pr. davke, ki so vsako leto naloženi prebivavstvu samo za to leto, in seveda tudi čisto nove dohodke in prejemke, n. pr. nova posojila. Istotako morajo vsako leto s posebnim zakonom (Appropriation Act) biti dovoljeni vsi izdatki (n. pr. zelo obsežni izdatki za vojsko in mornarico), ki niso že s kakim stalnim zakonom dovoljeni. Ta angleška načela so jasna in dajo parlamentu, ki lahko dovoli ali odreče vladi na eno leto terminirane ali pa čisto nove, od nje zahtevane davke in izdatke (kredite), dovolj učinkovito orožje, da onemogoča vsako upravljanje države zoper voljo večine parlamenta.

V mnogih drugih državah pa velja pravilo, da se morajo z budžetnim zakonom dovoliti vsako leto *vs*i dohodki in izdatki, ne samo novi, temveč tudi tisti, ki so bili že dovoljeni s kakim stalnim (t. j. neterminiranim ali preko budžetne periode enega leta veljavnim) zakonom. Vzrok temu je stremljenje, vezati vlado ne samo na zakone, marveč na vsakoletno dovoljevanje materialnih sredstev za *uso* upravo, — morda pa tudi, kakor še v nekaterih drugih primerih, napačno razumevanje angleškega prava, ki je služilo za zgled v vprašanjih parlamentarizma. Za pravno razlago te čudne ponovitve parlamentarnega sklepanja se navaja, da ima parlamentarni votum o budžetu glede z zakoni že prej dolo-

čenih dohodkov in izdatkov drug značaj nego glede novih; pri novih bi šlo res za novo ustanovitev, pri drugih pa samo za ugotovitev, da so res z zakonom ustanovljeni. Toda parlamentarni votum, ki se tiče zakonskega načrta (in to je tudi načrt državnega proračuna), ima vedno isti *pravni* značaj in učinek in bi bilo sploh nesmiselno, z zakonom ugotoviti, da je kaj z zakonom ustanovljeno. Vsekakor je protislovno, smatrati en del dohodkov in izdatkov za stalne, ako morajo biti predmet vsakoletne nove zakonodaje. Ker v nobenem pravnem redu ne moreta veljati hkratu dve nasprotujoči si pravili, je pravno razmerje med vsakoletnim budžetom in drugimi, dohodke in izdatke vsebujočimi (stalnimi) zakoni mogoče najbolje obrazloženo na tale način: Tam, kjer zahteva ustava vsakoletno budžetno zakonitev *vseh* izdatkov in dohodkov, je s to ustavno določbo vsem zakonskim predpisom, kolikor se tičejo nabiranja ali trošenja denarja za državo, naprej odvzeta brezpogojna veljava, ker je odvisna od navedene vsakoletne uzakonitve. To je še izrečno za vse davčne zakone sploh določeno v čl. 111 belgijske ustave: »Davki v korist države so votirani vsako leto. Zakoni, ki jih ustanavljajo, imajo veljavo samo za eno leto, ako niso obnovljeni.«

Da se da parlamentarno vladati tudi brez pravkar omenjenega budžetnega sistema, nam

kaže Anglija. Ako pa je v kaki državi (mogoče nepremišljeno) sprejet in ustavno določen ta sistem, potem se parlamentu ne da osporiti pravica, da po svoji volji odobri ali ne odobri istotako nove budžetne »pozicije« kakor tudi tiste, ki temelje že na zakonih. Ako obstaja navedeni ustavni predpis, je s pravnega stališča napačno, odrekati parlamentu pravico, da odbije tudi »zakonske« pozicije, in dajati, ako se to vendar pripeti, vladi pravico, da nabira in troši denar v mejah teh pozicij tudi brez vsakoletne parlamentarne odobritve. Druga stvar je politično dejstvo, da parlament ne uporablja tega pravnega sredstva zato, da zavrne budžet *sploh* (kar bi pomenilo uničenje države), temveč zato, da odkloni budžet samo določeni vladi, ki je nato primorana odstopiti, ker bi sicer vlada sama uničila državo. Tudi se ne da reči, da je svobodna odobritev ali zavrnitev vsega budžeta po parlamentu odvisna od tega, ali je, ne glede na ustavne določbe o vsakoletnem uzakonjevanju budžeta, v dotični državi usvojen parlamentarni režim ali ne. Nasprotno: ako je v ustavi jasno določeno, da so vsi državni dohodki in izdatki vezani na vsakoletni budžetni zakon in s tem na parlamentarno odobritev, potem je že s tem za dotično državo usvojen parlamentarni režim. [Na zanimiv način varuje poljski zakon iz leta 1926 o spremembi

in dopolnitvi ustave iz leta 1921 kontinuiteto v državnih proračunih. Ako nista v določenih zaporednih rokih prišli do zaključka o celotnem vladnem predlogu budžeta obe zbornici parlamenta, postane ta predlog zakon v tej obliki, v kateri ga je sklenila ena teh zbornic; če pa takega sklepa ni storila ne ena ne druga zbornica, se razglašča vladni predlog kot zakon. To pa ne velja, če je poslanska zbornica zavrnila vladni predlog v celoti. Ako je parlament razpuščen, ne da bi bil budžet za tekoče budžetno leto sprejet, sme vlada trošiti in sprejemati v mejah preteklega budžeta, dokler novi parlament ne sprejme dvanajstin; slično velja glede vsakoletne določitve vojaškega kontingenta.] Reči se more samo, da morda v nekaterih državah ne ustreza faktičnemu razmerju politične moči, da naj bo *vs*a državna uprava oziroma zanjo odgovorna vlada vsako leto odvisna od vsakokratne večine parlamenta; to je bil menda tudi eden izmed vzrokov za zgoraj omenjeno predvojni nemški in pruski državi prilagojeno *Labandovo* teorijo o pravnem značaju budžetnega zakona.

Vsakoletna parlamentarna odobritev vseh izdatkov in dohodkov pa olajšuje neko za solidnost zakonodaje skrajno slabo prakso: stvarno zakonodajo z budžetom. Z uvedbo novih ali spremembo in odpravo starih bud-

žetnih postavk se namreč lahko spremeni finančna podlaga že obstoječih državnih naprav, ki se zato mnogokrat nanovo uredijo tudi s finančnim zakonom. Tako je pot odprta, da se s tem zakonom izvedejo administrativne reforme in sploh take ureditve, ki imajo z budžetom kot zgolj finančno podlago za državno upravo le malo ali pa nobene stvarne zveze. Taka praksa nasprotuje ne samo namenu finančnega zakona, temveč tudi udejstvovanju parlamenta pri zakonodavstvu. Kajti parlament mora pri strogo terminiranem zakonu, kakršen je letni budžet, drugače postopati kakor pri zakonih, ki se tičejo državnih naprav samih. Posledica tega so prenačljene in mnogokrat nepremišljene zakonske določbe, ki imajo, dasi mogoče namerjane kot trajne, radi uvrstitve v enoletni budžet pravzaprav tudi le enoletno veljavo. Vse to je oteženo pri angleškem sistemu, po katerem je velik del stalnih državnih naprav v svoji finančni podlagi neodvisen od vsakoletnega budžeta in zato obvarovan prenačljenih, z budžetom izvedenih reform. Še bolj anormalna je taka zakonodaja takrat, kadar se ne vrši z rednim budžetom, temveč s takozvanim budžetnim provizorijem. Kadar se namreč staro budžetno leto bliža svojemu koncu in ni upanja, da bi se mogel zakonski načrt novega proračuna, ki je ogromno delo, do začetka novega budžetnega

leta parlamentarno odobriti in uzakoniti, se stari proračun za kratko dobo z zakonom podaljša (n. pr. »dvanajstine«, ki veljajo za en mesec). Jasno je, da se tako podaljšanje vrši v največji naglici; tem neumestneje je uvažati z budžetnim provizorijem administrativne reforme.

Kadar se pojavijo nujni, v tekočem budžetu nepreskrbljeni izdatki, se morajo le-ti dovoliti s posebnim zakonom. Taki krediti se zovejo *naknadni*, kadar je v budžetu določena vsota nezadostna ter se niti iz »budžetne rezerve«, t. j. iz denarnih sredstev, ki so v budžetu določeni vprav za zvišanje nedovoljnih kreditov, ne more zvišati, — *izredni* pa, kadar ni za novo nastalo potrebo nikakršnega kredita v budžetu. Za take izdatke, ki jih je vlada v izjemnih prilikah prisiljena storiti brez predhodne zakonske dovolitve, n. pr. v času vojne, mora takoj, ko se nudi prilika, zaprositi parlament za naknadno odobritev.

Kjer se državni proračun ustanovi z zakonom, je naravno, da se tudi kontrola o njegovi pravilni izvršitvi, t. j. o ravnanju uprave po njem in po zakonskih predpisih sploh, ugotovi z zakonom »o računskem zaključku«, ki ima isto obliko kakor proračun s to razliko, da so v njem namesto bodočih označeni pretekli, resnično storjeni izdatki in sprejeti dohodki. Zaradi priprave za parlamentarno obravna-

vanje računskega zaključka in radi kontrole pred tem so navadno postavljena kontrolna oblastva, ki so neodvisna od parlamenta in od vlade. Poleg politične kontrole, izražene v načelu parlamentarne vlade, in pravne kontrole, zajamčene s kazensko odgovornostjo ministrov, vrši torej parlament nad upravo tudi računsko kontrolo s sklepanjem o računskem zaključku.

III. UREDBA

Ustava je vir vsega prava v državi, ni pa končna oblika prava za ureditev odnosov med ljudmi; njena naloga ni, da neposredno določa pravice in dolžnosti konkretnih ljudi, to dela le izjemoma, n. pr. kadar postavlja imenoma označeno osebo za državnega poglavarja. Glavni namen ustave je, da generalno določa organe, ki bodo šele ustvarili zakone, razvili pravo in ga uporabljali v konkretnih primerih. Ustava bi se lahko omejila na to, da določi le zakonodavno oblast, ter da njej prepusti brigo o nadaljnjem uveljavljanju prava. Ustave pa obsegajo poleg določitve zakonodavnih organov tudi še predpise o načinu izvršitve zakonov, tako da je zakonodajavec po ustavi vezan in dolžan, prepuščati izvrševanje zakonov le onim organom, ki so za ta namen v ustavi že naprej določeni. Moderne ustave pa postav-

ljajo na navedeni način ne samo glavne temelje državne organizacije, temveč izjavljajo tudi načela, po katerih naj se vrši nadaljnja zakonodaja. V takih primerih ni zakonodavni organ vezan samo po ustavno določeni organizaciji glede izvršitve zakonov, temveč tudi po ustavnih smereh, katerih naj se zakoni držijo.

To razmerje med ustavo in zakonom se pa nadaljuje lahko med zakonom in med pravili, ki so njemu podrejeni. Radi obsežnosti predmeta, radi velikih razlik v državi ali radi drugih razlogov zakonodajavec v mnogih primerih noče ali celo ne more izdajati že tako podrobno določenih pravil, da bi se mogla v konkretnem primeru zanesljivo in točno uporabiti. Podrobno določanje pravil je zato v mnogih zakonih prepuščeno pod zakonom stoječim, na njega vezanim organom (takozvanim upravnim ali administrativnim organom) ali pa tudi privatnikom, ki morejo s svojimi pravnimi opravili ustvariti posebna pravila; tako je vsebina pogodbe norma (*lex contractus*) za ljudi, ki jih pogodba veže. Pravila, ki jih izdajajo drugi državni organi kakor pa zakonodavni in ustavodavni v izvrševanju zakonov ali, izjemoma, namesto njih, smo navajeni imenovati *uredbe*. Proces pooblaščenja ali delegiranja od ustave na zakon in od le-tega na uredbo pa se lahko še nadaljuje tako, da je v uredbi prepuščeno

ali naloženo nižjemu, t. j. na uredbo vezanemu oblastvu, da izda še podrobnejša pravila itd., dokler ni predmet pravne ureditve tako oblikovan in krajevnim, časovnim ter drugim okolnostim prilagoden, da se da uporabiti za konkreten primer. Ves ta niz nadrejenih in podrejenih pravnih pravil tvori prav tako hierarhijo norm, kakor tvori državna organizacija hierarhijo nadrejenih in podrejenih državnih uradov ali oblastev.

Posamezne pravne norme imajo svojo posebno pravno veljavo po stopnji, kamor so postavljene. Načeloma norma velja, ako je v skladu z normami višje stopnje, in more zato biti razveljavljena samo po normi višje ali enake stopnje. Koliko je teh stopenj, je po času in kraju različno. Kakor je možnih več stopenj zakonov (n. pr. v zvezni državi), tako tudi več stopenj uredeb. Kontrola glede skladnosti nižje z višjo stopnjo tudi ni povsod enako urejena. Pač pa ima v moderni pravni državi ena stopnja v vrstnem redu pravnih pravil odlično mesto, namreč zakon, ker je kontrola o skladnosti nižjih pravnih pravil z zakoni poverjena posebno kvalificiranim neodvisnim organom, t. j. sodnikom.

Kakor se brez upoštevanja pozitivnega prava ne da *po vsebini* ločiti zakon od ustave, tako se tudi ne da *po vsebini* ločiti uredba

od zakona. Tudi tu se vidi, da to, kar je specifično *pravno* na kakem pravilu, ni njegova vsebina, temveč njegova oblika. Isto pravilo, t. j. ista obvezna ureditev, tvori lahko vsebino ustave ali zakona ali uredbe, mnogokrat tudi konkretnega upravnega akta ali razsodbe ali celo pogodbe, n. pr. meddržavne, pa tudi med posamezniki, n. pr. zlasti kolektivne pogodbe. Samo pravna veljava ali moč je v vseh teh primerih različna; spoznavalni znak za pravno moč pa je oblika teh činov in kompetenca tistih, ki jih storé.

Kot uredbe se označajo navadno splošna, od administrativnih organov izdana pravila. Predmet uredbe naj bo po abstraktnih znakih določen, torej konkretno še nedoločen. Toda splošnost uredbe ji ne daje nobene posebne pravne veljave nasproti individualni ureditvi, ako ne določa višja, n. pr. zakonska norma kaj drugega, kar se pa čestokrat zgodi. Glede svobodne izdaje splošnih in individualnih norm je namreč uredbodavna oblast mnogo bolj omejena nego zakonodavna, ako je *zakon* določil več instanc za presojo konkretnih primerov. Tedaj sme višje upravno oblastvo (n. pr. ministrstvo) izdati za izvršitev zakonov le splošne uredbe, ne pa individualnih, ker bi to pomenilo ureditev konkretnega primera, kar se pa, ako je postavljenih več instanc, ne sme začeti pri višji instanci; inace bi bila stranka

oropana tistega zakonskega jamstva, ki obstoji v presojevanju zadeve po več instancah, začeni pri najnižji. Ako pa pride zadeva, potem, ko so o njej nižje instance že odločile, po pritožbi k višji instanci, ni le-ta vezana pri odločitvi samo na zakon, temveč tudi na svojo lastno splošno uredbo. Če bi namreč smela višja instanca pri presoji predmeta, glede katerega so bile nižje instance vezane na njeno splošno uredbo, odstopiti od te uredbe, potem ne bi odločevala v višji, n. pr. tretji instanci, temveč v prvi, ker bi bilo *prvikrat*, da ni predmet presojen po tistem pravu, po katerem so ga *morale* nižje instance radi veljavnosti uredbe presoditi. Iz teh pozitivnopравnih, samo z obstojem več instanc podanih razlogov je tudi upravičeno razločevati med splošnimi ali abstraktnimi in konkretnimi zapovedmi upravnih oblastev, ali pa med uredbo (*Verordnung*) na eni in naredbo, odredbo ali ukrepom (*Verfügung*) na drugi strani.

Izdaja uredbe k zakonu v mejah, ki jih zakon dovoljuje, pomeni omejitev onega svobodnega preudarka, ki bi ga imeli izvršujoči (namreč zakon izvršujoči) organi, ako bi obstajal samo zakon; en del tega preudarka je absorbiran po uredbi. Krog, v katerem se more gibanje organ v konkretnem primeru, je tem ožji, čim več stopenj uredbe je bilo vri-

njenih med zakon in odločbo, ki urejuje posamezen primer.

Odgovor na vprašanje, kakšne vrste uredbe obstojijo, je vseskozi odvisen od ustavne ureditve. Kakor že omenjeno, podeljujejo neke ustave v izjemnih primerih uredbam zakonsko moč; n. pr. ponekod »zasilnim« uredbam, ki jih izdaja vlada brez sodelovanja parlamenta. (V tem smislu se je l. 1926 dopolnila poljska ustava iz l. 1921.) Če parlament naknadno tako uredbo odobri, velja zanaprej kot pravi zakon, če ji odreče odobritev, izgubi s tem svojo veljavo. Uredba velja torej samo pogojno, kar ima to posledico: Ker se pri izdaji take uredbe ne ve, ali bo obveljala, ne derogira v trenutku izdaje definitivno starejših zakonov, temveč jih samo suspendira; ti zakoni so šele tedaj derogirani, ko dobi uredba s parlamentarno odobritvijo definitivno veljavo zakona. Ako jo pa parlament zavrže oziroma ne odobri, potem stopijo provizorno suspendirani zakoni takoj zopet v veljavo. V navedenem primeru je torej uredba izdana namesto zakona. (Uredbe, izdane v izrednih prilikah, ob državnem udaru ali revoluciji, brez ustavne pooblastitve, se imenujejo v francoski terminologiji, zlasti za tako uredbodajo iz dobe Napoleonov I. in III., »décrets-lois«.)

Normalni primer pa je, da služi uredba le izvršitvi zakona, da je »izvršilna uredba«.

V »izvršilni klavzuli«, ki se navadno nahaja na koncu zakonskega teksta, je rečeno, kateri upravni organ naj se v prvi vrsti briga za izvršitev zakona; s tem je tudi še posebno pooblaščen, da izda v ta namen uredbe. Taka uredba ne sme nasprotovati nobenemu zakonu, sme samo s podrobnim določanjem pripomoči izvedbi tistega zakona, ki ga je namenjena izvrševati. V kolikšni meri je zakon potreben izvršilnih določil, je odvisno od njegove vsebine. Skrajni primer na eni strani je ta, da je zakon tako detajliran, da ne potrebuje nobene izvršilne uredbe in se da kot tak uporabljati za konkretne primere, na drugi strani pa ta primer, da je zakon samo blanket, ki izpolnitev docela prepušča uredbi. Ali in v koliki meri ter s kakšno pravno veljavo je tako delegiranje po zakonu možno — vse to je odvisno od ustave. Interpretacija ustave je v tem pogledu včasih težavna, ker manjkajo mnogokrat baš glede kompetence zakonodavne oblasti, da prenese svojo kompetenco na upravne organe, jasna določila. V dvomu je treba reči, da je glede takih zadev, ki jih je ustava izrečno odkazala zakonodaji, delegiranje z blanketnim zakonom protiustavno. Že *John Locke* je v svoji razpravi o državni vladi (*Civil Government*, XI. pogl., § 141) ostro zavračal možnost delegacije zakonodavne oblasti, ker je narod ustanovil

zakonodavno oblast, da bi napravljala zakone, ne pa da bi postavljala zakonodajavce. Vendar pa je baš na Angleškem, kjer formalne ustave ni, ki bi vezala zakonodavstvo, možno, da se z zakonom pooblašča upravna oblastva za izdajo pravil, ki jih redno izdaja zakonodavni organ; to se je tudi res zgodilo v dobi vojne. Strogo mejo potegniti med tem, kar mora zakon sam urediti, in tem, kar sme prepustiti uredbi, bo pa dostikrat prav tako težavno kakor presoditi, ali je uredba res izvršilna, to je, ali samo razvija, podrobneje določa, interpretira predpise zakona, ali pa se je z uvedbo novih v zakonu še ne vsebovanih ali celo njemu nasprotujočih pravil podala na edinole zakonu rezervirano polje. Takozvana delegirana zakonodaja, za katero pooblašča zakon upravna oblastva, pa seveda ni formalna zakonodaja; njen produkt je uredba, ki je glede zakonitosti podvržena sodni presoji.

Teorija tudi razločuje uredbе, ki zakon dopolnjujejo, in take, ki ga samo izvršujejo; to pa so le gradualne razlike, kajti kje se neha — v mejah zakona — dopolnitev in kje se začne izvršitev? Točne meje utegne v tem pogledu določiti samo pozitivno pravo.

Po našem pojmovanju pravnega pravila moramo tudi odkloniti običajno razlikovanje med »pravnimi« in »administrativnimi« (upravnimi) uredbami po tem, ali vsebujejo pravna

pravila v smislu Laband-Jellinekove teorije o zakonu v materialnem smislu, ali pa imajo pomen samo v okviru državnih oblastev. Sicer pa so mnoge »administrativne« uredbe za javnost prav tako važne kakor nekatere »pravne« uredbe v smislu omenjene teorije. V moderni državi je sploh težko točno razločevati, kaj se tiče samo upravne organizacije in kaj se tiče prebivavstva. Ureditev ministrstev, drugih uradov, bolnic, železnic, muzejev, drugih javnih zavodov je v mnogih ozirih istotako važna za ljudi, ki službujejo v teh napravah, kakor za ljudi, ki jih hočejo uporabljati. Po važnosti za javnost in ne po prej omenjenem razlikovanju se mora tudi rešiti vprašanje javne publikacije uredieb sploh; in res se uradno objavljajo ne le »pravne«, temveč tudi nekatere »administrativne« uredbe. Drugo vprašanje pa je, kakšna pravna sredstva se dajo posamezniku na razpolago, s katerimi sme zahtevati pravilno izvrševanje uredbenih določil. Končno pa je tudi uredba, ki se res ne bi tikala javnosti, temveč samo ožjega kroga državnih organov (n. pr. takozvane »normalije«), vsaj za te organe »pravna«, ker določa zanje dolžnosti v njih uradnem delovanju; to pa so tudi pravne dolžnosti.

DRŽAVNI ORGANI

I. NAČELNIK DRŽAVE

1. PRAVNI POLOŽAJ

Vsaka organizacija, najsi bo ustrojena po principu neenakosti ali po principu najskrajnejše enakosti, ima neki organ, ki predstavlja njeno pravno enotnost. Ta organ je lahko ali popolnoma samostojen ali pa navezan na sodelovanje drugih organov, je lahko en človek ali pa kolegij, obstoječ iz več ljudi.

S to važno kompetenco predstavljanja na zunaj je naravno in navadno zvezana neka mera vodstva v notranjosti organizacije. Kako različen je ta delež, kako se stopnjuje od absolutnega do parlamentarnega monarha, od predsednika predsedniške republike do predsednika kolegialno ustrojene najvišje eksekutive v Švici, o vsem tem je bil že govor v poglavju o državnih oblikah. Vsem tem oblikam pa je skupno, da je najvišji reprezentant države in njene enotnosti, njen »simbol«, tisti, ki se zove načelnik (načelništvo) ali poglavar (šef) ali predsednik države. Že glede na predstavništvo države na zunaj, radi česar

ima načelnik države po meddržavnem pravu posebne, njega od vseh drugih organov odlikujoče pravice v tujih državah in radi česar je on v odličnejši meri zvezan s pravom, ki je državnemu pravu nadrejeno, se imenuje »najvišji« državni organ; s tem pa nikakor ni rečeno, da mora tudi v državi izvrševati vso najvišjo oblast v smislu najvažnejših kompetenc. Kakor je namreč v državi najvišja norma ustava, tako je po merilu pravne veljave najvišji organ »ustavodavni organ«. Če pa imenujemo najvišje organe tiste, ki so v svojem službenem delovanju neodvisni od povelj drugih organov, ki torej v tem smislu nimajo »višjega« nad seboj, bi v moderni državi poleg državnega poglavarja spadali še parlament, ministri in pravzaprav tudi neodvisni sodniki k »najvišjim« organom.

Običajno se po izmeri ali po značaju kompetenc razločuje med monarhičnim in republikanskim načelnikom države, kar je v zvezi z razpredelbo držav po številu vladajočih oseb (gl. str. 66, 77). Tako misli n. pr. *Jellinek*, da vodi državo v monarhiji ena fizična volja, v republiki pa juridična volja, t. j. volja, ki se konstruira iz več fizičnih volj na način, ki ga predpisuje ustava. Toda ne glede na to, da je tudi monarhova volja juridična, ker se pravno le tedaj upošteva, če je po pravnih predpisih izražena, se ji mora, da je veljavna, v sodob-

nih monarhijah vedno pridružiti še volja ministra. Poleg ministrstva pa ima v mnogih parlamentarnih državah tudi parlament oziroma parlamentarni organi vodilne kompetence. Na drugi strani je v nekaterih republikah, zlasti v predsedniški, predsednik prav tako važen organ kakor monarh v monarhijah. Tudi ni točno, kar pravi Jellinek, da se v monarhiji ne more vršiti sprememba ustave brez privolitve monarha; kljub temu, da po francoski ustavi iz l. 1791 kralj ni mogel preprečiti spremembe ustave, je bila Francija po tej ustavi vendar monarhija; isto velja sedaj za Norveško. Na drug način je *Bernatzik* poskušal razlikovati monarhijo in republiko: V monarhiji naj bo pravica vladanja skupna pravica države in monarha, ki zato ni samo organ, temveč pravni subjekt z lastno pravico, biti organ, dočim je tudi najvišji republikanski uradnik le državni služabnik. Ta teorija postavlja monarha izven države, dočim more on v resnici imeti le tiste pravice, ki izvirajo iz ustave, torej iz državnega reda; zato ne more nobena pravica biti »deljena« med monarhom in državo. Monarh ni koordiniran državi, temveč podvržen državnemu redu; prav isto pa velja za republikanske najvišje organe. »Lastna« pravica pa ni morda taka pravica, ki bi se razlikovala od pravice sploh, ki pristoji kaki osebi.

Posebnost monarhove pravice do njegovega položaja v primeri z isto pravico republikanskega predsednika je pač v tem, da je monarhova pravica *dedna*; samo to ji daje navidezno večjo veljavo in čvrstost ter sličnost z dedno lastninsko pravico. Resnično pa je monarhu pripoznavala lastnino ali vsaj vrhovno lastnino nad državo (zlasti nad državnim ozemljem) *patrimonialna* teorija, ki se idejno približuje *patriarhalni* teoriji, po kateri ima monarh očetovsko oblast nad svojimi »podložniki«. Ti nazirani služita opravičbi absolutne monarhije, kateri je najbolj ustrezno s *teokratsko* teorijo, po kateri je monarh ali božanskega izvora ali vsaj direktno od Boga postavljen. V nasprotju z monarhom najvišji organ v republiki ni deden, temveč izvoljen za določeno (navadno zelo kratko) dobo, in tudi če vrši svojo službo dosmrtno, je ne more po dedni poti prenašati.

Z dednim pravom je monarhiji bistven pojem dinastije, t. j. monarhove rodbine. Potemtakem ne bomo mogli pripoznati takozvane »volivne« monarhije za pravo monarhijo, temveč za republiko, kajti v taki državi ni dinastije ali vsaj ni *ene* dinastije. V skladu s tem pojmovanjem je naziranje *Bodin-a*, ki ni smatral rimsko-nemške države, v kateri so »volivni knezi« volili cesarja, za monarhijo, temveč za aristokratsko republiko (gl. str. 88).

Glavna in bistvena razlika med monarhijo in republiko je ta, da je v prvi najvišji predstavnik države deden, v drugi pa voljen. *Prvi* monarh, n. pr. tisti, ki je prišel na prestol po revoluciji, je sicer včasih voljen, vendar pa je tudi on v zvezi z dednostjo v tem smislu, da prenese svojo oblast po dednem nasledstvu. On je začetnik dinastije, t. j. tiste rodbine, iz katere prihajajo vladarji po dedni poti na prestol. Lahko tudi še take države imenujemo monarhije, v katerih imenuje načelnik države sam svojega naslednika, kar je bila včasih navada v rimskem cesarstvu. Ako se hočemo ozirati tudi na ta način postavljanja najvišjega organa, ki pa danes ni v veljavi, bomo rekli, da je monarh vsak načelnik države, ki prenese po dedni poti ali po lastni odločitvi svoje pravice kot načelnik države na svojega naslednika. Vsekakor je napačno pri današnjih prilikah razločevati monarhijo in republiko po obsegu kompetenc državnega načelnika. Najsi ima le-ta še tako omejene pravice, kakor n. pr. norveški kralj, ki nima pri zakonodaji več kot suspenziven veto, pri ustavodaji pa sploh ne odločilne kompetence, ga imenujemo vendar monarha, ker je *dedni* reprezentant države. Na drugi strani pa, najsi ima *voljeni* najvišji reprezentant države še tako obsežne kompetence, obsežnejše nego marsikateri

kralj, kar velja za predsednika severnoameriške republike, ga mi imenujemo predsednika in državo, v kateri je on najvišji organ, republiko.

Teorija je sicer poiskala še druge razločevalne znake; smatra n. pr. pogostokrat poleg dednosti še neodgovornost kot vprav za monarha odločilen znak. V tem pogledu velja danes, da sta oba, monarh in republikanski predsednik, *civilno*, t. j. v pravadah, ki se tičejo njih privatne imovine, odgovorna. *Kazensko* je monarh sicer načeloma neodgovoren, vsaj danes; v prejšnjih stoletjih pa se je v Angliji smatralo za mogoče, kralja odstaviti, v čemer se kaže neki način kazenske odgovornosti; odstavljani so bili Edvard II., Rihard II. in Jakob II. Dasi danes ni kazenskih sankcij za monarha radi kršitve zakonov in je zato kazenska obtožba zoper njega nemogoča, je vendar tudi on zavezan, držati se zakonov, kar izrečno priseže v svoji vladarski prisegi. Predsednik republike pa je vsaj načeloma za težke zločine kazensko odgovoren. Toda določeno je za sojenje posebno sodišče (gl. str. 118, 121, 122). V Zedinjenih državah Severne Amerike more to sodišče (gornji dom, senat) izreči le odstavitev predsednika in njegovo diskvalifikacijo za državne službe; šele potem je, ne več kot predsednik, temveč kot navaden državljani kazensko odgovoren pred

rednimi sodišči. *Politična* neodgovornost monarha ni znak *vsake* monarhije. Francoska ustava iz l. 1870 je določila, da je cesar odgovoren narodu, na katerega sme vedno apelirati. V parlamentarnih monarhijah pa je prav tako, kakor v parlamentarnih republikah načelnik države politično neodgovoren in so za njegove čine odgovorni ministri.

Kakor so glede odgovornosti monarha in republikanskega načelnika države razlike po kraju in času drugačne, v glavnem pa le razlike po stopnji in ne v bistvu, tako velja isto glede posebne zaščite njihove osebe in časti. Napadi na življenje, svobodo in čast državnega načelnika se strože kaznujejo kakor taki napadi na druge ljudi; to velja posebno za monarhije, kjer so te posebne zaščite deležni v neki meri tudi člani kraljeve rodbine, posebno bodoči kralj, pa tudi kraljevi namestniki, ki niso iz njegove rodbine. V zvezi s tem so častne pravice državnega načelnika. Po tradiciji iz časov absolutne patriarhalne države jih uživa monarh navadno v večji meri nego predsednik republike; sem spada posebna titulatura, vojaške časti itd. Kakor monarh, dobiva tudi predsednik republike posebno plačo, ki je za monarha relativno više določena že radi vzdrževanja dvora in dinastije; monarhova plača se imenuje »civilna lista«, ker je moral nekda angleški kralj iz te od

parlamenta mu dovoljene vsote plačati vse civilne državne uradnike.

Bistvena razlika med monarhijo in republiko ni torej v vprašanju odgovornosti in zaščite državnega načelnika, temveč v načinu, kako se rešuje personalno vprašanje, kdo naj bo načelnik države. V monarhiji je to vprašanje že naprej rešeno, tako da je naprej znano, kdo bo državni načelnik, ki je že po rojstvu določen; v republici ta oseba ni naprej znana, ker se mora od primera do primera šele voliti. V monarhiji je zato odločitev o osebi načelnika države odtegnjena političnemu boju, zato pa tudi vprašanje njegovih sposobnosti prepuščeno slučaju; v republici je konkurenca in radi tega možnost političnega boja za osebo, zato pa tudi vpoštevanja sposobnosti podana; v republici je poslovna doba državnega načelnika določena in navadno kratka (dosmrtno načelništvo je redka izjema); v monarhiji je ta doba nedoločena in, z izjemo težkih bolezni in ostavke, odvisna od časa življenja dotične osebe. Državnopravno poslovanje državnega načelnika ni odvisno od tega, na katerega izmed dveh navedenih načinov je prišel do svojega mesta, temveč od tega, kake kompetence mu podeli ustava. V tem pogledu pa nahajamo veliko raznolikost prav tako pri monarhijah kakor pri republikah. Da se razlika v izmeri teh kompetenc ne krije z razliko med monar-

hijo in republiko, se vidi tako pri zakonodavnih kakor pri pravosodnih in upravnih kompetencah državnega načelnika. V tem oziru bodo zadostovali tile, deloma že na drugih mestih te knjige navedeni primeri:

a) *Zakonodavstvo*. Predsednik nemške in tudi francoske republike ima pravico, razpustiti parlament; švicarski in severnoameriški predsednik in norveški kralj pa te pravice nimajo. Večkrat naglašena razlika med monarhijo in republiko, da je namreč za začetek delovanja parlamenta potreben v monarhijah akt državnega načelnika, ne pa v republikah, ni popolnoma točna, ker se tudi v norveški kraljevini sestaja parlament sam (vsaj na redno zasedanje). Povsod, kjer se sestaja parlament na redno zasedanje sam, pa ima državni načelnik pravico, sklicati ga na izredno zasedanje; glede zaključitve zasedanja je v modernih državah njih načelnik omejen ali po času ali pa po dovršitvi nekaterih važnih parlamentarnih poslov, zlasti budžeta. Sploh pa v moderni parlamentarni državi (monarhiji ali republik) državni načelnik svojih zakonodavnih kompetenc tudi formalno ne vrši sam, temveč samo s sodelovanjem (sopodpisom) parlamentu odgovornih ministrov; to sodelovanje je v stvari celo odločilno. Severnoameriški in francoski predsednik ter norveški kralj imajo zoper zakonodavne sklepe par-

lamenta le suspenziven veto. Pod ministrsko odgovornostjo vrši v modernih državah državni načelnik pravico iniciative, t. j. pravico, predložiti parlamentu zakonske načrte v razpravo; te pravice predsednik severnoameriške republike nima.

b) *Pravosodstvo*. Tudi v tej panogi državnega poslovanja nima republikanski predsednik bistveno drugačnega stališča ko monarh. Sicer se v monarhijah izrekajo pravoreki v imenu vladarja; vendar je to zgolj formalni preostanek iz časov absolutne monarhije, v kateri je monarh sam izvrševal pravosodstvo ali pa so bili sodniki pod njegovo oblastjo. Danes je tudi v monarhijah pravosodstvo v resnici popolnoma odtegnjeno monarhu, ker so sodniki, prav tako kakor v republikah, neodvisni; t. j. ker niso pri izrekanju prava pod nobeno, tudi ne monarhovo oblastjo. V mnogih republikah in monarhijah se sicer vrši imenovanje sodnikov po državnem načelniku, ki pa v tem oziru ni vezan samo na kvalifikacijo, predpisano po zakonu, temveč tudi na sodelovanje drugih organov, zlasti ministrov, včasih tudi parlamenta in sodnih kolegijev. Ostali pa sta državnemu načelniku na polju kazenskega pravosodstva dve važni pravici: 1. *pomilostitev*, s katero se odpusti ali zmanjša prisojena kazen (postopanje in njegov rezultat, razsodba o krivdi ostane v veljavi), in 2. *amne-*

stija, s katero se uniči kazensko postopanje; če se to zgodi pred rednim koncem postopanja, se govori o aboliciji. Načeloma ima državni poglavar vsaj pravico pomilostitve. Nima pa povsod pravice amnestije, niti ne v monarhijah (Belgija, Norveška); v Jugoslaviji ima to pravico samo za določene vrste deliktov. V nemški, francoski in severnoameriški republiki je za amnestijo potreben poseben zakon (ker prepreči amnestija zakoniti kazenski pregon). V Švici je za pomilostitev in za amnestijo potreben sklep obeh zbornic zveznega parlamenta.

c) *Uprava*. Navadno se smatra državni načelnik (bodisi monarh ali predsednik republike) za šefa državne uprave. V pravem smislu besede pa je on to samo v nekaterih državah, n. pr. v absolutni in konstitucionalni monarhiji in predsedniški republiki, kjer so ministri ali popolnoma ali vsaj pretežno od njega odvisni. V parlamentarnih državah pa je prešlo vrhovno vodstvo uprave tudi glede takih upravnih činov, ki jih formalno stori državni načelnik, v zelo veliki izmeri na ministre, tako da je skupni čin obeh organov potreben, kar velja tudi za prej omenjene kompetence glede zakonodavstva in pravosodstva. K važnim, na navedeni način omejenim kompetencam državnega načelnika se šteje še imenovanje državnih uslužbencev in odlikovanje,

potrditev zakonov, izdajanje uredbe za izvršitev, ponekod celo namesto zakonov (zasilne uredbe). Ker pa je pri vprav najvažnejših državnih činih delovanje tudi državnega načelnika potrebno, ima le-ta celo pri parlamentarnem sistemu možnost, z odklanjanjem sodelovanja upravno in tudi zakonodavno delo zavleči. S tem lahko povzroči odstop ministrov ali tudi nove volitve za parlament; mnenju, izraženemu v rezultatu volitve, se bo moral seveda tudi on pokoriti (gl. str. 115). Vendar pa bo močni in spretni osebnosti možno na navedeni način uveljaviti svojo voljo v zakonodaji in upravi.

Precej obsežne kompetence ima načelnik države v vojski; monarh je vedno vrhovni poveljnik vojaške sile; to pa so tudi predsedniki nekaterih republik, n. pr. severno-ameriške in francoske. Posebno ima državni načelnik pravico, razpolagati z oboroženo silo, kadar je država napadena. Predsednik francoske republike n. pr. sme uporabiti brez privolitve parlamenta oboroženo silo za obrambo države, kadar je ta napadena, in tudi za meddržavne represalije. Za napadalne (ofenzivne) vojne pa je v modernih državah potrebna privolitev parlamenta.

Nadalje ima načelnik države izdatne kompetence v meddržavnem pogledu. On sprejema in pošilja poslanike in sklepa v imenu

svoje države pogodbe s tujimi državami; važnejše pogodbe pa morajo po ustavnih določbah biti pred potrditvijo sprejete po parlamentu. Internacionalne pogodbe, tudi take, ki jih je parlament odobril, državni načelnik lahko odpoveduje brez sodelovanja parlamenta. Glede na omenjene kompetence, pa tudi zato, ker se večina zunanjih zadev, vprav v odločilnih trenutkih ne da obravnavati javno in v krogu mnogih oseb, je celó v zelo demokratskih državah vpliv parlamenta v zunanjih zadevah precej majhen; tem večji pa vpliv državnega načelnika in zunanjega ministra. Temu more le deloma odpomoči parlamentarni odbor za zunanje zadeve v nekaterih državah. V Nemčiji je sedaj celó po ustavi določen tak odbor, ki lahko deluje tudi v času, ko parlament ni zbran ali ko je razpuščen. Tudi radi tesne zveze vojne z zunanjimi zadevami je oblast državnega načelnika, ki je velika v vojni, izdatna pri opravljanju teh zadev. Čim bolj pa se razvija internacionalna organizacija in se zmanjšuje možnost vojne kot sredstva za rešitev sporov med državami, v tem večji meri se porajajo internacionalni organi, ki prevzemajo en del kompetenc, ki so jih izvrševali nacionalni, t. j. državni organi. Nadalje se internacionalnih zborov v novejših časih ne udeležujejo samo organi, ki so neposredno podrejeni vladam,

temveč tudi člani parlamenta, posebni strokovnjaki itd. Na ta način se zmanjšuje vpliv državnega načelnika tudi v mednarodnih zadevah. Kljub vsemu temu in kljub dejstvu, da more parlament po svoji budžetni pravici vplivati vsaj indirektno na opravljanje zunanjih zadev, so vendar te zadeve in vojska še danes tisti del uprave, v katerem so kompetence državnega načelnika najjačje.

S tem se sklada pravni položaj državnega načelnika v tujih državah; pa tudi v tem oziru ni bistvene razlike med monarhom in predsednikom republike. Častne pravice, ki jih uživajo državni načelniki v tujih državah, so take, kakršne se ne priznavajo nobenemu drugemu državnemu organu. Državnega načelnika imajo v inozemstvu za najvišjega predstavnika njegove države; kot tak uživa poleg častnih tudi druge pravice, ki so znane pod imenom »eksteritorialnost«. To pomenja, da je on izvzet iz oblasti tuje države, najsi se nahaja v njej ali ne, da je njegova oseba »nedotekljiva«; v polni meri velja to glede kazenske in policijske oblasti, v veliki meri tudi glede civilnega pravosodstva; izjema od tega principa se pripoznava za tožbe, ki se tičejo v inozemstvu ležečih nepremičnin in za primer, da se državni načelnik sam podvrže tujemu pravosodstvu, n. pr. s tem, da naperi pri tujem sodišču tožbo ali protitožbo.

Državni načelnik je tudi v tuji državi oproščen davkov (izvzemši od nepremičnin) in carine. Nedotekljivost se nanaša tudi na stanovanje, v katerem biva v inozemstvu. Kadar pa potuje »incognito«, t. j. ne da bi se dal spoznati kot državni načelnik, zadostuje, da se da spoznati, ako hoče biti deležen navedenih pravic.

2. POSTAVITEV DRŽAVNEGA NAČELNIKA — PRESTOLONASLEDSTVO — REGENTSTVO — ZASTOPSTVO

Način, kako se izvoli predsednik republike, je v najožji zvezi z vprašanjem oblike dotične republike; zato je bilo o tem že razpravljano v poglavju o državnih oblikah.

Monarh pa pride po dedni poti na prestol; zato je njegova postavitve odvisna od posebnega dednega prava, prestolonasledstvenega reda. Ker gre samo za dedno pravo oseb iz ene familije (dinastije), torej iz ozkega kroga oseb, vprašanje tega, danes ustavno urejenega nasledstva ni odvisno od državne oblike. Drugače je bilo v stari patrimonialni monarhiji, v kateri se je štela monarhova oblast za njegovo privatno lastnino, s katero je mogel svobodno razpolagati. Po teh nazorih je bilo tudi testamentarno dedno nasledstvo glede prestola mogoče; monarh je lahko svo-

jega naslednika sam določil in svojo državno oblast razdeljeval, prodajal in zastavljal. V prejšnjih časih so imeli dinastijo za neko korporacijo, ki je določala prestolonasledstveni red kot del statuta te korporacije (rodbinski pravilnik). V moderni monarhiji pa je vsebina teh pravilnikov ali uvrščena v ustavo ali vsaj določena z državnim zakonom in se da seveda samo s spremembo ustave ali zakona predruščiti; to velja zlasti za prestolonasledstvo, ki ni več privatna zadeva monarha ali dinastije, temveč, tako kakor volitev predsednika v republiki, javna, državna zadeva. Ako je prej država bila zadeva kralja, je sedaj kralj zadeva države. Moderne ustave ne poznajo testamenta ali dedne pogodbe glede monarhovih pravic. Prestolonasledstvo ni privatno dedno nasledstvo, prestol se podeduje na poseben v zakonu (ustavi) določen način »ab intestato«. Tudi delitev vladarskih pravic je danes izključena; le ena oseba more priti na prestol.

Glede prestolonasledstva lahko razločamo splošne pogoje; sem spada zakonsko rojstvo, tako da so izključeni nezakonski, legitimirani in adoptirani otroci, dalje, da je bil dotični zakon sklenjen s privolitvijo vladarja ali, kakor na Nizozemskem, s privolitvijo parlamenta; dalje doletnost, katera je v mnogih monarhijah za vladarja in njegovega nasled-

nika določena z manjšo dobo starosti nego za druge državljane (n. pr. 18 let), končno v nekaterih državah še določena veroizpoved.

Poleg izpolnitve teh splošnih pogojev mora biti oseba, ki naj postane vladar, po posebnem dednem nasledstvu poklicana. Navadno je to prvorojeni sin zadnjega vladarja (primogenitura), oziroma prvorojeni sin tega sina, ako je le-ta že umrl, itd.; ako nima vladar moškega potomstva, postane naslednik prestola navadno najbližji moški sorodnik vladarja (n. pr. njegov brat, torej stranska linija), če ni določeno žensko nasledstvo v premi liniji, n. pr. vladarjeva hči.

Glede ženskega prestolonasledstva so se uveljavili tile sistemi:

a) *Salski sistem*, po katerem so ženske in njih potomstvo (takozvani kognati) izključeni iz nasledstva. Ta sistem ima ime po starodavni »lex Salica« iz šestega stoletja, ki je v 59. poglavju izključevala ženske od nasledstva pri zemljiščih. (De terra vero nulla in muliere hereditas non pertinebit, sed ad virilem sexum, qui fratres fuerint, tota terra perteneat.) Po tem principu je prestolonasledstvo urejeno na Švedskem, v Belgiji, Italiji, Rumuniji in Jugoslaviji.

b) *Angleški ali kastilski sistem*, po katerem je za prestolonasledstvo odločilna bližnost linije do zadnjega vladarja, ne glede na to,

ali je ta linija ženska (kognati) ali moška, tako da imajo ženske bližnje vrste prednost pred moškimi daljnješe vrste. Pač pa imajo v isti liniji (vrsti) moški prednost pred ženskami. Ako ima n. pr. zadnji vladar sina in hčer, stopi sin na prestol; ako ima samo hčer, pride hči na prestol, tudi če ima zadnji vladar brate, ker so ti, dasi moški, iz druge linije, itd. Kadar pride ženska na prestol, se z njeno omožitvijo oziroma z njenim potomstvom menja dinastija. Tako je na Angleškem v preteklih dveh stoletjih sledila dinastiji Oranjski Hannoverska in le-tej Koburška (sedaj Windsor). Razen v Angliji, kjer nahajamo že v najstarejših časih ženske vlade (saj nam priča Tacitus v knjigi »De vita et moribus Julii Agricolae«, cap. 16, o Britancih: neque enim sexum in imperiis discernunt), velja ta način prestolonasledstva sedaj tudi še v Španiji, kjer določa čl. 60 ustave iz leta 1876: »Nasledstvo na španski prestol se vrši po pravilnem redu prvorojenstva in po reprezentaciji; starejša linija ima vedno prednost pred mlajšo; v isti liniji ima bližnje koleno (sorodstvo) prednost pred daljnejšim; v istem kolenu moški pred žensko, in pri istem spolu starejša oseba pred mlajšo.«

c) *Izredno nasledstvo kognatov.* Dokler eksistira kak agnat, t. j. moški iz moškega rodu dinastije, je žensko nasledstvo izključeno. Šele kadar ni nobenega agnata, pridejo

kognati, t.j. ženske in njih potomstvo, na vlado. Po smrti žene-vladarice pa imajo seveda moški njenega rodu prednost pred ženskami njenega rodu. Ženska vlada je potemtakem vsaj navadno le prehodna. Ta sistem velja na Nizozemskem še sedaj in je veljal v bivši Avstro-Ogrski na podlagi »pragmatične sankcije«, po kateri je prišla v 18. stoletju Marija Terezija na prestol.

Pravice predsednika republike se nehajo z njegovo smrtjo, s potekom njegove poslovne dobe ter z ustavno odstavitvijo in ostavko. Oblast vladajočega monarha se neha z njegovo smrtjo, ki je redno obenem edini konec njegove poslovne dobe, z odpovedjo prestolu ali ostavko, ki mora v nekaterih državah biti sprejeta z zakonom, in z odstavitvijo, ako je le-ta sploh v ustavi mogoča, če pa ni, bi se morala uveljaviti samo s spremembo ustave, za katero je skoro v vseh monarhijah predpisana sankcija monarha (izjema je Norveška), tako da se lahko smatra monarhova sankcija za to spremembo ustave za odpoved prestolu. Ostavka je ponekod po ustavi presumirana; n. pr. na Norveškem, ako je kralj več kot šest mesecev odsoten iz države brez privolitve parlamenta; ako prestopi k drugi veri (Anglija, Danska, Norveška, Švedska); ako sprejme poglavarstvo druge države brez pristanka parlamenta (Jugoslavija); ako se kraljica omoži

brez privolitve parlamenta (Nizozemska). Mogoče je tudi, da se prestolonaslednik odpove svojim pravicam in da jih izgubi (n. pr. na Švedskem, ako se poroči brez dovolitve kralja).

Regentstvo (namestništvo). Kadar je kralj radi nedoletnosti ali trajne težke telesne ali duševne bolezni smatran za nesposobnega za vlado, se vladarjeve kompetence za dobo trajanja vzrokov nesposobnosti poverijo osebi, ki se zove regent. Navadno je to prestolonaslednik, ako sam ni smatran za nesposobnega iz navedenih vzrokov, ali kak drug član vladarjeve rodbine. Komu pripada pravica regentstva, je ali v ustavi določeno ali se pa po ustavi sami prepušča vladarju izbira dotične osebe. V nekaterih državah, n. pr. v Angliji, se določa regentstvo od primera do primera s posebnim zakonom. So ustave, n. pr. jugoslovanska, ki poverijo regentstvo, ako je zanj prestolonaslednik radi nedoletnosti ali duševne ali telesne bolezni nesposoben, regentskemu svetu, t. j. kolegiju več oseb, ki jih izvoli parlament. Regent ima načeloma iste kompetence kakor monarh; v Angliji in Belgiji pa je za čas regentstva prepovedana vsaka sprememba ustave.

V nekaterih ustavah je radi zavarovanja nasledstvenih pravic moške preme linije poskrbljeno za posebno regentstvo za še ne

živečega, toda pričakovanega vladarja. Ako namreč kralj umrje brez moškega potomstva in je ob njegovi smrti kraljica noseča, ne preidejo vladarske pravice na morebitno stransko linijo, temveč se ustanovi do kraljičinega poroda posebno regentstvo. To ni regentstvo v pravnem smislu, ker se ne vrši za nesposobnega, temveč za sploh še ne obstoječega in samo pričakovanega kralja; je torej neka medvlada (*interregnum*), ki se izkazuje kot regentstvo le eventualno in naknadno tedaj, ako rodi kraljica živo *moško* dete (*posthumus*).

Od regentstva ali namestništva je treba razločevati zastopstvo vladarja, kadar je odsoten iz države ali kadar zbolí, toda ne tako, da bi se moralo ustanoviti regentstvo. Kraljev zastopnik, ki je za take primere n. pr. prestolonaslednik ali pa ministrski svet, je ali vezan na navodila vladarjeva ali pa je po ustavi omejen samo na izvrševanje nekaterih vladarjevih kompetenc. Zastopstvo velja samo za določeno krajšo dobo in ne pomenja izvrševanja monarhove oblasti v takem obsegu kakor regentstvo.

Začasno izvrševanje kompetenc državnega načelnika po ministrskem svetu je tudi v republikah možno, n. pr. na Francoskem za primer izpraznitve predsedniškega mesta do izvolitve novega predsednika.

V Zedinjenih državah Severne Amerike vrši predsedniško oblast za primer, da predsednik umrje ali da postane nesposoben za službo pred potekom svoje štiriletne službene dobe, do poteka te dobe podpredsednik, ki je bil obenem z njim izvoljen in ki je tudi predsednik senata.

II. PARLAMENT

1. ZGODOVINA

Beseda »parlament« je v srednjem veku najprvo pomenila pomenkovanje ali razgovarjanje menihov po obedu. Pozneje se je rabila ta beseda za označbo svečanih diplomatskih konferenc in potem za zборе, ki so jih na Angleškem kralji od časa do časa sklicovali zaradi razpravljanja o važnih državnih zadevah. Ta kraljevski sosvet je bil prvotno sestavljen iz visokih plemičev in visokih duhovnikov. V Magni Charti iz l. 1215 je bilo določeno, da sme kralj nalaagati izredne, t. j. druge ko navadne davščine samo s privoljenjem tega tudi z zastopniki nižjega plemstva razširjenega sosveta, ki se je nazval »commune concilium regni«. Radi finančnih težkoč kralja so bili poklicani v ta zbor včasih tudi zastopniki grofij; tako sta se l. 1254 poklicala poleg fevdalnih gospodov še po dva voljena viteza iz

vsake grofije kot reprezentanta grofije zato, da se izjavita, koliko denarja bo dala vsa grofija kralju. Nekoliko pozneje je bilo poklicanih v parlament tudi po dvoje zastopnikov mest in trgov. Leta 1295 je bil parlament sestavljen 1. iz visokih plemičev in cerkvenih dostojanstvenikov, 2. iz zastopnikov duhovščine in 3. iz po dveh vitezov za vsako grofijo in po dveh meščanov za vsako mesto in vsak trg; ti vitezi in meščani so bili voljeni. Toda ta razdelitev se ni ohranila. Nižja duhovščina je rajša v svojih posebnih duhovniških zborovanjih določala svoj prispevek h kraljevim denarnim potrebam in se ni več udeleževala skupnega parlamenta. Grofije, t.j. svobodnjaki v grofiji, so bile sicer zastopane po vitezi, toda ti se niso družili v parlamentu z visokim plemstvom. Člani visokega plemstva so bili namreč, prav tako kakor visoki cerkveni dostojanstveniki, *osebno* poklicani na zborovanje parlamenta, dočim je bilo ostalo plemstvo *skupno* s svobodnjaki grofije *zastopano* po vitezi, izvoljenih od njih; istotako so bili *zastopani* prebivavci mest in trgov. Na ta način se je parlament delil, ne kakor stanovski zbori na kontinentu v razne stanove (visoka duhovščina, visoko plemstvo, nižje plemstvo, meščanstvo itd.), temveč v skupino tistih oseb, ki so bile *osebno* vabljene, in v drugo skupino, ki je sestajala iz *zastopnikov*, reprezentantov.

Že v prvi polovici 14. stoletja sta ti skupini ločeno zborovali v dveh zborih ali domih: 1. dom lordov (House of Lords), gornji dom, ki je imel fevdalni značaj, in 2. dom prostakov (House of Commons), spodnji dom, ki ni bil fevdalen, ker so v njem *skupno* zborovali plemiški zastopniki grofij in meščanski zastopniki mest; ime tega zbora se razlaga tudi tako, da so v njem zastopane »komune«, to se pravi teritorialne enote vse države, namreč grofije in mesta.

Kralj je sklical parlament navadno takrat, kadar je rabil denar. Denarno vprašanje je porabljal parlament za vedno večje omejevanje vladarskih pravic; nalaganje davkov je postalo popolnoma odvisno od parlamenta. Ker je glavni del davčnega bremena zadel one, ki so bili zastopani v spodnjem domu, se je tudi delež tega doma pri dovoljevanju davkov ojačal nasproti deležu gornjega doma. Ob koncu 14. stoletja je spodnji dom davke dovoljeval, lordi so pa temu samo privoljevali; v 15. stoletju je bila pripoznana spodnjemu domu izključna iniciativa v davčnih zadevah.

Uporablja je svojo pravico dovoljevanja denarnih sredstev kralju si je parlament osvajal vedno večji delež pri zakonodaji. Najprvo je, zlasti spodnji dom, predlagal kralju peticije, to so v glavnem ali pritožbe radi kršitve zakonov po kraljevih uradnikih ali pa prošnje

za izpremembo zakonov. Tem zahtevam primerne zakone pa je izdajal kralj šele po zaključitvi parlamenta na nasvet svojih ožjih svetovavcev. Ker niso na ta način izdani zakoni vedno ustrezali peticijam parlamenta, kar je seveda dalo povod pritožbam, se je v 15. stoletju razvila navada, da parlament kralju ni predlagal samo peticije, temveč že izdelan načrt zakona, ki ga je smel kralj ali potrditi ali odbiti, ne pa izpremeniti. Tako je dobil parlament poleg kralja *iniciativo* glede zakonodaje; postal je skupno s kraljem pravi zakonodajavec. S tem je bil v načelu absolutizem kraljev zlomljen. Poskusi absolutističnega vladanja so se sicer še ponavljali. Stuarti so izdavalι začasne zakone brez privolitve parlamenta, suspendirali zakone in v posameznih primerih od njih dispnzirali. Toda posledica je bila meščanska vojna, med katero je Anglija postala za kratko dobo celo republika (1649—1660). Ustavni boji so se končali l. 1688 s poklicem nove dinastije; pretežna politična moč se je zagotovila parlamentu, in sicer spodnjemu domu (gl. str. 108 i. sl.).

Angleški zgled parlamenta so bolj ali manj posnemale najprej severnoameriške dežele kot angleške kolonije in potem kot samostojne države, Francija pa z veliko revolucijo l. 1789. Ta revolucija je tudi glede značaja parlamenta imela odločilen reformatoričen vpliv na vse

ostale evropske države. Vendar se parlamentarizem ni mogel v nobeni drugi državi tako ugodno razviti kakor v svoji rojstni deželi, v Angliji.

2. DVODOMNI SISTEM

se je, kakor smo videli, na Angleškem razvil čisto po naravni poti. Glede zakonodaje je imel dom lordov načeloma iste pravice kakor spodnji dom. Poleg tega pa je bil dom lordov kazensko sodišče v primerih impeachment-a, v civilnih zadevah pa najvišje apelacijsko sodišče za vso kraljevino. Že v začetkih angleškega parlamentarizma je imel spodnji dom pretežno oblast v finančnih zadevah; dom lordov je mogel budžet zavračati, ne pa spreminjati. Kompetenca lordov v denarnih in v zakonodavnih zadevah pa se je končno omejila z zakonom iz l. 1911 na tale način: Vsak finančni zakonski predlog spodnjega doma, ki je bil najmanj en mesec pred koncem zasedanja predložen domu lordov, se predloži kralju v potrditev tudi brez pristanka lordov, ako ga le-ti niso v teku enega meseca odobrili. S tem je vzeta lordom odločujoča oblast v finančnih zadevah. Vsi drugi zakoni morajo načeloma biti sklenjeni v obeh domih. Kadar pa je bil kak zakonski načrt v teku dveh let v treh zaporednih zasedanjih trikrat sprejet v spodnjem domu in trikrat zavržen v gornjem

domu, se navzlic temu predloži kralju v potrditev. V skrajnem primeru ne more torej gornji dom preprečevati zakonodaje spodnjega doma, more jo samo zavlačevati. Skoraj v vseh modernih državah se je uvedel dvodomni sistem (v Franciji l. 1799 celo trodomni sistem). Gornji dom je neobhodna ustanova v zveznih državah, ker omogoča udeležbo posameznih pokrajin pri zvezni zakonodaji, deloma tudi pri zvezni upravi. Pa tudi v večini »edinstvenih« držav nahajamo poleg ljudske zbornice še eno, po drugih načelih sestavljeno zbornico. V monarhijah so njeni člani ali dedni (članstvo se podeduje v dinastiji in v rodbinah visokega plemstva) ali po monarhu imenovani ali je članstvo zvezano z visokim državnim ali cerkvenim dostojanstvom. V republikah, in deloma tudi v monarhijah, pa so člani gornjega doma voljeni. Pri sestavitvi tega doma se skušajo upoštevati posebne, za državo socialno, gospodarsko, kulturno važne skupine ali lokalni interesi in celo posamezniki, ki lahko koristijo zakonodaji po svojem poklicu ali znanju. Iz teh razlogov so člani senata v nekaterih državah voljeni po drugačnem volivnem sistemu kakor člani ljudske zbornice. Volivna pravica za senat je tedaj bolj omejena ko za spodnji dom, ker naj bo v senatu narod zastopan pod drugimi vidiki nego pod vidikom široke volivne pravice.

Člani francoskega senata so vsi voljeni, volijo se pa po kolegiju volivcev, ki je sestavljen tako: 1. po poslancih ljudske zbornice, ki so izvoljeni v dotičnem okrožju (*département*), 2. po članih okrožnih odborov (*conseillers généraux*), 3. po članih okrajnih odborov (*conseillers d'arrondissement*), 4. po delegatih občinskih odborov.

Ne samo z drugačno sestavitvijo volivnih kolegijev, temveč tudi z drugačno pasivno volivno pravico se poskuša sestavljati senat na drug način kakor ljudska zbornica; n. pr. tako, da se zahteva za člane višja starost, daljše prebivanje v državi; dalje s tem, da se določa daljša, ponekod celó dosmrtna doba članstva in da se senat od časa do časa delno, ne pa integralno obnavlja; člani francoskega senata so izvoljeni za devet let, vsako tretje leto se pa izloči in nanovo voli tretjina članov.

Poleg skupnih zakonodavnih kompetenc obeh domov ima vsak še svoje posebne naloge; gornji dom ponekod kot sodišče za politične delikte najvišjih uradnikov; francoski senat n. pr. sodi, kakor je že bilo omenjeno (str. 118), predsednika republike, ako le-tega poslanska zbornica obtoži radi veleizdaje; ima pa tudi kompetenco, da na obtožbo te zbornice sodi namesto rednega sodišča o zločinih, ki bi jih storili ministri pri izvrševanju

svoje službe; končno more biti senat z odlokom predsednika republike postavljen kot sodišče, da namesto rednega sodišča sodi o atentatih, naperjenih zoper varnost države. V finančnih zadevah pa ima pretežno kompetenco spodnji dom; zato mu je vlada v večji meri odgovorna nego gornjemu domu, ki ima v nekaterih državah (n. pr. v Angliji, Poljski, Češkoslovaški) glede zakonodaje sploh samo suspenziven veto. Iz teh razlogov gornji dom na Angleškem nima več moči, da bi mogel izsiliti ostavko ministrstva; drugače je na Francoskem.

Nesoglasja med obema domoma se rešujejo na razne načine; ali da obvelja po opetovanem razpravljanju volja spodnjega doma, ali pa volja večine skupno zborujočih domov; ali se razpišejo nove volitve za spodnji dom, ali se imenujejo, kjer je to mogoče, novi člani gornjega doma. Če ni nič določeno za primer nesoglasja, potem zakon pač ni sklenjen; položaj je isti kakor pri enodomnem sistemu, kadar predlog ne dobi večine v zboru.

Namenu dvodomnega sistema ustreza načelo, da ne more nihče biti hkratu član obeh domov.

Veliko se je razpravljalo o vprašanju, kaj je boljše, parlament z enim domom ali z dvema. Zoper dvodomni sistem se je pod

vplivom Rousseau-evih idej o nedeljivi narodovi suverenosti ugovarjalo, da se v primeru spora med dvema domoma suverenost cepi; dalje, da ne gre, da bi se preprečevala volja ljudske zbornice, ki zastopa ves narod, po kakem bolj konservativnem kolegiju. Toda na drugi strani se navaja baš ta razlog za koristnost dvodomnega sistema. Gornji dom naj zavlačuje prenačljene in nezadostno premišljene reforme, ki utegnejo biti tem bolj nevarne, čim splošnejša je volivna pravica za spodnji dom. Zlasti pri parlamentarnem režimu preti nevarnost, da postane parlament vsemogočen in da ograža samostojnost uprave in pravosodstva; zato ga je treba deliti na dva dela, ki se uravnovešata. S splošno volivno pravico izvoljene skupščine so navadno na nizki stopnji strokovnega znanja, zato naj se njeni zakonodavni sklepi revidirajo po strokovno sposobnejšem, bolj izkušenem in preudarnem senatu, ki se tudi ne bo dal vedno voditi po strankarskih vidikih, ki so pogostokrat odločilni za ljudsko zbornico. Pri monarhijah se v korist dveh domov še navaja, da bi bil sicer monarh edini činitelj, ki bi lahko zaviral pretirane ali prenačljene sklepe parlamenta; s tem pa preneha biti nad strankami stoječ, strogo parlamentaren monarh.

3. VOLITVE

Ustroj moderne reprezentančne države se naslanja na volitve. Da postane kdo že po rojstvu, torej po dedni poti, državni organ, nahajamo samo še v monarhijah glede državnega načelnika in včasih še pri gornjem domu parlamenta; pa tudi tu stopa princip dednega članstva vedno bolj v ozadje nasproti načelu volitve, oziroma imenovanja. Določitev državnih organov z žrebanjem pa se danes ne uporablja več, kvečjemu še v zvezi z volitvijo in pri določanju porotnikov.

Volitev je imenovanje po več osebah. Ker je pri volitvi udeleženih več oseb, je treba ugotoviti način, kako naj volijo, pa tudi način upoštevanja glasov; n. pr. ali je potreben sporazum vseh, t. j. soglasnost, ali naj velja večina, kakšna večina itd. Vsaka volitev predpostavlja torej neke poprejšnje organizatorne določbe glede ureditve načina volitve; te določbe se zovejo volivni red. Ker je od načina volitve v veliki meri odvisen njen izid, je razumljivo, da so volivni redi predmet ostrih političnih bojov. Bistvena vsebina volivnih redov je: 1. določitev pogojev glede tistih, ki naj volijo, in glede tistih, ki naj bodo izvoljeni; 2. določitev načina volitve.

VOLIVCI

Teorija o narodovi suverenosti bi morala stati na stališču, da imajo volivno pravico v parlament, ki naj bo reprezentant naroda, vsi člani naroda brez razlike. To je bilo mnenje Rousseau-a, pa tudi Robespierre-a in drugih voditeljev francoske revolucije. Res je določila francoska ustava iz l. 1793, ki se pa ni izvršila, da naj ima pri zakonodavnem referendumu vsak državlján glasovalno pravico. Vendar ni šla niti ta ustava do skrajnih konsekvenc: izvzela je nedoletne, ženske in radi nečastnih delíktov kaznovane.

Francoska revolucija pa je producírala še drugo teorijo, ki smatra pravico, voliti člane parlamenta, bolj za službo, izvrševano v imenu naroda, nego za osebno pravico. Narod kot celota je suveren, ne pa posamezniki, iz katerih obstoji narod. Volivci, tako pravi ta teorija, ne volijo v svojem imenu in interesu, temveč v imenu skupnosti. Zato se mora zahtevati od volivcev, da so umstveno dovolj razviti, da so politično vzgojeni, moralno neporečeni, neodvisni. Ta teorija se kaže v prvi francoski ustavi iz l. 1791, katera pozna pasívne in aktivne državljane; le aktivni imajo volivno pravico. To nazíranje se da težko spraviti v sklad z načelom suverenosti naroda, ki sestoji vendar iz *vseh* državljanov.

Ako je narod suveren, morajo imeti vsaj pri njegovi prvi organizaciji vsi enake pravice; kajti kdo ima takrat pravico, odločati, ali je kaka oseba umstveno dovolj razvita, neodvisna itd.? Ako se priznava načelo narodove suverenosti, je vsaj za prvobitno organizacijo, kadar se konstituira država (konstituanta), pravilna Rousseau-eva trditev (*Contrat Social*, IV, 1), da se ne more odvzeti državljanom volivna pravica pri vršitvi suverenih činov.

Ljudska ali narodova suverenost v navedenem smislu je v skrajni konsekvenci neizvedljiva. Vedno je fizična ali psihična moč enega ali nekaterih ali večine, ne pa vseh, ustvarila prvotno organizacijo; na podlagi te organizacije se je šele določalo, kako naj se ona izvede, kako naj se v ta namen vršijo volitve in kdo naj ima volivno pravico. Ni zakona, ki bi bil ustanovil popolnoma splošno volivno pravico. Pravica, voliti v politične zastope, zlasti v državni parlament, je navadno omejena na eno ali drugo ali na vse te kategorije: 1. Na državljane; z redkimi izjemami nimajo tujci volivne pravice. Pač pa se je v sovjetski Rusiji določilo, da imajo vse osemnajstletne osebe brez razlike spola, narodnosti, državljanstva aktivno in pasivno volivno pravico, ako živijo od svojega dela; to pravico imajo tudi vojaki rdeče vojske in

mornarice; izključile so se osebe, ki ne živijo od dela, temveč od kapitala, ki zaposlujejo delavce v pridobitne namene, dalje privatni trgovci, duhovniki in menihi. 2. Na ljudi določene starosti, n. pr. na polnoletne, iz razloga, da tisti, ki še ni sposoben razpolagati s svojo imovino, tudi ni sposoben izbirati zastopnike naroda. 3. Na ljudi, ki bivajo neko dobo (n. pr. šest mesecev) v isti občini; kot razlog služi, da tistim, ki hodijo od kraja do kraja, ni mnogo do državne družbe; pa tudi možnost tehničnih priprav za volitve (volivni imeniki) zahteva, da se postavi za pogoj volivnega čina neka stalnost bivanja. 4. Na tiste, ki so umstveno zdravi; izključujejo se umobolni, idioti itd. 5. Na tiste, ki ne veljajo iz moralnih ozirov za nevredne volivne pravice; izključujejo se, vsaj za neko dobo, radi nečastnih deliktov kaznovani. 6. Na tiste, ki veljajo za dovolj neodvisne; ponekod se izključujejo posli, dalje osebe, ki so pod skrbstvom, v konkurzu. Včasih so iz razlogov discipline in stalnosti v službi izključeni vojaki in aktivni oficirji.

Tudi ako te izjeme veljajo, se govori o splošni volivni pravici, kar seveda ni točno. Pravijo namreč, da so te izjeme ustanovljene samo radi *osebnih* nesposobnosti, da pa je načelo splošne volivne pravice šele takrat kršeno, kadar so družbeni razredi v celoti iz-

vzeti iz volivne pravice, zlasti glede na to, da ne plačujejo dovolj davkov ali da niso dovolj izobraženi (imovinski in inteligenčni census). Načelo census-a se naslanja na zahtevo, da naj volijo le tisti, ki ne samo niso breme za družbo, temveč ki sami prispevajo k družbenim bremenom. Pogoj za volivno pravico je neka vsota direktnega davka. Glavni argument zoper sistem census-a je baš ta, da se upoštevajo samo direktni davki in da se zanemarjajo druga bremena, ki so za ubožne sloje še bolj obtežilna nego za bogate, namreč indirektni davki in pa vojaška služba. V sedanjih državah je res, posebno radi pritiska delavstva, imovinski census skoro popolnoma izginil, prav tako inteligenčni census, ki je bil v zvezi z imovinskim, ker je bila višja izobrazba v veliki meri dostopna le imovitim slojem. Leta 1848 je bila na Francoskem uvedena splošna volivna pravica, ki velja sedaj skoro v vseh državah za volitve v parlament, oziroma v spodnji dom parlamenta. V naši dobi se pa vedno bolj množijo glasovi zoper splošno volivno pravico, zlasti radi nesposobnosti parlamentov, izvoljenih na njeni podlagi.

O splošni volivni pravici se govori celo še takrat, kadar poleg že omenjenih izjem nima te pravice še ogromno število ljudi, namreč ženske. Kot glavni razlog zoper žensko volivno

pravico se navaja, da je ženska po svoji naravi namenjena za dom, za gospodinjstvo, za zakon in za vzgojo otrok; da bi zanemarjala te svoje naravne naloge, ako se pritegne javnim, zlasti političnim poslom, za katere so moški bolj zreli in bolj sposobni. To je bilo stališče starorimske in tudi stare krščanske literature. Toda socialne razmere so se od teh časov temeljito spremenile. Danes ni več ženska samo mati in gospodinja. Mnoge ženske so celo primorane lotiti se del, ki so jih prej opravljali samo moški. Ženska se danes udejstvuje kot učiteljica, trgovka, podjetnica, uradnica itd. Jasno je, da je narastlo v preteklem in sedanjem stoletju vedno močnejše gibanje s ciljem, izvojevati ženskam volivno pravico v javne zastope. Res so ženske dobile v mnogih državah pravico, voliti v krajevne zastope (n. pr. občine) in nato tudi v parlament. Mogočna sila za priznanje volivne pravice ženskam je bila svetovna vojna, med katero so vršile ženske obilo takih poslov, za katere so bili prej uporabljani samo moški.

Za parlamentarne volitve velja sedaj ženska volivna pravica v Angliji in v britanskih dominionih, v Nemčiji (za zvezni parlament in za deželne parlamente), v Rusiji, Švedski, Norveški, Danski, Nizozemski, Češkoslovaški, Avstriji, Poljski, Turčiji, v Zedinjenih državah Severne Amerike (za zvezni parlament in za

parlamente mnogih posameznih držav). Pogoji za volivno pravico niso povsod enaki za moške in za ženske; na Angleškem se zahteva za žensko višja starost (30 let) ter izpolnitev pogojev glede nje ali njenega moža za pravico, voliti v krajevne samoupravne zastope. V mnogih državah imajo ženske tudi pasivno volivno pravico, n. pr. v Angliji, Nemčiji, Češkoslovaški. Kot ugodna posledica ženske volivne pravice se navaja, da so ženske odločilno vplivale na izboljšanje socialne zakonodaje (zaščita ženskih in otroških delavcev, protialkoholni zakoni). Zanimivo je, da so anglosaksonske države bolj naklonjene ženski volivni pravici kot latinske, severni narodi bolj ko južni. Primernost volivne pravice je pač odvisna od socialnih razmer, načina vzgoje in politične zrelosti, kar pa velja prav tako za moške kakor za ženske. Vse kaže, da je ženska volivna pravica v bodočnosti neizbežna tudi za dežele, ki je še nimajo.

Slabe posledice splošne volivne pravice so se hotele popraviti z *neenako* volivno pravico, kar pomenja, da sme sicer vsakdo voliti, da pa imajo neke osebe več ko en glas (*pluralna* ali pomnožena volivna pravica). Zagovorniki tega sistema pravijo, da so volivci, ki so več vredni ali bolj zreli ali za družbo bolj važni ko drugi. Na ta način se lahko družijo splošna volivna pravica s census-om (imovino in iz-

obrazbo); ali se da lahko prednost starosti pred mladostjo, poročenim pred samci, takim, ki imajo otroke, pred takimi, ki jih nimajo. Tudi volivna pravica služi torej lahko v izpodbudo za sklenitev zakonov in kot sredstvo zoper depopulacijo. Belgijska ustava iz l. 1893 je združila razne vidike za pluralno volivno pravico na tale način: Vsak 25letni državljani je imel en glas (splošna volivna pravica); en glas povrh, torej dva glasova, je imel tisti, 1. ki je bil oženjen ali ki je bil vdovec z zakonskim potomstvom in ki je plačeval najmanj 25 frankov osebnega davka; 2. ki je bil 25 let star in lastnik nepremičnine v vrednosti najmanj 2000 frankov ali ki je užival rento najmanj 100 frankov. Dva glasova povrh (torej v celem tri) je imel tisti, ki je bil 25 let star in ki je imel 1. diplomu visoke ali višje šole ali 2. tisti, ki je izvrševal ali je bil izvrševal tak poklic, ki zahteva izobrazbo višje šole. Nihče ni mogel imeti več ko tri glasove. Leta 1919 pa je bila tudi v Belgiji uvedena namesto navedenih določb splošna in *enaka* volivna pravica.

Glavni razlog zoper pluralno volivno pravico je, da se politična nadvrednost meri po zunanjih znakih, ki niso vedno dokaz za obstoj te nadvrednosti.

Nekaj drugega kakor pluralna je mnogokratna volivna pravica, ki pomenja, da je isti osebi dovoljeno voliti v več volivnih okrajih.

To je mogoče na Angleškem na podlagi nepremičnin, ki ležijo v različnih volivnih okrajih (vendar ne sme sedaj nihče voliti v več ko dveh takih okrajih), in v sovjetski Rusiji na podlagi pripadnosti k večjemu številu produktivnih organizacij.

Drugi način *neenake* splošne volivne pravice se more doseči s tem, da se ločijo volivci po družbenih razredih ali slojih tako, da voli vsak razred ali sloj v posebni skupini. Ako se število poslancev na posamezne skupine ne porazdeljuje po številčni moči, temveč po predpostavljeni socialni važnosti teh skupin, se da lahko doseči *neenako* zastopstvo. Ta sistem je veljal v srednjeveški stanovski državi; volilo se je po kurijah (gl. str. 85, 86).

V bivši Avstriji se je do leta 1907 volilo v državni zbor v tehle kurijah: veleposestvo, mesta, trgovske zbornice, kmečke občine; l. 1896 pa je bila tem kurijam še dodana kurija splošne volivne pravice. Tudi v pruski deželni zbor se je nekdam volilo v treh kurijah, razlikovanih po davčni obremenitvi. V novejšem času se pojavlja zelo močan pokret, ki hoče v novi obliki oživiti načelo grupacije volivcev ne samo po teritorialnih okrajih, temveč tudi po slojih. S tem se poskuša doseči takozvano profesionalno zastopstvo, od katerega se pričakuje socialna sprava ter strokovno izboljšanje sedanjih parlamentov

splošne volivne pravice, ki vedno rastočim nalogam države niso več kos, potem pa tudi pravilnejše zastopstvo naroda, ki ne sestoji iz izoliranih posameznikov, temveč iz vedno bolj po poklicu organiziranih ljudi. Tako zastopstvo bi bilo v prvi vrsti gospodarski parlament, ki naj se ustvari poleg političnega parlamenta ali celo namesto njega. Protivniki te ideje pa trdijo, da bi na tak način sestavljeni parlament zanemaril splošni državni interes, ker bi se zastopniki posameznih slojev brigali samo za stanovske interese svojega sloja; dalje, da je težko razvrstiti vse ljudi po slojih, določiti posamezne skupine ter število mandatov, ki naj jih ima vsaka skupina, ker ni v tem vprašanju številčna moč odločilna itd. Glede na to je bolje, da niso volivci ločeni po slojih, ako se pa vendar uvede zastopstvo slojev, naj bo to le konzultativen zbor poleg politično odločujočega parlamenta. Ne more se še reči, če bo ideja profesionalne volivne pravice zmagala. Nekatere po svetovni vojni nastale ustave so hotele ustreči ideji profesionalnega zastopstva vsaj deloma; nemška ustava iz l. 1919 z ustanovitvijo državnega gospodarskega sveta, v katerem naj bodo vse važne poklicne skupine zastopane, in ki naj ima poleg posvetovalnega glasu pri vseh socialno- in gospodarsko-političnih zakonskih načrtih tudi iniciativa za take načrte v političnem parlamentu;

tudi v jugoslovanski ustavi iz l. 1921 se nahaja določba o ustanovitvi pridobitnega sveta za izdelavo socialnih in pridobitnih zakonov.

Ugotovitev volivcev. Pred činom volitve je potrebno ugotoviti, kdo je po zakonu volivec. V ta namen služijo volivni imeniki, to so spisi, v katere se po poklicanem oblastvu vpisujejo tisti, ki so izpolnili zakonske pogoje za volivno pravico. Dotični, ki ni vpisan, ima pravico zahtevati (reklamirati), da bo vpisan, eventualno tudi s pritožbo na višje oblastvo. Možno je tudi, da ima vsak volivec ali sploh »vsakdo« pravico zahtevati, da se izbriše iz imenika vsak, ki nima volivne pravice, in se vanj vpiše vsak, ki jo ima. Volivni imeniki se napravijo ali posebej za vsako volitev ali pa so stalni, t. j. da služijo za več ali za vse volitve in da se, enkrat napravljeni, lahko vedno popravljajo in izpopolnjujejo. Zaradi reklamacij je potrebno, da so volivni imeniki javni, t. j. vsakomur na pogled.

NAČIN VOLITVE.

1. *Neposredna (direktna) in posredna (indirektna) volitev.* Neposredna je volitev takrat, kadar je samo ena vrsta ali stopnja volivcev, ki volijo poslanca; posredna pa tedaj, ako volijo volivci prve stopnje volivce druge stopnje (volivne može) in ti volijo šele zastopnika v do-

tični kolegij; možno je tudi še več stopenj volivcev. V prilog posrednim volitvam se navaja, da se doseže na ta način boljša izbira poslancev in da se ublaži strast volivnih bojev. To velja samo, ako so volivci druge stopnje neodvisni od volivcev prve stopnje; kadar so pa (kar velja za izvoljene volivce, ki volijo v Zedinjenih državah Severne Amerike predsednika republike) primorani voliti tistega, ki jim ga narekujejo volivci pri prvi volitvi, izgubi indirektna volitev svoj smisel. Drugo ko indirektna volitev pa je volitev po namestniku, kar je le izjemoma dovoljeno.

2. *Javna in tajna volitev.* Glede primernosti javne ali tajne volitve niso vladali vedno isti nazori. *Montesquieu* (*Esprit des lois*, knjiga II., pogl. 2) je imel javno glasovanje za temeljni zakon demokratije. Res je bilo v francoski ustavi iz l. 1793 določeno javno glasovanje. Sedaj je javno glasovanje, ki ga je zagovarjal tudi *Bismarck*, uvedeno v sovjetski Rusiji. Sicer pa se je vprav s prodiranjem demokratizma v zvezi s splošno volivno pravico zahtevalo tajno glasovanje. Kajti čim več je volivcev, tem več je med njimi takih, ki so odvisni in ki se ne upajo voliti po svojem prepričanju, ako ne ostane volitev tajna, ali ki zato sploh ne volijo. Zato je sedaj skoro v vseh državah tajno glasovanje v veljavi. Tajnost se doseže ali s pisanim glasovanjem (v nekaterih državah mora

volivec na volišču v posebni za to določeni celici sam pripraviti glasovnico) ali, kjer so kandidati že naprej določeni, s spuščanjem kroglic v posode, označene z imeni kandidatov.

3. *Volitev ene osebe ali več oseb obenem (po listah).* Pri volitvah v državni parlament se deli vsaka večja država v več volivnih okrajev, ker bi bilo težko izvedljivo, da volijo vsi volivci v vsej državi kot en kolegij, da je vsa država samo en volivni okraj. Princip samo enega volivnega kolegija se da izvesti pri volitvah v manjše zastope, n. pr. občinske odbore; vsak glasuje za toliko kandidatov, kolikor je voliti odbornikov. Volivec napiše na glasovnico svoje kandidate za vsa odborniška mesta, torej vso *listo*, ali pa odda po drugem sistemu svoj glas za kandidatno *listo*, ki je bila že naprej predlagana po njegovi stranki. Vsi občinski volivci, ki glasujejo, volijo torej ves občinski odbor. Kadar bi se postopalo po tem načinu tudi pri volitvah v državni parlament, bi vsi glasujoči volivci volili celokupni parlament, kar bi se seveda skladalo s teorijo, da naj bo vsak poslanec reprezentant vsega naroda in ne samo zastopnik volivcev kakega volivnega okraja. Toda glasovanje za tako obsežno *listo*, ki vsebuje mogoče več sto ljudi, bi povzročalo zelo velike težkoče pri izvedbi volitev in bi tudi zahtevalo od volivca, da glasuje za kandidate iz raznih krajev, o katerih

ni sploh nikoli nič slišal. Zato in ker so se kljub vsem teorijam hoteli vendar upoštevati pri volitvi lokalni interesi, se deli država v večje število volivnih okrajev; volivci vsakega okraja tvorijo en volivni kolegij. Število volivnih okrajev se lahko ujema točno s številom poslanskih mest in tedaj volijo volivci vsakega volivnega okraja po enega poslanca. Lahko pa je število volivnih okrajev manjše; tedaj je nujno, da volijo volivci nekaterih ali vseh okrajev več poslancev obenem, ali da volijo, kakor se reče, listo, na kateri je toliko imen, kolikor poslancev je treba voliti v dotičnem okraju. Volitev po listah ali volitev po enega poslanca, razdelitev države v velike ali v majhne volivne okraje, — vsak teh sistemov ima dobre in slabe strani. Kadar volijo volivci majhnega okraja le enega poslanca, jim je le-ta bolj znan nego volivcem velikega okraja veliko število oseb. S tem ožjim osebnim razmerjem med poslancem in volivci je pa tudi podana lažja možnost korupcije ter nevarnost, da bo poslanec deloval samo v interesu svojega razmeroma zelo majhnega volivnega okraja. Kadar pa voli veliko število volivcev večje število poslancev, je težko, da bi volivci dobro poznali vse dotične, za katere glasujejo. Zato se dogaja pogostokrat, da postavijo stranke le na čelo predlagane liste znano in močno osebnost, dočim so ostali kandidati

manj znani in ugledni; ker se pa glasuje za *vso* listo, pripomore privlačna osebnost nosivca liste tudi drugim manj veljavnim kandidatom do izvolitve. V prilog volitvi po listah se pa naglaša, da se pojavi z večjim številom volivcev tudi več raznovrstnih interesov (kmečkih, obrtniških, industrijskih, narodnostnih, verskih itd.), na katere se mora ozirati program tekmujočih strank, ki mora radi tega poskusiti, da ustreza tudi nasprotujočim si interesom, kar je možno le z umerjenostjo in s pametno in spretno poravnavo. Čim večji je volivni okraj, čim bolj se v svojem obsegu približuje državi, tem splošnejši mora postati politični program strank, tem bolj mora upoštevati vse javne interese. Pri večjem številu volivcev ima tudi volivna korupcija manj vpliva na izid volitve ko pri majhnem številu. Končno omogoča samo volitev več kandidatov v eni in isti volivni edinici (okraju) izvedbo proporcionalnega sistema.

Mnogi in majhni volivni okraji so pa lahko zaščita manjšine takrat, kadar niso pristaši političnih strank enakomerno porazdeljeni po vsej državi. Recimo, da obstoji parlament iz 100 poslancev in da je v vsej državi glasovalo 100.000 volivcev; tekmujeta dve stranki; za eno je glasovalo 51.000, za drugo 49.000 volivcev. Ako je vsa država le eno volivno okrožje in se je torej glasovalo za listo s 100

imeni, dobi prva stranka (seveda brez veljave proporcionalnega sistema) vseh 100 mandatov. Ako pa je država razdeljena v več volivnih okrajev, je prav lahko mogoče, da je v nekatereh volivnih okrajih manjšinska stranka v večini in da na ta način dobi nekoliko mandatov; v *teh* okrajih so glasovi večinske stranke izgubljeni. Brez razdelitve države v volivne okraje pa so v navedenem primeru *vsi* glasovi manjšinske stranke izgubljeni. Iz navedenega je tudi razumljivo, da se more pri določevanju volivnih okrajev koristiti nekatrim in škodovati drugim političnim strankam, n. pr. tako, da se določi za okraje z velikim številom prebivavcev oziroma volivcev isto število poslancev kakor za okraje z manjšim številom volivcev. Ako pride v enem volivnem okraju na 10.000 volivnih upravičencev en poslanec, v drugem pa že na 5000, je volivna pravica le-teh še enkrat tako močna kakor pa prvonavedenih volivcev. Tako se lahko pripomore celó manjšini volivcev do večine v parlamentu. Pa tudi pri enakomernem upoštevnanju števila volivcev se lahko z razmejevanjem enako obsežnih volivnih okrajev koristi ali škoduje kaki stranki. Recimo, da ima kako industrijsko mesto na severu delavsko, na jugu kmečko okolico. Ako se združi mesto s severno okolico v en volivni okraj, se lahko pomaga delavski stranki, ako se združi z južno

okolico, se lahko škoduje tej stranki, itd. Ta umetnost se imenuje volivna geometrija. Popolnoma enakomerna določitev volivnih okrajev in števila poslancev za vsak okraj je pa že radi tega zelo težka, ker je število *glasujočih* volivcev neznano pred volitvijo; razmerje tega števila k številu prebivavstva ni v vseh okrajih enako, in tudi to poslednje število, ki se navadno vzame kot merilo za določitev mandatov za posamezne volivne okraje, se ugotavlja v precej dolgih presledkih pri ljudskem štetju. Poleg vsega tega pa je še potrebno gledati na to, da se radi udeležbe državnih oblastev pri volivnih pripravah skladajo volivni okraji kolikor mogoče z obsegom upravnih ali sodnih okrajev.

4. *Večina in manjšina.* Kadar govorimo o večini in manjšini, si moramo biti na jasnem, kakšno večino imamo v mislih. Navadno se misli na *absolutno* ali *nadpolovično* večino, ki pomenja, da je izvoljen tisti kandidat (ali lista kandidatov), ki je dobil najmanj enega več nego polovico vseh oddanih glasov. Po drugem principu pa se smatra, da je tisti izvoljen, ki je dobil več glasov kakor vsak drugi protikandidat; to je princip *relativne* večine. Kadar tekmujeta samo dve stranki, je seveda relativna večina ista kakor absolutna. Kadar pa jih je več, je lahko relativna večina manjša od absolutne. Primer: Oddanih je 10.000 glasov; absolutna

večina je 5001. Dobil pa je A 4000, B 3500, C 2500 glasov. Ako velja relativna večina, je A izvoljen. Ako velja absolutna večina, ni nihče izvoljen in volitev bi se morala toliko časa ponavljati, dokler ne dobi kdo več ko polovico oddanih glasov. To je v navedenem primeru in pri trdni strankarski organizaciji mogoče samo, ako se doseže med dvema strankama (z mogoče zelo različnim programom) kompromis, ki je potreben tudi tedaj, kadar se sme pri drugi volitvi glasovati samo za enega izmed tistih dveh kandidatov, ki sta dobila največ glasov (A in B). Ako glasuje pri drugem glasovanju stranka C za A, ali ako se le vzdrži glasovanja, je izvoljen A, ako pa odda svoje glasove za B, je izvoljen le-ta.

Pri veljavi relativne večine odloča koj prva volitev; samo v zelo redkem slučaju, da sta dva (ali več kandidatov) dobila enako število glasov, bi se moralo žrebati ali dati najstarejšemu prednost itd. Pri sistemu relativne večine, ki je najenostavnejši, je seveda že naprej pripoznano za mogoče, da lahko odloča manj kot polovica vseh oddanih glasov in da torej more imeti v parlamentu večino manjši del volivcev. Princip relativne večine je redkokdaj uporabljen, velja pa za volitve v angleški parlament (izvzemši volitve zastopnikov univerz, ki se volijo po proporcionalnem sistemu). Na Angleškem se je do sedaj ohranil princip

relativne večine, ker je to stara tradicija, ker je tam malo, toda precej močnih strank, ker smatrajo po navedenem načelu pospešeno menjavanje vladajočih strank za nekaj dobrega, in ker ni tam v parlamentu manjšina potlačena čisto v ozadje, temveč ker ima kot opozicija funkcijo, da s pozitivno kritiko pomaga napredovanju državne politike.

Kritika sistema absolutne in tudi relativne večine uveljavlja, da so manjšine, najsi bodo majhne ali velike, izročene večini brez razlike, ali je ta velika ali majhna. Majhna absolutna večina, v skrajnem slučaju polovica glasov + 1 dobi vse mandate, dočim ostane ogromna manjšina, polovica glasov — 1 popolnoma nezastopana. To je razumljivo. Bolj presenetljiva je obratna možnost večinskega sistema, da namreč dobi absolutna večina volivcev manj zastopnikov ko manjšina tudi brez volivne geometrije, kadar so torej volivni okraji popolnoma enakomerno razdeljeni in celo kadar glasuje v vsakem volivnem okraju enako število volivcev. Recimo, da je 20 volivnih okrajev in da voli v vsakem volivnem okraju 10.000 oseb. V 15 okrajih zmagata stranka A z majhno večino, n. pr. dobi v vsakem okraju 5100 glasov, dočim ostane stranka B s 4900 glasovi v vsakem okraju v manjšini. V ostalih 5 okrajih pa zmagata stranka B z veliko večino, dobi n. pr. v vsakem okraju 9500 glasov, dočim ostane

stranka A s 500 glasovi v vsakem teh okrajev v manjšini. Izid volitve je, da ima stranka A 15 mandator, stranka B pa 5. Glasov pa je dobila stranka A

v 15 okrajih	$5100 \times 15 =$	76.500
v 5 »	$500 \times 5 =$	2.500
Vкупno		79.000

Stranka B pa je dobila glasov

v 15 okrajih	$4900 \times 15 =$	73.500
v 5 »	$9500 \times 5 =$	47.500
Vкупno		121.000

Stranka A, ki je dobila samo 79.000 glasov, ima 15 mandator, stranka B, ki je dobila 121.000 glasov, pa samo 5 mandator! Če bi pa bila vsa država le en volivni okraj, bi dobila stranka B vse mandate. Navedeni slučaj se pripeti le tedaj, ako je zmagala v pretežni večini okrajev ena stranka le z neznatno večino, dočim je zmagala druga stranka v zelo majhnem številu okrajev z ogromno večino. Navadno pa preti pri večinskem sistemu manjšini nevarnost, da sploh ne pride do zastopstva; to pa pospešuje abstinenco, to je dejstvo, da se pristaši manjšine (ali mogoče le dozdevne manjšine), smatrajoč svoje glasovanje za brezupno, le slabo udeležijo volitve. Vsekakor je prav lahko možno pri večinskem sistemu, da je po večini v zakonodavnem parlamentu zastopana le manjšina volivnih upravičencev.

Leta 1905 je bil v Franciji sprejet zakon o ločitvi cerkve od države z glasovi 341 poslancev, ki so predstavljali 2,647.315 volivcev, dočim je bilo takrat vseh volivnih upravičencev 10,967.000.

Iz teh in še iz drugih razlogov (n. pr. nezdravi in nesolidni kompromisi med strankami) se je pojavilo vedno rastoče gibanje, ki hoče zavarovati manjšino, da ne bo izročena večini na milost in nemilost.

Jasno je, da je upoštevanje dveh ali več mnenj, večine in manjšine ali več manjšin, le tedaj mogoče, ako je pri izidu volitve razdelitev na dve mnenji možna. Ako se voli le en zastopnik, potem se da upoštevati le ali večina ali manjšina, ker se en zastopnik (en mandat) ne da razdeliti na večji in manjši del; isto velja za primer, da se ne voli oseba, temveč kak predlog, to se pravi, da se glasuje za njega ali proti njemu. Tu mora odločati le večina. Seveda se načelo večine ali majorizacije ne da spraviti v sklad s svobodo vseh. *Rousseau* je sicer poskusil tudi to. Toda s kakšnimi razlogi! Rekel je, da izhaja iz štetja glasov izraz obče volje, ki jo hočejo vsi člani države; tisti, ki je ostal s svojim glasom v manjšini, se je le zmotil(!); obča volja pač ni to, kar je mislil, da je. Če bi zmagalo njegovo mnenje, bi storil kaj drugega nego je hotel; baš tedaj ne bi bil svoboden. (*Contrat Social*, knj. IV., pogl. 2.) Tej

razlagi se koj vidi, da je prisiljena. V resnici je načelo večine le kompromis med obstojem družbe in svobodo posameznika, katera je z družbo še najbolj združljiva tedaj, ako velja kot zakon družbe to, kar sklene absolutna večina njenih članov. Popolna svoboda slehernega člana bi pomenila, da sme vedno izstopiti iz družbe, kadar se ne strinja s tem, kar hočejo drugi člani, kadar torej ni soglasnosti. Potem pa bi se nehala vsaka obveznost članov in s tem družba sama. Ker ni mogoče, da vedno vsi soglašajo, je načelo svobode v najbolj možni meri varovano tedaj, ako je število članov, kojih volja naj velja kot volja (zakon) celokupnosti, kolikor mogoče veliko. Število, ki se mora v ta namen doseči, je polovica vseh več eden, ne več ne manj. Polovica sama ne more obveljati, ker sta dve polovici. Če bi pa obveljalo mnenje manjšega števila nego je polovica, potem bi bila obča volja (zakon) že pri svojem nastanku v skladnosti z manjšim, ne pa z večjim številom članov in bi torej bilo več nesvobodnih volj nego svobodnih. Če bi pa obveljalo le mnenje večjega števila nego je polovica več eden (kvalificirana večina), potem bi lahko manjši del skupnosti preprečeval, da obvelja volja večjega dela; zopet bi bilo več nesvobodnih volj nego svobodnih. Res služi kvalificirana večina zaščiti svobode *manjšine*.

Kadar je n. pr. predpisana dvetretjinska večina, je predlog sprejet oziroma oseba izvoljena le tedaj, ako glasujeta za predlog oziroma za osebo dve tretjini vseh glasovavcev, n. pr. od 100 glasovavcev najmanj 67. Tu se upošteva manjšina, ker lahko prepreči 34 od 100, da se ne sprejme mnenje večine. Le velika večina more torej zmagati. Vsekakor pa more prodreti le *eno* mnenje, ali velika večina definitivno (potem je njen predlog sprejet, njen kandidat izvoljen), ali pa nadtretjinska manjšina provizorno (potem je bila volitev brezuspešna in večina se mora pogajati z manjšino, da se ustvari dvetretjinska večina).

Ako se pa hočemo pri volitvi oseb ozirati na mnenje večine in na mnenje manjšine *ob enem*, je to mogoče le, ako se voli več oseb po istem volivnem kolegiju (v istem volivnem okraju), tako da je večje število teh oseb izvoljeno od večine, manjše pa od manjšine. Iznašli so za take volitve več načinov, kako pomagati manjšini, da dobi tudi svoje zastopnike. Izmed teh načinov sta poleg proporcionalnega sistema najbolj znana *omejeno* in *pomnoženo* glasovanje. Omejeno, skrženo ali limitirano glasovanje (*vote limité*) obstoji v tem, da sme volivec glasovati le za določeno manjše število kandidatov nego jih mora biti skupno izvoljenih. N. pr.: V volivnem okrožju je voliti šest oseb. Vsak volivec pa sme voliti

samo štiri, tako da večina, ako složno glasuje za iste kandidate, ne more dobiti več kot štiri mandate. Manjšina (oziroma manjšine) dobi ostala dva mandata. To pomenja torej umetno slabitev principa večine radi že naprej deljenega števila mandatov.

Drug način je pomnoženo, kupičeno ali kumulirano glasovanje (vote cumulatif). N. pr.: Voliti je šest oseb; vsak volivec sme voliti šest kandidatov, A, B, C, Č, D, E, ali pa sme tudi od svojih šestih glasov dati več glasov eni osebi, n. pr. vseh šest glasov kandidatu E, ali pa tri glasove kandidatu E in tri kandidatu D, itd. Lahko je torej ena šestina vseh volivcev glede *enega* kandidata tako močna kakor pet šestin vseh volivcev glede *petih* kandidatov. Ako je ta šestina dobro organizirana, prodre vsaj z enim kandidatom. Pomnoženo glasovanje pomenja umetno ojačenje manjšine.

Pa tudi ta dva sistema ne moreta vedno podati v izidu volitve točne slike o moči tekmujočih strank, ker je razdelitev mandatov med večino in manjšino ugotovljena ali vsaj narekovana že naprej, že pred volitvijo, preden je torej številčno razmerje strank po glasovanju znano. V prvem primeru (vote limité) sta od šestih mandatov rezervirana dva, torej ena tretjina manjšini, dasi je mogoče, da doseže ta manjšina manj kot tretjino vseh glasov. Kadar je večina zelo močna in kadar

pozna dobro svojo številčno moč, potem da lahko samo enemu delu svojih volivcev navodilo, da glasujejo za *iste* štiri kandidate; drugemu delu pa, ki mora seveda biti številčno jačji od manjšine, da glasuje za druge večinske kandidate. V drugem primeru pa (vote cumulatif) bi morebiti manjšina dosegla več ko en mandat, ako bi naprej vedela, koliko volivcev bo zanj glasovalo. Osredotočila bi se bila namesto z vsemi šestimi glasovi vseh svojih pristašev na eno osebo, s po tremi glasovi vsakega svojega pristaša na dve osebi, ali pa z vsemi glasovi polovice svojih pristašev na eno osebo in z vsemi glasovi druge polovice svojih pristašev na kako drugo osebo. Oba sistema predpostavljata torej zelo dobro organizirane stranke, ki poznajo dobro svoje volivce in ki z gotovostjo preračunajo število glasov, ki jih bodo dobile. Ker pa je to pri velikem številu volivcev vedno negotovo, se priporočata ta načina le za volitve v majhnih skupinah. Res je bilo skrženo glasovanje uvedeno za občinske volitve v Lausanne-i l. 1872, v Španiji l. 1876 in v Italiji l. 1889; kupičeno glasovanje pa l. 1870 na Angleškem za volitve v šolske zastope; v istem letu v Pennsylvaniji za občinske volitve; v severnoameriški državi Illinois, kjer je bil ta sistem uveden za volitve v narodno skupščino, pa je opetovano večina dobila manj mandatov ko manjšina.

Točno enako razmerje med številom glasujočih volivcev vsake stranke in številom poslancev vsake stranke v izvoljenem zboru skuša doseči proporcionalni ali sorazmerni sistem, čigar vzor je, da naj se v politično-strankarski sestavitvi izvoljenega kolegija natančno zrcali politična opredelitev volivcev. V dosego tega cilja se najprej določi ono število glasov, ki je potrebno za izvolitev enega poslanca. To število, ki se imenuje tudi volivno število ali *količnik*, je po starejši metodi, ki jo je uporabljal sredi 19. stoletja danski minister *Andrae* in katero je teoretično obrazložil Anglež *Hare*, tisto, ki se dobi, ako se deli vsota vseh oddanih glasov s številom poslancev, ki jih je treba voliti. Ta delitev namreč pokaže številčno razmerje med oddanimi glasovi in poslanci ali pa razmerje (proporcijo), po katerem se je število glasujočih volivcev skrčilo v število poslancev. Ako je bilo oddanih 1000 glasov in je treba voliti 10 poslancev, zadostuje za izvolitev enega poslanca 100 glasov. Vseh 10 poslancev pa bode izvoljenih le tedaj, kadar se deli celokupno število glasujočih volivcev res v 10 skupin po 100, tako da volijo vsi volivci iste skupine istega poslanca. Tak slučaj pa je v resnici skoro nemogoč ali vsaj malo verjeten. Zakaj nekateri kandidati bodo skoro gotovo dobili več kot 100 glasov, drugi pa manj, tako da ne bo mo-

goče zasesti vseh mest. Vsak glas, ki bi ga kak kandidat dobil nad 100, bi bil izgubljen, ker je že s 100 glasovi izvoljen. Te izgube se je mogoče ogniti tako, da se sicer glasuje za enega kandidata, vendar pa še za enega »morebitnega«, ki ga volivec v ta namen napiše na glasovnici na drugem mestu. Glasovnice veljajo sicer za prvonapisanega, a le tako dolgo, dokler ni zanj naštetih 100 glasov; od tod naprej veljajo glasovnice z istim prvim imenom za drugoimenovanega. Ker se pa utegne zgoditi, da bo tudi drugonapisani na ta način izvoljen, in da preostanejo še take glasovnice, ki so enake glede imen na prvem in drugem mestu, se more, da se glasovi ne izgube, napisati na tretjem mestu še en kandidat itd.; končno se, da se ne izgube v nič glasovi, napiše toliko kandidatov, kolikor poslancev je treba voliti v dotičnem okraju. Volivec voli samo enega poslanca, toda njegov glas je *prenosen*; glas se prenese na tistega od volivca samega označenega kandidata, kateremu more glas koristiti; prenese se namreč po vrstnem redu, ki ga je volivec sam določil. Zato se imenuje lista, na kateri je volivec napisal imena po prednosti, ki jo hoče dati kandidatom, prednostna ali *preferenčna lista*. Glasovi, ki so oddani za prvo osebo in ki dosežejo količnik, so dosegle svoj namen; prenašajo se pa tisti glasovi, ki bi bili, ako se ustavijo pri

prvonapisani osebi, izgubljeni; to so tisti glasovi, ki so bili zanj oddani preko količnika, ali pa tudi vsi glasovi za kakega kandidata, kojih skupno število ni doseglo količnika. Pri tem sistemu pa je lahko ugotovitev izida odvisna od slučaja, ker ni določeno, *katere* izmed celokupnega, količnik presegačega števila glasovnic z istim prvim imenom naj se prištevajo drugonapisanemu, ko imajo vendar te glasovnice sicer na prvem mestu isto ime, dočim so mogoče glede imen na drugem, tretjem itd. mestu zelo različne in ni torej vseeno, katere glasovnice se smatrajo že za izrabljene za prvo ime in katere so uporabne za drugo ime itd. Temu rezultatu se da ogniti, ako se glasovnice, ki imajo isto ime na prvem mestu, skladajo tudi glede imen na drugem, tretjem itd. mestu. To predpostavlja seveda sporazum in organizacijo med volivci, ki nastopajo skupno kot *stranka* s svojo listo, katera ni več preferenčna lista posameznika, temveč kandidatna lista stranke. Volivec ne voli samo *ene* osebe, dopuščajoč, da velja eventualno njegov glas za kako drugo, vedno pa le za *eno* osebo, temveč volivec voli *več* oseb. Ker je kandidatna lista važna za akt volitve in za ugotovitev volivnega izida, mora kot bistven predmet volivnega postopanja biti že pred volitvijo predložena oblastvu. Ta sistem je seveda prikladen samo tedaj, ako se

more pričakovati, da bo neko, ne premajhno število volivcev glasovalo za isto listo. Zato predpisujejo volivni zakoni, koliko volivcev-predlagateljev je najmanj potrebnih, da se kandidatna lista upošteva. Ta skupina volivcev velja kot stranka, njena kandidatna lista pa se kot formalno pravilna potrdi po državnem oblastvu. Po mnogih volivnih redih se sme sploh glasovati samo za predložene in potrjene kandidatne liste (obvezne liste); pri glasovanju s kroglicami je to neizogibno. Ponekod je prepovedano, da sestavijo stranke ali volivci svojo listo iz kandidatov drugih list, kar se zove panaširati (panacher). Nelojalni volivni manevri se namreč lahko izvajajo na ta način, da vzame stranka, ki hoče močne kandidate nasprotne stranke vreči, v svojo listo manj pomembne osebnosti nasprotne liste ter jim pomaga s svojimi glasovi do izvolitve. Močni kandidati nasprotne stranke pa ostanejo pri razdelitvi za svojo listo pridobljenih mandatov morebiti brez mandata, ker so radi glasovanja nasprotnikov dobili manj glasov kakor manj pomembni sokandidati na isti listi. Organizacija volivcev po obveznih listah predpostavlja disciplino, katera omejuje popolno svobodo posameznega volivca, ki glasuje za stranko kot tako, namreč za vse kandidate, ki jih je predlagala njegova stranka oziroma njeno vodstvo. Strankam se tako

omogoča večji uspeh, ker bi se glasovi razcepili, ako bi vsak pristaš iste stranke izbral po svoji volji svojega kandidata. Pa tudi ugotovitev volivnega rezultata je preprostejša, ker ni treba pri velikem številu *enako se glasečih* glasovnic ugotoviti za vsakega kandidata iste liste posamič, ali je dosegel volivni količnik, temveč se to stori za vse kandidate liste tako, da se šteje, kolikokrat je vsa lista dosegla količnik; toliko njenim kandidatom se potem podelijo mandati. Za vsako listo (stranko) oddane glasove je torej treba sešteti; to število se deli s številom glasov, ki je potrebno za izvolitev enega poslanca, t. j. z volivnim količnikom (v prejšnjem primeru 100); iz te delitve izhajajoče število pokaže, *koliko* mandatov je dobila lista. Ker pa je le zelo redko, da bi kaka stranka dobila toliko glasov, da bi dobili kandidati njene liste vsa mesta, ki jih je treba zasesti, da bi bili torej vsi njeni kandidati izvoljeni, in je navadni primer ta, da pripade eni listi le en del vseh mest, drugi listi pa drugi del itd., je potrebno rešiti vprašanje, *katerim* izmed kandidatov iste liste pripadajo izvojevani mandati. V tem pogledu je lahko odločilen vrstni red kandidatov, po katerem so bili postavljeni po stranki pred volitvijo na listo; ako je pridobljen za listo en mandat, ga dobi na prvem mestu napisani kandidat, ako dva mandata, ju dobita na prvem in na dru-

gem mestu napisana kandidata itd.; taka lista bi se lahko označila kot preferenčna lista stranke. Lahko se pa tudi dopusti volivcu večja svoboda in neka izbira med strankinimi kandidati na ta način, da glasuje sicer za listo, pri tem pa posebno označi tudi enega ali več izmed kandidatov, ali da neljube mu kandidate črta, ali pa, da sam določi vrstni red strankinih kandidatov na svoji glasovnici. Tak glas velja v prvi vrsti za celo listo, namreč kar se tiče vprašanja, koliko mest naj pripade listi, šteje pa tudi za enega ali več od volivca označenih kandidatov, ker se dodelijo za listo pridobljena mesta po vrsti tistim njenim kandidatom, ki so dobili po vrsti največ glasov. Če je n. pr. v navedenem primeru dobila ena stranka 600, druga 400 glasov, dobi prva $600 : 100 = 6$, druga pa $400 : 100 = 4$ mandate. Ako je po strankah določeni vrstni red odločilen, ima prva stranka izvoljenih prvih šest, druga stranka pa prve štiri od svojih zaporedoma napisanih kandidatov. Po drugem, željo volivcev upoštevajočem sistemu, bi bilo od desetih kandidatov prve liste izvoljenih tistih šest, ki so dobili največ glasov; od desetih kandidatov druge liste pa tisti štirje, ki so na tej listi dobili največ glasov. Pri volitvah s kroglicami se more, kakor je bilo že rečeno, glasovati samo za že naprej ugotovljeno listo. Vendar se dajo tudi pri tem načinu glasovanja

pri porazdelitvi za stranko pridobljenih mest med njenimi kandidati vsaj nekoliko upoštevati simpatije, ki jih uživajo ti kandidati pri svojih volivcih. Volivno okrožje, ki je volivna edinica, za katero se predlagajo kandidatne liste, se deli v toliko volivnih okrajev, kolikor je voliti poslancev v vsem okrožju; vsak okraj ima enega izmed kandidatov vsake liste za svojega okrajnega kandidata. Glas, ki je oddan za okrajnega kandidata, velja obenem za vso listo, h kateri spada ta okrajni kandidat, ki je na ta način lahko privlačno sredstvo za listo stranke; osebnost kandidata ima poleg programa stranke tudi nekaj pomena; zato so stranke primorane postaviti za vse okraje, to pa pomenja za vso listo, znane in veljavne osebnosti. Oddani glasovi pa niso važni samo za vso listo, temveč tudi za okrajnega kandidata. Mandati, ki si jih je lista priborila v vsem volivnem okrožju, se namreč ne dodelijo njenim kandidatom po napreju gotovljenem redu, temveč, razen nosivcu liste, tistim njenim okrajnim kandidatom, ki so dobili po vrsti največ glasov. Izvolitev okrajnega kandidata je torej najprvo odvisna od tega, koliko glasov je dobila njegova stranka skupno v vsem volivnem okrožju — to odloča, koliko mandatov dobi stranka —, potem pa tudi od tega, koliko glasov je dobil on sam na svoje ime za stranko v svojem okraju; to odloča, na kako mesto



pride pri razdelitvi mandatov med kandidate svoje stranke. Navedeno velja sedaj v Jugoslaviji pri volitvah v narodno skupščino.

Pri proporcionalnem volivnem sistemu se včasih pokaže težkoča, porazdeliti *vsa* mesta, ki jih je treba po zakonu zasesti. Mogoče je namreč, da se da pri računanju s količnikom zasesti le manjše število mandatov nego jih je določenih. V prej navedenem primeru (10 mandatov, 1000 glasov, od katerih je dobila ena stranka 600, druga 400) je bila zasedba vseh desetih mest možna le zato, ker sta obe stranki dobili takšno število glasov, ki se da *brez ostanka* deliti s količnikom 100. Recimo pa, da dobi ena stranka 560, a druga 440 glasov, potem pripade prvi stranki $560 : 100 = 5$; in drugi $440 : 100 = 4$ mesta, skupaj samo 9 mest. Pomagali so si v takih primerih tako, da so dodelili ostalo mesto tisti stranki, ki ima pri delitvi največji ostanek; v tem primeru torej prvi stranki, ker je njen ostanek 60, dočim znaša ostanek druge stranke samo 40. Vprašanje pa je, ali je to načelo še sorazmerno, ko so bili vsi poslanci ene stranke izvoljeni s po 100 glasovi, dočim je bil izvoljen en poslanec druge stranke s samo 60 glasovi. Vsekakor ni pri tej razdelitvi volivno število enakomerno določeno za vsa poslanska mesta. Vzrok, zakaj se je moglo pri delitvi s količnikom 100 zasesti samo 9, ne pa 10 mest, je

očividno ta, da je za *ta* primer volívno število (količnik) 100 preveliko. Preveliko pa je radi tega, ker se je vsota 1000 glasov, v kateri je 10 točno 100 krat vsebovana, razdelila na dve števili, ki nista mnogokratnika od 100 (560, 440) in se zato pri delitvi teh števil s 100 pokažejo pravi ulomki; en mandat pa je nerazdeljiva enota, ki se ne da lomiti v en del za eno in drugi del za drugo stranko.

Skušali so zaradi tega zmanjšati količnik na ta način, da se število oddanih glasov ne deli s številom poslanskih mest, temveč s številom teh mest *plus ena* (sistem Hagenbach-Bischoff). Delitev s tem večjim številom daje seveda manjši količnik. Ako se v prej navedenem primeru deli 1000 namesto z 10, z $10 + 1 = 11$, dobimo količnik 90; ako delimo s tem količnikom število glasov prve stranke, dobimo $560 : 90 = 6$, nato druge stranke $440 : 90 = 4$. Vsa mesta so takoj zasedena in ni treba segati po sredstvu ostankov. Ta določitev količnika se razlaga tudi takole: ako je voliti več poslancev, zadostuje, da ima vsak izvoljeni kandidat več glasov nego vsak protikandidat. Če je voliti na primer *dva* poslanca, ni treba, da dobi vsak *polovico* vseh glasov, temveč zadostuje, da dobi vsak več kot eno tretjino, torej oba več kot dve tretjini glasov, ker je potem nujno, da ima vsak protikandidat manj kot eno tretjino; da se dobi pri

izvolitvi *dveh* poslancev količnik, ni torej treba deliti vkupnega števila glasov s številom poslanskih mest, t. j. z 2, temveč s $3 = 2 + 1$, pri izvolitvi treh poslancev ne s 3, temveč s $4 = 3 + 1$ itd. Pri tem popravljenem Hare-ovem količniku vidimo jasno, da je proporcionalni princip isto kakor načelo relativne večine pri volitvi več oseb.

Vendar se tudi pri tem sistemu ne da izhajati vedno brez upoštevanja ostankov. Recimo, da nista v prednjem primeru nastopili dve, ampak štiri stranke. Stranka A je dobila 530, stranka B 170, C 160, Č 140 glasov. Količnik je $1000 : 11 (10 + 1) = 90$. Stranka A dobi $530 : 90 = 5$ (ostanek 80), B $170 : 90 = 1$ (ostanek 80), C $160 : 90 = 1$ (ostanek 70), Č $140 : 90 = 1$ (ostanek 50). Zasedenih je torej samo 8 mest namesto 10! Po načelu največjih ostankov bi morali dodeliti še en mandat stranki A in enega stranki B; ali pa bi se po drugem predlaganem načelu morali dodeliti ostali mandati najmočnejši stranki brez ozira na ostanke, kar seveda še manj ustreza principu sorazmerne razdelitve. Kako je možno ogniti se tem nedostatkom? Vzrok ostankov je podeljevanje mandatov po naprej določenem količniku. Mogoče pa je tudi brez tega primerjalnega sredstva *neposredno* primerjati število glasov ene stranke s številom glasov druge stranke. Stranka A je dobila

n. pr. 88, stranka B 54 glasov; dodeliti je en sam mandat. Dodelili ga bomo stranki A in ne stranki B, ker je stranka A številčno močnejša in je bolj pravično, da ima stranka 88 oseb enega poslanca in stranka 54 nobenega, kakor pa narobe. Kaj pa naj velja, ako se morata v navedenem primeru dodeliti dva mandata? Ako damo oba mandata stranki A, je 88 volivcev zastopanih po dveh poslancih, ali 44 po enem; 54, t. j. celokupno število stranke B, pa po nobenem. Zato je pravičnejše, da je 88 volivcev ene stranke enkrat in 54 volivcev druge stranke tudi enkrat zastopanih, nego da bi že na 44 volivcev samo ene stranke prišel en zastopnik. Primerjajoč številčno moč navedenih strank, bomo potemtakem dodelili stranki A en mandat in stranki B tudi enega. Kako dalje, če hočemo razdeliti tri mandate? Dva mandata sta že po prejšnjem računu dodeljena; kdo pa naj dobi tretjega? Ako ga damo stranki A, ki bi torej dobila dva mandata, pride na $88 : 2 = 44$ volivcev en poslanec. Ako pa ga damo stranki B, ki bi na ta način imela dva mandata, pride na $54 : 2 = 27$ volivcev en poslanec. Ker je bolj pravično, da je *večje* število volivcev ene stranke zastopano s po enim poslancem, nego pa manjše število druge stranke, je številčni moči strank primerno, da damo od treh mandatov stranki A dva in stranki B enega. Ako bi pa bilo

potrebno porazdeliti štiri mandate, in ako damo v tem primeru stranki A še en mandat, torej skupaj 3, potem pride pri stranki A na $88 : 3 = 29$ volivcev en mandat, pri stranki B pa, ki bi imela vsega skupaj en mandat, na 54. Ako bi pa dali stranki A po dva in tudi stranki B po dva mandata, potem bi prišel pri stranki A na 44 volivcev en mandat, pri stranki B pa na 27, torej na manjše število volivcev, ko če bi dali stranki A tri mandate (ali po en mandat na 29 volivcev). Številčni moči strank je torej sorazmerno, ako damo od štirih mandatov stranki A tri in stranki B enega.

S številkami se da to slikati takole:

88 (stranka A)	54 (stranka B)
deljeno z 1 = 88	deljeno z 1 = 54
» z 2 = 44	» z 2 = 27
» s 3 = 29	» s 3 = 18

itd. Pogleda se, kje so *največje* številke zaporedoma. Kolikor mandatov je porazdeliti, toliko največjih zaporednih števil se poišče. Te številke so: pri enem mandatu 88, pri dveh 88 in 54, pri treh 88, 54 in 44, pri štirih mandatih 88, 54, 44, 29, pri petih 88, 54, 44, 29, 27, itd. Če se ne bi dodeljevali mandati *zaporedoma* po velikosti števil, bi se lahko pripetilo, da bi bil manjšemu številu volivcev kake stranke prej dodeljen mandat nego večjemu

številu volivcev kake druge stranke, tako da morebiti za to večje število sploh ne bi bilo več mandata na razpolago. Da pa dobimo *zaporedoma* največje število volivcev, na katero spada lahko *en* mandat, moramo deliti glasove vsake stranke s številkami, ki se začnejo s številko *ena* in se pri vsaki nadaljnji delitvi zvišajo stalno z 1, torej najprej z 1, potem z $1 + 1 = 2$, nato z $2 + 1 = 3$, to se pravi *zaporedoma* z 1, 2, 3 itd. Pri tej porazdelitvi se pokaže volivno število ali količnik šele na koncu vsakega računanja, ker je to število izmed največjih števil zadnje, t. j. najmanjše, ki se upošteva za podelitev enega (zadnjega) mandata. Zato pa tudi nima tu pojem količnika praktično nobenega pomena.

Ta bistroumni sistem, ki omogoča, da se vsi mandati med tekmujočimi strankami takoj sorazmerno porazdele, je iznajdba Belgijca *d'Hondt-a*. Uporabiti se da pri poljubnem številu strank in mandatov. Razdeliti je n. pr. šest mandatov med tremi strankami, od katerih je dobila stranka A 34.000, B 19.000 in C 7000 glasov. Število glasov vsake stranke se deli *zaporedoma*

	A	B	C
z 1 =	34.000,	19.000,	7000
z 2 =	17.000,	9.500,	3500
s 3 =	11.333,	6.333,	2333
s 4 =	8.500,	4.750,	1750

Od šestih največjih številc ima stranka A štiri, stranka B dve, stranka C pa nobene. Torej dobi stranka A štiri mandate, stranka B dva in stranka C nobenega.

Oba sistema (Hare in d'Hondt) se lahko kombinirata tako, da se izločijo iz tekme tiste liste, ki niso dobile Hare-ovega količnika, in da se med ostalimi listami porazdelijo mandati po d'Hondtovem sistemu (v Jugoslaviji za skupščinske volitve).

Vsekakor pa ne bo mogel tudi najskrbnejše izmišljeni način sorazmernih volitev podati v svojem izidu, t. j. v izvoljenem zastopstvu, točne slike politične opredelitve volivcev, dokler je država razdeljena v posamezne volivne edinice (okraje ali okrožja), ker pokaže izid volitev le sliko politične moči strank po posameznih okrožjih, ne pa v celi državi. Stranka, ki je po celokupnosti svojih pristašev v vsej državi mogoče zelo močna, ki pa jih ima raztresene v mnogih volivnih okrajih, tako da ne dosežejo v nobenem teh okrajev uspeha pri volitvi, ostane popolnoma brez mandata, dočim utegne imeti druga stranka, ki ima v vsej državi dosti manj pristašev, ki so pa nakopičeni v nekaterih maloštevilnih okrajih, v teh okrajih uspeh in si na ta način izvojuje nekoliko mandatov. Sorazmerna slika vseh strank v državnem zastopstvu bi se potemtakem mogla doseči le tedaj,

kadar bi tvorila vsa država le eno volivno okrožje, kar pa zadene, kakor je bilo že omejeno, v večjih državah na velike težkoče. Uresničiti se pa da kombinacija obeh idej, namreč razdelitev države v volivne okraje in ohranitev cele države kot en (subsidiaren) volivni okraj tako, da postavijo stranke poleg kandidatnih list za posamezna okrožja tudi še eno listo za vso državo (državna lista). Mandati se porazdelé sorazmerno v okrožjih, glasovi pa, ki ne dosežejo količnika in prav tako ostanki se prištejejo državnim listi dotične stranke. Državne liste vseh strank konkurirajo med seboj pri dodelitvi ostalih mandatov. Ta ideja je uveljavljena v Badenski ustavi iz l. 1919 na tale način: Vsaka stranka predloži po eno listo za vsako volivno okrožje in eno splošno listo za vso deželo; ostanki glasov vsake okrožne liste se preneso na splošno listo te stranke. Na Badenskem velja še ta zanimiva posebnost, da je količnik že naprej ugotovljen v zakonu in da se torej ne določi šele po dovršenem glasovanju. To je radi tega mogoče, ker ni število poslancev naprej določeno, temveč je odvisno od števila dejanski glasujočih volivcev, torej od volivne udeležbe. Na 10.000 *glasujočih* volivcev pride en poslanec, pri splošni listi pa tudi že po eden na ostanek, ki presega 7500 glasov. Čim več volivcev glasuje, tem več poslancev je v parla-

mentu. V Nemški zvezni državi se je z zakonom iz leta 1920 uvedel tudi ta sistem, toda nekako stopnjevan, namreč še z dodatkom, da smejo stranke vezati svoje liste za določene teritorije, ki obsegajo več volivnih okrožij. Ostanke glasov glede list v *teh* okrožjih se seštejejo in stranka dobi še toliko mandatov za svoje okrožne liste, ki imajo največje ostanke, kolikorkrat je v zakonu določeni količnik 60.000 vsebovan v vsoti teh ostankov. Ako ostane tudi sedaj še kak ostanek, se prišteje splošni (državni) listi dotične stranke. Ostanke list pa, ki se niso vezale za več volivnih okrožij, se takoj prištevajo splošni listi stranke. Pa tudi tu so stranke, ki so njih volivci strnjeni v nekaterih okrožjih, favorizirane proti strankam, raztresenim po več okrožjih, s tem, da more stranka z vezanjem svojih okrožnih list dobiti le tedaj še kak mandat, ako je ena teh list dobila najmanj 30.000 glasov, dalje pa tudi s tem, da ne more stranka na svoji splošni državni listi dobiti več mandatov nego jih je dobila na svojih okrožnih listah.

Proporcionalni volivni sistemi skušajo zagotoviti manjšinskim strankam zastopstvo. To pa je mogoče le do neke meje. Če bi se namreč upoštevala vsaka stranka, tudi najmanjša, in to je končno tista, ki ima samo enega volivca, potem bi morala dobiti tudi ta stranka enega

poslanca, dosledno po sorazmernem sistemu pa tudi vsaka druga stranka toliko mandatov, kolikor ima volivcev; potem se more le še težko govoriti o *predstavnilstvu* naroda, iz posredne ali reprezentativne bi postala neposredna demokratija.

V zadnjih desetletjih se je vnel zelo živahen boj za proporcionalne volitve, pa tudi zoper nje. Proti temu načinu volitve se navaja, da se kljub takim volitvam ne more uveljaviti načelo sorazmerja baš v odločilnem trenutku, t. j. pri glasovanju v parlamentu, kjer morejo biti predlogi le sprejeti ali zavrnjeni brez ozira na sorazmerno sestavo parlamenta. Ta nedostatek se da vsaj nekoliko popraviti z zahtevo kvalificirane večine pri glasovanju, zlasti pa s tem, da se parlamentarni odbori, v katerih je težišče parlamentarnega, in posebno zakonodavnega dela, volijo tudi proporcionalno iz vsega parlamenta po številčni moči strank, tako da so tudi manjšine sorazmerno zastopane v odborih. Glavni pomislek pa je, da se pojavi v parlamentu radi proporcionalnih volitev mnogo majhnih strank, kar zelo otežuje parlamentarno vladanje, ker ni močne večine; demokratični princip pa zahteva tako večino itd. Res se zato po nekaterih volivnih sistemih kljub proporcju favorizira večina, n. pr. tako, da se mandati, ki se niso mogli dodeliti po količniku, prisodijo najmočnejši

stranki ali pa da se v volivnih okrajih, kjer je dobila kaka stranka absolutno večino, njej prisodijo vsi mandati itd.

Glavni razlog za sorazmerne volitve je možnost zastopstva manjšinskih strank v parlamentu; zagovorniki tega sistema pravijo, da je šele to prava demokratija in svoboda, ako je kolikor mogoče veliko število državljanov zastopanih po svoji politični orientaciji. Ni dvoma, da si osvaja v naši dobi proporcionalno načelo vedno širšo veljavo. Že pred svetovno vojno uveden v mnogih državah, n. pr. v Belgiji, Srbiji, mnogih švicarskih kantonih, na Danskem, v Württembergu, na Švedskem, Bolgarskem, je bil ta sistem po svetovni vojni uveden tudi v Nemčiji, v Švici (za volitve v narodni svet), v Italiji in v novo nastalih državah srednje Evrope. Anglija tega sistema za volitve v parlament (izvzemši zastopstva univerz) do sedaj ni sprejela, dasi obstoji tudi tam močno gibanje za to. V Franciji velja sedaj za volitve v poslansko zbornico neka kombinacija večinskega in proporcionalnega sistema; najbrž pa se bodo Francozi vrnili k prejšnjemu sistemu in volili po enega poslanca v majhnih okrajih z absolutno večino (vote d'arrondissement).

Vprašanje prednosti takega volivnega sistema se v splošnem ne da rešiti le po matematičnih in pravnih vidikih; odvisno je to za

vsako državo ne samo od stanja civilizacije, politične zrelosti in tradicije, temveč tudi od ustroja države, njene sestave po narodnostih, veroizpovedih, družbenih slojih, njenega administrativnega sistema, zlasti pa od obsega kompetenc državnega parlamenta, ter pokrajinskih in krajevnih avtonomnih ali samoupravnih skupščin.

ZNAČAJ VOLIVNE PRAVICE — NJENA ZAŠČITA — VOLIVNA DOLŽNOST

Postavilo in mnogo razpravljalo se je vprašanje, ali je pravica, voliti v javne zastope, zlasti v parlament, res subjektivna pravica ali pa izvrševanje neke javne funkcije ali državne službe. To vprašanje je v zvezi s prej obravnavanim problemom splošne volivne pravice. Ako se priznava princip narodove suverenosti, pod katerim se skriva suverenost vsakega posameznika, potem se izraža ta suverenost v činu volitve, v katerem se vidi izvrševanje subjektivne pravice posameznika. Ako se pa izhaja iz naziranja, da naj ne volijo vsi, temveč le sposobni in zreli ljudje (taki, ki imajo razumevanje za javne interese), se s tem priznava, da se volitev ne vrši toliko v interesu posameznika, ki voli, temveč v interesu celokupnosti, države. Seveda se vršijo volitve vedno *tudi* v javnem interesu, kajti brez volitev se

dotični državni organ, n. pr. parlament sploh ne bi mogel ustvariti. Zato imajo člani mnogih državnih kolegijev, ki sami volijo svoje poslovavce, n. pr. predsednika, dolžnost, da volijo. Glede volitev v politične zastope, zlasti v parlament, je včasih bolj poudarjen subjektivni interes volivca, včasih pa bolj objektivni ali javni interes. Naziranj, da se parlamentarne volitve vršijo pretežno v javnem interesu, ustreza princip volivne dolžnosti. Res so nekatere države izvajale to konsekvenco, n. pr. Belgija, Španija, Argentina, Češkoslovaška, Madžarska, Danska in nekateri švicarski kantoni. Toda vprašanje je, ali so se našle prave sankcije za izvršitev volivne dolžnosti; kazni so majhne, opravičbe lahke in na vse zadnje se pri pismenem in tajnem glasovanju lahko glasuje s praznim listkom. Sicer se pa pri veljavi široke volivne pravice, ter če je volivna agitacija dovoljena, ni bati, da bi bila abstinenca tako velika, da ne bi dala volitev nobenega rezultata. Zato se v splošnem ne smatra za potrebno, pospeševati volitev z volivno dolžnostjo. Upravičeno je tudi vprašanje, kdaj naj se začne ta dolžnost, ali že pri volivnih pripravah (vpisovanju v volivne imenike) ali šele pri oddajanju glasov. Pravzaprav krši tisti, ki ve, da ima zakonske pogoje za izvrševanje volivne pravice, ki pa je izpuščen iz volivnih imenikov in ki kljub temu sebe ne

reklamira, ker noče voliti, prav tako volivno dolžnost kakor tisti, ki je vpisan in ki ne gre volit. Izvedba reklamacijske dolžnosti pa bi zadela na še večje težave nego izvedba volivne dolžnosti. *Jellinek* je poskusil ločiti pri volitvi subjektivno pravico in javno funkcijo takole: biti priznan za volivca je subjektivna pravica, čin volitve same pa je javna funkcija. Toda glavni smoter priznanja volivne sposobnosti je izvrševanje čina volitve. Ako je volivec pri činu volitve državni organ, ker določi ali pomaga določiti druge državne organe (poslance), potem je tudi tisti, ki določi ali pomaga določiti volivce, pri tem činu državni organ; to pa je vsak reklamant. V nekaterih državah, kakor je že bilo omenjeno, reklamacija ni dovoljena samo v zaščito volivne pravice reklamanta samega; le-ta sme zahtevati, da se vpišejo v volivne imenike, oziroma črtajo iz njih, tudi druge osebe. Ponekod je celo reklamacijska pravica dovoljena »vsakomur«, torej tudi tistemu, ki sam nima volivne pravice; reklamacija sliči v tem primeru rimski *actio popularis*, in bi se tak reklamant mogel smatrati še prej nego volivec za javnega ali državnega organa, ker je izvrševanje lastne volivne pravice prej osebni interes nego popravljanje volivnih imenikov za druge. Seveda je reklamacija kaj drugega nego volitev. Pri

reklamaciji gre za ugotovitev pravnih sposobnosti; pri volitvi pa za imenovanje, torej za podelitev novih pravnih sposobnosti. Ali je imeti ljudi, ki reklamirajo, oziroma volijo, za organe ali ne, je odvisno od tega, ali se smatra njih dejanje za pravno dolžnost, ki se izvršuje v splošnem ali javnem interesu, ali pa za uveljavljanje njih osebnega interesa in potem takem za izvrševanje njih subjektivne pravice.

Brez dvoma je javni interes in pravni smoter volitev, da se omogoča sestavitev parlamenta. V ta namen gotovo ni potrebno, da gredo vsi volivni upravičenci volit. Kadar se pa smatra, da je javni interes v tem smislu širši, da naj se kolikor mogoče veliko število upravičencev udeleži volitve, potem mora biti to v zakonu izraženo z ustanovitvijo volivne dolžnosti; kajti kvalifikacija takega dejanja kot javne službe ali dolžnosti je odvisna od zakonodaje. Če je osebni interes pri dotičnem dejanju tako jak, da se bo dejanje gotovo in prostovoljno izvršilo od zadostnega števila ljudi, kar velja vsaj v splošnem za parlamentarno volivno pravico, za katero so se bili boji, podobni onim za osebno in versko svobodo, potem ni potrebno, da se organizira dotično dejanje kot služba; dovolj je, da se kvalificira kot pravica. Z izvrševanjem te pravice se sicer krije tudi javni interes. Kakor pa ne postane javna

služba privatna pravica že s tem, da se z njenim izvrševanjem sklada morebiti privatni interes, tako tudi ne postane subjektivna pravica javna služba, ako se izvrševanje te pravice sklada z javnimi interesi. Kadar je popolnoma od volje volivca odvisno, ali gre volit, potem njegova volitev ni po zakonu zahtevani, temveč le *dopuščeni* čin, ki ima radi tega značaj subjektivne pravice, ne pa javne službe, katera se more pojmovati samo v zvezi s pojmom dolžnosti. Kjer je torej čin volitve pravno odvisen edinole od volivca, tam smemo govoriti o volivni pravici. Tam pa, kjer je ustanovljena volivna dolžnost, tam je upravičeno smatrati volivno »pravico« za javno službo, slično vojaški ali porotniški službi.

Svoboda volivcev, tajnost volitve in točnost ugotovitve volivnega rezultata, vse to se poskuša zavarovati z raznimi administrativnimi predpisi in kazenskimi sankcijami ter s sodelovanjem zastopnikov volivcev samih (strank) pri volivnih pripravah in pri volitvi sami. Kaznujejo se n. pr. nasilja in pretnje proti volivcem ter njih podkupovanje v namen, da bi volili ali da ne bi volili v nekem smislu, kršitev tajnosti, potvorba volivnega izida itd. Svoboda volitve je potrjena s tem, da je volivec za svoje glasovanje popolnoma neodgovoren, t. j. da ga nihče ne sme klicati na odgovor za glas, ki ga je dal.

IZVOLJENI

Možnost, biti izvoljen, je vezana na določene osebne pogoje, ki skupaj tvorijo *voljivost* ali *pasivno volivno pravico*. Za izvoljenega se zahteva navadno večja kvalifikacija ko za volivca. Izbirati osebe, ki naj delujejo v parlamentu, je kaj drugega, ko delovati v njem. Radi tega nima vsak, ki ima aktivno volivno pravico, tudi pasivne. Navadno velja, da more le tisti biti izvoljen, ki ima aktivno volivno pravico. Poleg tega se pa zahtevajo še druge lastnosti, n. pr. višja starost nego za aktivno volivno pravico, kvalificirano državljanstvo, namreč ali državljanstvo po rojstvu ali pri naturaliziranem državljanu, da je od naturalizacije pretekla določena doba ali celo, da je že nekoliko časa nastanjen v državi; šele tedaj je smatran za zadostno vezanega na državo, da sme izvrševati poslanski poklic. Za poslanca je zahtevana navadno tudi večja neomadeževanost nego za volivca; vzroki izključitve radi kazni so v večjem številu podani pri pasivni nego pri aktivni volivni pravici. Dalje nahajamo izključitev aktivnih vojaških oseb iz pasivne volivne pravice zaradi neodvisnosti parlamenta in tudi radi tistih razlogov, iz katerih se izključujejo iz aktivne volivne pravice. V nekaterih državah ne morejo biti izvoljene ženske, dasi lahko volijo. Končno se

zahteva ponekod za pasivno volivno pravico višja izobrazba ko za aktivno, n. pr. pismenost, pa tudi še več, n. pr. vsaj za en del poslancev vseučiliška izobrazba (kvalificirani mandati). Obstoje tudi predpisi, ki odrekajo nekim osebam, dokler so v določeni državni službi, sploh možnost, da bi bile izvoljene ali pa le možnost, da bi bile izvoljene v nekih krajih države (relativna nesposobnost biti izvoljen). To velja n. pr. za neke kategorije uradnikov (n. pr. take, ki izvršujejo javno oblast) glede izvolitve v obsegu njihove krajevne kompetence za dobo te službe in nekoliko časa po njenem prenehanju; vse to, da ne bi njihov uradni položaj vplival na volivce.

Kaj drugega je takozvana *inkompatibilnost*, to je nezdružljivost izvrševanja parlamentarnega poslanskega poklica *obenem* z nekim drugim poklicem. Navadno velja to za uradniški poklic, in sicer ne samo iz razloga, ker bi bilo izvrševanje obeh poklicev hkratu pretežko breme, kar bi bilo v kvar enemu ali drugemu ali obema poklicema, temveč tudi radi principa ločitve oblasti: državni uradnik, ki izvršuje zakone, naj ne bo obenem tisti, ki jih ustvarja. Zato nahajamo v zakonih in ustavah mnogih držav pravilo, da se mora uradnik, ki je izvoljen za poslanca, odločiti, ali sprejme pravomočno poverjeni mandat ali ne. Ako ga sprejme, ne sme izvrševati uradniškega po-

klica, in se mu za dobo mandata da dopust ali se postavi na razpoloženost. Iz tega pravila so v nekaterih parlamentarnih državah izvzeti ministri, ker je združitev ministrskega in poslanskega položaja vprav značilna za parlamentarni sistem; nahajajo se tudi take izjeme za druge državne organe, n. pr. za državne podtajnike in za profesorje univerz. Iz navedenih razlogov in zlasti še radi ohranitve neodvisnosti poslancev od vlade se da razlagati načelo, da izgubi mandat poslanec, ki sprejme državno službo (tudi tako, ki bi sicer bila združljiva z mandatom), da pa je lahko nanovo izvoljen. V Angliji izgubi mandat celo poslanec, ki je po preteku devetih mesecev po sklicanju novega parlamenta imenovan za ministra; znova mora kandidirati za poslanca.

Obstajajo še drugi primeri inkompatibilnosti s poslanskim mandatom, n. pr. za trgovce in podjetnike, ki so v trgovskih zvezah z državno upravo, iz razloga, da ne bi privatni interesi vplivali na zakonodavno delo in da ne bi trpela svobodna kontrola parlamenta nad upravo. Francosko pravo je ustanovilo celó inkompatibilnost med poslanskim mandatom in položajem upravitelja nekaterih velikih prevoznih društev in denarnih zavodov.

Poslanski mandat se pridobi v trenutku uradne ugotovitve izida volitve; konča se s smrtjo poslanca, z njegovo ostavko, z izgubo

pasivne volivne pravice, s koncem legislaturne periode, z razpustom parlamenta, s sprejetjem službe, ki ni kompatibilna s poslanskim mandatom ali ki je z njim kompatibilna samo po ponovni izvolitvi, in z razveljavo mandata pri verifikaciji volitev. V tem primeru pravzaprav mandat sploh ni pridobljen, vendar se smatra za pridobljenega do razveljave, ker sme do tega trenutka dotični izvrševati poslanski poklic; to se pravi, da si poslanec ne pridobi mandata s suspenzivnim pogojem verifikacije, temveč z resolutivnim pogojem razveljave. V nekaterih parlamentih izgubi poslanec članstvo tudi, ako ne poda predpisane prisege ali obljube in ako izostane za neko dobo neopravičeno iz sej parlamenta.

4. POSLOVANJE PARLAMENTA

Glavni posli parlamenta v sodobnih državah so zakonodaja in kontrola državne uprave; mera udeležbe parlamenta pri teh zadevah je poleg volivne pravice odločilna za obliko države.

Z vprašanjem kompetence parlamenta je tudi v zvezi vprašanje, *kako* jo izvršuje. Zahteva, da naj se zrcali v voljenih parlamentih naziranje in mišljenje naroda, t. j. volivcev, se da le uresničiti, ako se parlament od časa do časa na novo voli. Zato je določena doba, po

preteku katere mora biti parlament nanovo voljen; ta doba se imenuje *volivna* ali *legislturna perioda*. S pretekom te dobe, ki ne presega nekoliko let, ki se pa tudi skrajša s prejšnjim razpustom parlamenta, se konča dotični parlament, vršijo se v določenem roku volitve, na kar se v določenem roku sestane novi parlament, s katerim se prične nova legislaturna perioda; parlament ene take periode tvori enoto, je *en* parlament. Parlamentarni zbori, ki niso voljeni, kakor angleški gornji dom, ali ki se le delno obnavljajo, kakor francoski senat, imajo kot taki neomejeno dobo trajanja.

Tudi v dobi trajanja enega parlamenta so zareze v njegovem delovanju. Ustave iz časa francoske revolucije so dale pod vplivom teorije o narodovi suverenosti, ki jo reprezentira parlament, samo parlamentu pravico, da prekine svoje delovanje. V Angliji pa se je ohranila vedno stara pravica kralja, ki jo seveda sedaj vrši po nasvetu in pod odgovornostjo parlamentarnih ministrov, da zaključi delovanje parlamenta in da ga zopet skliče, kadar se mu zdi potrebno. To pravico eksekutive je kljub svoji teoriji o ločitvi oblasti zagovarjal tudi *Montesquieu*, zlasti iz razloga, ker bi postal trajno zborujoči parlament lahko nevaren eksekutivni oblasti; zato naj določa ta oblast čas sestajanja in trajanja parlamenta. Da pa

ne postane parlamentarno delovanje preveč odvisno od volje eksekutivne oblasti, je v modernih ustavah določeno, da se mora sestati parlament vsako leto nekega določenega dne na *redno zasedanje*, ki mora trajati določen čas, n. pr. vsaj do rešitve letnega proračuna. Zasedanja parlamenta, ki je predpisano po ustavi, ne more eksekutivna oblast po svoji svobodni volji določati. Razen tega pa ima poglavar države pravico, sklicati parlament na *izredno zasedanje*, kar je v nekaterih primerih, v Franciji n. pr. na zahtevo večine članov parlamenta, dolžan storiti.

Zasedanje ali sesija parlamenta, ki se zaključí po odredbi državnega načelnika, je v delovanju mnogih parlamentov pravno važna zarezá radi tega, ker s končanim zasedanjem zapade vse še nedokončano parlamentarno delo; zakonski načrti n. pr., ki so se že začeli obravnavati, ki pa še niso končno sprejeti, se morajo v novem zasedanju kot popolnoma novi od začetka obravnavati, razprava o njih se ne bi smela nadaljevati v onem stanju, do katerega je dozorela v prejšnjem zasedanju. To iz angleškega prava, kjer se zove zaključenje parlamenta »*prorogation*«, prevzeto načelo *diskontinuitete parlamentarnih zasedanj* pa ne velja v vseh državah, n. pr. ne v Franciji; včasih velja to načelo le za delo v zboru parlamenta, ne pa v odborih.

Parlamentarno delo se prekrine tudi s takozvano *odgoditvijo* (na Angleškem »adjournment«), ki jo odredi ali parlament sam ali pa, v nekaterih državah, načelnik države, ki pa je v tem pogledu vezan na določene dobe. V nasprotju k zaključitvi zasedanja z odgoditvijo nedovršeno parlamentarno delo ne zapade, temveč se samo seje odložijo. Ko se parlament zopet snide, nadaljuje delo v tistem stanju, v katerem se je nahajalo v trenutku odgoditve; tudi poslovavci, zlasti predsedništvo, in odbori se ne volijo nanovo, kar se mora ponekod zgoditi v začetku vsakega novega zasedanja.

Pri dvodomnem sistemu velja načeloma pravilo, da je zasedanje skupno za oba doma, seveda z izjemo takih poslov, ki jih opravlja en dom sam izključno, n. pr. gornji dom kot državno sodišče. V Zedinjenih državah Severne Amerike je tudi daljša odgoditev sej enega doma odvisna od privolitve drugega doma.

Tudi ostala organizacija parlamentarnega dela je večinoma prevzeta iz prakse najstarejšega, t. j. angleškega, parlamenta. Poslovanje tega parlamenta se naslanja v glavnem na običajno pravo; šele v 19. stoletju se je, vsaj deloma, to običajno pravo zbiralo, razvijalo, pa tudi dopolnjevalo v stalnih pravilih (*standing orders*). V drugih parlamentih so pravila,

tičoča se poslovanja, kodificirana v poslovnih, ki si jih predpisujejo moderni parlamenti sami (parlamentarna avtonomija). Važnejši predpisi pa so določeni v zakonih, nekateri celo v ustavi; n. pr. glavna načela, kako naj se razpravlja o zakonskih predlogih; večina, ki je potrebna za njih sprejetje; število poslancev, ki morajo biti navzočni, da se lahko razpravlja, t. j. takozvani »quorum«, itd. Po položaju, ki ga zavzame parlament v državni organizaciji, se ti predpisi porazdelijo v ustavne, zakonske in avtonomne predpise.

Kakor vse norme v moderni državi, se morajo tudi pravila, ki se tičejo notranjega poslovanja parlamenta, naslanjati ali na zakon ali neposredno na ustavo. Zakon ali pa ustava mora pooblastiti parlament, da si sam uredi svoje poslovanje, kolikor ni to že urejeno z zakonom oziroma z ustavo. Avtonomni poslovnik parlamenta bi se dal torej uvrstiti v kategorijo izvršilnih uredieb k zakonu ali k ustavi, s posebno pravno veljavo, ki obstoji v tem, da more biti izpremenjen po parlamentu, oziroma kjer sta dva doma, po dotičnem domu, ne pa po kakem upravnem oblastvu. Seveda sme tudi zakon spremeniti poslovnik, ako se le-ta naslanja na zakonsko pooblastitev; ako se pa naslanja direktno na ustavo, bi bila pravilna poleg avtonomne spremembe samo še sprememba s spremembo

ustave. Kot izvršilna uredba k zakonu ali k ustavi bi se moral avtonomni poslovnik strogo držati meje, načrtane mu po zakonu ali ustavi; to tudi v tem pogledu, da uredi res samo notranje poslovanje parlamenta, ako se pooblastitev nanaša samo na »poslovnik«. Avtonomni poslovniki se pa niso vedno držali teh mej. Pravna kontrola je v takih primerih zelo težka. Edino, kadar bi parlament pri zakonodaji postopal nezakonito ali neustavno, n. pr. da bi sklenil kak zakon z nezadostno večino, bi se dal proti temu najti lek ali v odklonitvi sankcije po državnem načelniku ali pa tam, kjer obstoji drugi dom, v odklonitvi načrta po tem domu radi omenjenih nezakonitosti. Toda navadno se smatra notranje poslovanje parlamentarne zbornice za njeno avtonomno zadevo, ki jo drugi organi ne kontrolirajo. Drugače pa je glede takih določb poslovnika, ki se ne tičejo samo notranjega poslovanja, temveč ki hočejo tudi zunaj parlamenta stoječim osebam naložiti dolžnosti, n. pr. dolžnost, da se odzovejo vabilu parlamentarnih komisij ter da tam pričajo. Za izdajanje takih, ne le člane parlamenta, temveč tudi druge osebe obvezujočih pravil, ki se ne dajo kriti s pojmom poslovnika, bi moral biti parlament posebej po ustavi ali po zakonu pooblaščen (n. pr. čl. 81 jugoslovanske ustave iz l. 1921 glede pravice narodne skup-

ščine za ankete in preiskave v volivnih in čisto administrativnih zadevah). Isto velja za denarne odškodnine poslancev. Ako so te odškodnine določene z zakonom in ni prepuščeno parlamentu, da sam o njih odloča, se poslanecem ne bi mogle zakonite dnevnicke odvzeti na podlagi poslovnika, n. pr. kot disciplinska kazen. Pri takem pravnem položaju bi se lahko izguba dnevnic samo na podlagi poslovnika izpodbijala pred sodiščem s tožbo zoper državo (kar se je tudi že zgodilo). Možno je, da v takih primerih niso ogrožene samo imovinske pravice poslanca, temveč tudi njegovih dedičev in upnikov. Kadar je poslanec po zakonu ali po ustavi (in ne samo po poslovniku) zavezan prisostvovati sejam parlamenta, bi se morala praviloma tudi izključitev poslanca iz sej kot disciplinska kazen, še bolj pa izguba mandata, določiti z zakonsko normo ali bi se vsaj moral parlament s tako normo pooblastiti za navedeni ukrep. Nejasne meje med zakonom in avtonomnim poslovníkom so že povzročile marsikake pravne spore.

V avtonomnem poslovníku je navadno urejena volitev in delokrog posle vodečih organov parlamenta (predsednika, podpredsednika, tajnikov). Le redkokdaj se imenuje predsednik gornjega doma po vladarju. Poleg zastopanja parlamenta, določanja reda, po katerem se vršijo posli (dnevni red, ki se pa v važnejših

točkah sedaj ugotavlja sporazumno s parlamentarnimi strankami in vlado) ter vodstva sej ima predsednik še disciplinsko oblast v parlamentu nad uradniki parlamenta, pri sejah pa tudi nad poslanci in poslušavci. Disciplinske kazni za poslane so klic k redu, graja, odvzem besede, izključitev iz sej z izgubo dnevnic za dotične dneve ali pa zgolj izguba dnevnic kot samostojna kazen.

Seje so javne, ako ne odloči parlament sam drugače; javnost parlamentarnih sej pa pomenja tudi, da se zapisniki teh sej objavljajo v uradnih glasilih in da je resnično poročanje o javnih parlamentarnih razpravah v časopisih dovoljeno, to se pravi, da se odgovorni uradniki časopisov radi takih poročil ne smejo preganjati in da se ne sme tako poročilo v časopisu zapleniti (imuniteta parlamentarnih poročil).

Zakonski predlogi se obravnavajo po takem, deloma celo v ustavi določenem postopku, ki omogoča izčrpen pretres v več stopnjah; razprava in sklepanje v odboru, generalna in specialna debata v zboru, glasovanje v načelu, nato sklepanje o posameznih členih ali paragrafih in končno o celotnem predlogu; vršijo se torej navadno tri takozvana čitanja predloga. Poleg tega rednega postopanja je včasih za neke zadeve določen hitrejši način poslovanja; parlament sam pa

more s svojim sklepom pospeševati razpravljanje o takih predlogih, ki jih spozna za nujne. Predlogi vlade imajo navadno prednost; tako tudi zastopniki vlade v vrstnem redu govornikov. Skrajšanju parlamentarnega delovanja služi sklepanje o prehodu na dnevni red; isti učinek ima sklep o takozvanem »predhodnem vprašanju« (question préalable), s katerim skupščina sklene, da ne bo o predlagani zadevi razpravljala. Skrajšanje že začete debate pa omogoča »klotira« (clôture), t. j. sklep, da se debata zaključi (konec debate) in da smejo govoriti samo še prijavljeni govorniki ali pa samo še nekateri za vsako stranko. Tudi trajanje govorov je včasih omejeno na določen čas. S tem se noče samo pospeševati debata, temveč se hoče tudi onemogočiti obstrukcija, t. j. postopanje manjšine, ki poskuša s formalno dopustnimi sredstvi preprečevati ali vsaj zavlačevati poslovanje parlamenta, n. pr. z dolgimi in nestvarnimi govori, z zastavljanjem mnogobrojnih in ne resno mišljenih predlogov, z odhodom iz razpravne dvorane, da se quorum ne doseže itd. Manjšina ima gotovo pravico in tudi dolžnost oponirati, t. j. bojevati se z argumenti zoper namere večine, ter jo kritizirati in kontrolirati; zato se zove »opozicija«. Zastavilo pa se je vprašanje, ali sme manjšina s prej navedenimi, bolj ali manj šikanoznimi sredstvi

ovirati parlamentarno delo sploh. Ako so ta sredstva dopustna po zakonu in poslovniku, potem se pač ne da s formalnega pravnega stališča nič oporekati. Pri zatiranju obstrukcije preti nevarnost, da se ograža svoboda in izčrpnost parlamentarnega razpravljanja.

Glavno stvarno delo parlamenta se ne vrši v zboru samem, temveč v odborih, ki jih zbor voli iz svojih članov v določene namene, n. pr. za pregledovanje pooblastil poslancev, za pretresavanje zakonskih predlogov, za poročanje o vloženih prošnjah in pritožbah itd. Nekateri teh odborov so stalni, t. j. voljeni za vse zasedanje, drugi se volijo ob potrebi. So tudi taki odbori, ki nadaljujejo svoje delo po zaključenem zasedanju in celo po razpustu parlamenta; toda v tem primeru se ne more več govoriti o parlamentarnem odboru v pravem smislu besede, kajti po razpustu ni več parlamenta in radi tega tudi ne članov odborov parlamenta; taki odbori bi se dali označiti kot nekake strokovne komisije s tistimi dolžnostmi in pravicami, ki jih jim daje zakon. Odbori se volijo na razne načine. Francoski parlament se v ta namen deli z žrebom v enakoštevne oddelke; navadni način pa je tam kakor tudi v drugih parlamentih, da se volijo odbori od političnih grup poslancev po proporcionalnem sistemu, tako da je tudi manjšinam omogočena udeležba. Angleški spodnji dom ima poleg

drugih odborov tudi »odbor vsega doma«, ki obstoji iz vsega zbora, toda s to razliko, da se vrši seja pod drugim predsedstvom in z drugačnim manj formalnim poslovanjem. V novjšem času se je pojavil pokret, prenesti parlamentarno delo pretežno v odbore, ker je celokupni zbor parlamenta premnogoštevilen in radi tega preneokreten za stvarno in podrobno razpravljanje. Institucija odborov pa služi tudi za varovanje kontinuitete v presledkih rednega parlamentarnega poslovanja, kar je neko parlamentarno nadomestilo za absolutistično zakonodajo prejšnjih časov, kadar ni bil zbran parlament (zasilne naredbe!). Češkoslovaška ustava iz l. 1920 določa v navedenem smislu »stalni odbor«, ki sestoji iz članov obeh domov in ki ima v času, ko parlament ni zbran ali je celo razpuščen, v nujnih primerih približno isto zakonodavno, administrativno in kontrolno kompetenco kakor parlament z nekaterimi izjemami glede važnih zadev, n. pr. spremembe ustave, in s to omejitvijo, da imajo sklepi tega odbora le začasno zakonsko veljavo ter da morajo biti naknadno odobreni po obeh domih parlamenta. Primerna omejitev takih odborov je potrebna, da sami ne postanejo absolutistični, kakor se je to zgodilo v dobi angleške revolucije v 17. in francoske revolucije v 18. stoletju, ko so prišli parlamentarni odbori do velike moči in so

pravzaprav sami vladali; državna oblastva so stala pod njihovim včasih tiranskim poveljstvom. Do kakega vpliva so prišli parlamentarni odbori v Severni Ameriki, na to je bilo že prej opozorjeno (str. 104). Angleški parlament, uravnotežen po dolgih in bridkih izkustvih ni več ponovil poskusa, storjenega v 17. stoletju, ter se drži načela, da parlamentarni režim ne pomenja vladanja po parlamentu; vlada se prepušča ministrstvu, katero pa mora imeti zaupanje parlamenta, ki izvršuje zgolj kontrolo nad njo.

K poslom, ki jih opravlja parlamentarni zbor brez sodelovanja drugih oblastev, spada navadno tudi kontrola o legitimnosti članov, to je odločitev, ali so poslanci res pravilno po zakonu izvoljeni. Ta posel se zove tudi odločanje o pooblastilih, ki so jih volitve vodeče oblasti izdale tistim, katere so smatrale za izvoljene, ali pa tudi verifikacija, potrditev mandatorov. Ta vprašanja pretresa za to izvoljeni (verifikacijski) odbor, čigar sklep pa je navadno še podvržen definitivni rešitvi po zboru samem. Pri tem poslu je treba včasih odločevati o zelo težkih in zamotanih pravnih vprašanjih, zlasti kar se tiče interpretacije ustave, volivnega reda in drugih zakonov. Zato se je zahtevalo, naj se poveri ta posel nekemu visokemu sodišču, čigar člani so bolj usposobljeni za rešitev teh zgolj pravnih

vprašanj nego poslanci sami. Še bolj ko ne-sposobnost govori za navedeni predlog prizadetost parlamenta, ki odloča o svojih last-nih članih. Zlasti pri razvitem strankarstvu in nizkem nivoju parlamenta je možno, da presoja parlamentarna večina pravilnost vo-litev pretežno s strankarsko političnega vi-dika, posebno takrat, kadar bi pravična in zakonu ustrezajoča presoja veljavnosti man-datov spremenila prvotno večino v manjšino. Po svojem značaju, važnosti in delikatnosti spada verifikacija poslanskih mandatov k ta-kim poslom, ki se sicer poverjajo neodvisnim sodiščem. To se je v nekaterih državah tudi res upoštevalo, n. pr. v Angliji, kjer se rešuje vprašanje o osporjenih volitvah po dveh sod-nikih najvišjega sodišča (election judges). V Nemčiji je sedaj presoja veljavnosti volitev poverjena posebnemu sodišču, ki je sestav-ljeno iz članov parlamenta in iz administra-tivnih sodnikov; v Češkoslovaški pa sodišču, sestoječemu iz predsednika najvišjega uprav-nega sodišča kot predsednika in iz 12 od par-lamenta voljenih sodnikov.

Vladna odgovornost parlamentu se kaže zlasti tudi v tem, da morajo člani vlade od-govoriti članom parlamenta na *vprašanja* in *interpelacije*. V parlamentarnem pravu po-menja »vprašanje« ustmeno ali pismeno mi-nistru od poslanca izraženo željo po infor-

maciji o kaki zadevi; vprašanje, ki mora biti kratko, se ne postavi na dnevni red; pismeni ali, ako se to zahteva, ustmeni odgovor mora minister dati v določenem roku ob začetku seje pred prehodom na dnevni red. Vprašanje nima nikoli za posledico ne splošne debate ne glasovanja; dopuščen je le kratek dialog med enim ministrom in enim poslancem, kateri sme na ministrov odgovor kratko replicirati. Interpelacija pa je poziv enega ali več članov parlamenta, naslovljen na celokupno vlado ali enega njenega člana, naj obrazloži ali opraviči kako postopanje. Na interpelacijo, ki mora biti pisмено vložena pri predsedništvu in ki se daje vsem članom parlamenta na znanje, mora minister v določenem roku odgovoriti. Razprava o interpelaciji se postavi na dnevni red; poleg ministra sme govoriti interpelant, pa tudi vsak drugi član, tako da se lahko razvije splošna debata, ki se praviloma konča s sklepom parlamenta glede prehoda na ostale točke dnevnega reda. V ta namen predloženi predlogi se glasijo na prosti ali pa tudi na »obrazloženi« (motivirani) prehod na dnevni red; v obrazložbi je lahko vladi izrečena graja ali zaupanje. Običaj je, da vlada izjavi, katerega izmed predlogov prehoda na dnevni red smatra za izraz zaupanja. Ako izrazi parlament s svojim sklepom vladi nezaupanje, mora vlada v državah s parlamentarnim režimom

izvesti posledice, t. j. podati ostavko; na ta način se torej uveljavlja politična odgovornost ministrstva. Včasih je parlamentu dovoljeno, da v posebnih primerih kontrolira čine državne uprave z »anketami« (t. j. z zbiranjem materiala) in s preiskavami, ki jih vršijo v ta namen izvoljeni odbori.

5. POSEBNE PRAVICE ČLANOV PARLAMENTA

Da izpolni parlament poverjene mu naloge, mora njegovo poslovanje biti svobodno. Temu cilju služijo predpisi, ki zabranjujejo vstop oborožene sile v zgradbo parlamenta, prepoved javnih shodov v bližini te zgradbe itd. Zlasti pa je svobodno delovanje članov parlamenta zavarovano takrat, kadar ne morejo biti radi tega delovanja izpostavljeni neugodnostim, tako da jih nihče ne sme preganjati ali klicati na odgovor.

V tem smislu velja splošno načelo, da je glasovanje članov v parlamentu popolnoma svobodno in pravno neodgovorno. Tudi na drug način, n. pr. z govori in predlogi izraženo poklicno delovanje v parlamentu, ako naj bo svobodno, ne more biti povod za kakršnokoli postopanje, kazensko ali civilnopravno zoper člane parlamenta, izvzemši disciplinskih odredb po parlamentarnem poslovniku. Ta par-

lamentarni privilegij se je razvil na Angleškem, kjer se je od 14. do 16. stoletja dogajalo, da so kralji preganjali neljube jim poslance. Zato določa točka 9 »Bill of Rights« iz leta 1689: »Svoboda govora, debat in postopanja v parlamentu ne sme biti osporjena ali raziskovana pri nobenem sodišču ali na kakem drugem mestu izven parlamenta.« V vseh modernih državah velja načelo, da se člani parlamenta (spodnjega in gornjega doma) ne smejo preganjati radi dejanj, storjenih v izvrševanju svojega poklica, tudi takih ne, ki bi se sicer morala smatrati za kaznive čine, n. pr. za veleizdajo, storjeno z govorom ali kakim predlogom; kazniva so ta dejanja le po poslovniku, torej z ukrepom predsednika ali s sklepom parlamenta. Ta neodgovornost je trajna; poslanec ne more biti nikoli, tudi tedaj ne, ko je prenehal biti poslanec, preganjan radi dejanja, storjenega v izvrševanju svojega poklica. Dotične ustavne in zakonske določbe pa je treba interpretirati v tem smislu, da ščiti navedeni privilegij le delovanje v izvrševanju parlamentarnega poklica, torej le čine, ki morajo imeti vsaj obliko tega poklica, t. j. glasovanja, govora, interpelacije, predloga; zato govori francoski zakon iz l. 1875 v tej zvezi samo o »opinions ou votes« (mnenja ali glasovanja). Dejanje pa, ki niti po svoji obliki ni izvršitev parlamentarnega poklica, se

ne more izvzeti iz splošnega kazenskega prava; n. pr. se ne more smatrati za izvrševanje tega poklica umor, ki ga stori član parlamenta v parlamentarni seji. Pripomniti je, da je samo član parlamenta nekazniv za to, kar stori v izvrševanju svojega poklica; mogoče pa je, da je dejanje kake druge osebe, ki ni član parlamenta, po njegovem činu kvalificirano kot kaznivo. Član parlamenta, ki poda v njem veleizdajsko izjavo, ni odgovoren pred kazenskim sodiščem; pač pa lahko kaka druga oseba, ki ni poslanec in ki poveljuje to izjavo.

Navedeni privilegij, ki ščiti člana parlamenta pred preganjanjem radi dejanj, ki jih je storil v izvrševanju svojega poklica, se imenuje tudi *poklicna imuniteta* ali neodgovornost. Poleg tega pa uživa poslanec tudi še takozvano *nepoklicno imuniteto*. Svoboda parlamentarnega delovanja zahteva, da nihče ne ovira članov parlamenta prihajati v parlament, da tam izvršujejo svoj poklic. Izza dobe francoske revolucije se je uveljavilo načelo, da ne sme biti brez dovoljenja parlamenta samega noben njegov član preganjan ali oropan svobode, tudi ne radi suma kaznivega dejanja. Glavni razlog za to načelo je, da ne bi državna oblastva, zlasti eksekutivna, pod izmišljenimi pretvezami zapirala vladi neljubih poslancev ali vsaj z grožnjami preganjanja nanje vplivala. Ni torej namen tega pravila,

proglasiti poslanca za neodgovornega ter ga izvzeti iz določb kazenskega prava, temveč obvarovati njega in parlament pred neutemeljenimi preganjanji. Zato je določena izjema, da sme biti član parlamenta preganjan in njemu tudi biti odvzeta svoboda, ako je zaloten pri kaznivem dejanju samem (in flagranti); kajti v takem primeru se smatra, da je dejanje deloma že dokazano, ali vsaj da je možnost neutemeljenega preganjanja manj verjetna. Vendar mora biti tudi o takem primeru obveščen parlament, da dá ali odreče pooblastitev za nadaljno postopanje zoper svojega člana. Po namenu tega privilegija bi moral parlament, kadar se zahteva izročitev kakega njegovega člana, samo presoditi, ali je zahteva na nagajiv način naperjena proti svobodi tega člana in s tem proti delovanju parlamenta; ne bi pa smel odreči izročitve, ki se mu zdi utemeljena, in tudi ne preiskovati, ali je dotični kriv ali ne; s tem bi se parlament vmešaval v sodne posle, za kar ni kompetenten. Zoper člana parlamenta se sme postopati samo radi dejanja, radi katerega je bilo postopanje od parlamenta dovoljeno (specialnost izročitve).

Sploh pa je ta poslanska imuniteta različno urejena, kar se tiče dobe njenega trajanja in obsega kaznivih dejanj. V Franciji traja imuniteta samo za dobo zasedanja (sesije) in ne

zadeva policijskih prestopkov, drugje pa traja za vso dobo trajanja mandata in zadeva vsa kazniva dejanja, tudi policijska in disciplinska. Civilno postopanje pa, kolikor ni v zvezi z njim zapor stranke, je seveda glede člana parlamenta tudi brez dovolitve parlamenta dovoljeno. Na Angleškem traja imuniteta samo v dobi zasedanja ter 40 dni pred njim in za njim; sedaj se tiče ta privilegij samo zpora v civilnem postopanju in pa v kazenskem postopanju radi manjših deliktov; ne velja pa, kar je značilno, za težje delikte; vtakih primerih se parlament samo obvesti o zaporu svojega člana. Čut, da velja zakon enako za vse, in zaupanje v sodišča sta premočna, da bi mogli pri težjih deliktih obveljati parlamentarni privilegiji.

Po preteku imunitetne dobe pa se sme vršiti zoper člana parlamenta vsako postopanje, tudi za čine, ki jih je storil v tej dobi in za katere ni bil izročen, seveda, ako ni kazensko zasledovanje že zastarelo. Ker ne pomeni ta privilegij, da je član parlamenta neodgovoren, temveč samo, da se ne more njegova odgovornost brez dovolitve parlamenta za neko dobo uveljaviti, se pravzaprav ta doba smisloma ne bi smela všteti v dobo, ki je določena za zastaranje kazenskega zasledovanja; vendar se to ponekod godi, n. pr. sedaj v Jugoslaviji.

Ker sta obe vrsti imunitet določeni radi svobodnega poslovanja parlamenta in ne v osebnem interesu njegovih članov, se le-ti ne bi mogli odreči imuniteti.

Člani parlamenta in parlament sam so v nekaterih državah posebno zaščiteni zoper žalitve, zlasti take, ki so storjene v javnem tisku. Na Angleškem imata obe zbornici pravico, obsoditi vsakega (svojega člana in tudi druge osebe), ki bi zakrivil zoper parlament delikt »Contempt of Court« (zaničevanje sodišča); sem ne spada samo žalitev, temveč tudi drug način omalovaževanja, n. pr. ako se kdo noče na poziv zglasiti kot priča pred parlamentom itd. To se da razlagati iz angleškega naziranja, da je tudi parlament sodišče.

Posebna pravica poslanca je denarna odškodnina, ki jo dobiva za dobo parlamentarnega delovanja. V ureditvi tega finančnega vprašanja se da zasledovati pojmovanje o pravnem položaju poslancev. V starejši dobi stanovske države, ko še ni bilo voljenih zastopnikov, ni bilo povoda odškodovati gospodo, ki je prišla na deželne zборе v lastnem imenu, zastopajoč samo sebe. To je veljalo tudi za zastopnike mest, duhovniških korporacij in kmečkih občin, kajti tudi kadar so bili ti zastopniki voljeni, niso bili voljeni baš radi udeleževanja pri deželnih zborih; bili so sploh organi teh korporacij kot župani, opati itd.; posečanje sta-

novskih zborov je spadalo v krog njihovih službenih dolžnosti ali kompetenc.

V novejši dobi stanovske države pa je število oseb, ki so uživale stanovske pravice, tako narastlo, da so le težko mogle priti vse te osebe k deželnim zborom, in ako so prišle, ostati do konca zborovanja teh v svojih kompetencah vedno bolj razširjenih in v svojem trajanju podaljšanih kolegičev. Zastopstvo po voljenih odposlancih je postalo potrebno. Kot mandatarji niso bili ti poslanci samo vezani na mandate svojih mandantov, temveč so bili tudi od njih za svoje stroške pri izvrševanju mandata odškodovani. Takih denarnih odškodnin, ki jih je vsak stan v različnih zneskih določal in plačeval svojim mandantom, nahajamo v Franciji že v 15. stoletju, v nemških deželah v 17. stoletju. Dotični pa, ki so prihajali na stanovske zbore po lastnem pravu in v lastnem imenu (visoki plemiči in cerkveni dostojanstveniki, sploh pripadniki višjih stanov), so sami plačevali svoje stroške. Včasih se je celo obratno smatralo dejstvo, ali je prišel kdo na svoje ali na tuje stroške, za znak, ali pripada višjim ali nižjim stanovom.

Na Angleškem je v bistvu veljalo v začetku isto kakor v drugih stanovskih državah; vendar se je tam že zgodaj razvil običaj, da so v grofijah in v mestih voljenim poslancem plačevali odškodnino vsi prebivavci dotičnega

okrožja in ne samo volivci. Kako se vprav v tem vidi razvoj poslanca od mandatarja svojih volivcev do državnega organa, o tem je bilo že razpravljano v poglavju o »reprezentanci« (str. 91, 92).

Od 15. stoletja naprej pa na Angleškem zelo natančno izdelano pravo glede poslanskih odškodnin gine; zneski so zlasti radi izdatnih potnih stroškov poslancev iz oddaljenih krajev zelo visoko narastli, tako da včasih niso hoteli ti kraji poslati zastopnikov v parlament. Tudi poslanci sami so opuščali uveljavljanje svoje denarne zahteve, ko jim je kazalo sprejeti tudi brez tega članstvo v parlamentu; sredi 17. stoletja se poslanske odškodnine nehajo; uvedle so se šele v najnovejšem času.

K prvim državam, ki so odškodovale parlamentarne poslance na moderni podlagi, je treba šteti Severnoameriško unijo; posamezni deli te, iz angleških kolonij nastale zvezne države so že prej poznali odškodnine za parlamentarne zastopnike. Še sedaj veljavna 6. sekcija I. čl. ustave Zedinjenih severnoameriških držav z dne 17. septembra 1787 določa, da dobijo člani senata in zbora reprezentantov iz državnega zaklada odškodnino, ki jo bo odredil zakon. Isto načelo je sprejela Francija v dobi revolucije in za njo večina drugih držav; najkeseje Anglija (1911) in Italija (1912).

Primerno spremenjenemu položaju modernega poslanca nasproti stanovskemu zastopniku je poslanska odškodnina sedaj za vse poslance načeloma enako odrejena in se plača iz državnih sredstev. Njen namen je, materialno omogočiti poslancu, da opravlja svojo poslansko službo. Zato se odškoduje po nekem povprečnem merilu za tiste stroške, ki mu narastejo radi te službe, ali pa se teh stroškov osvobodi (prosta vožnja na železnicah). Odškodnina mu je torej priznana pretežno v javnem interesu; zato nahajamo tudi določbe, da se poslanec tej odškodnini ne more odreči in da je terjatev do nje neprenosna, nerubljiva; v nekaterih državah je izvzeta iz dohodninskega davka.

Mnogo se je razpravljalo o primernosti in potrebi poslanskih odškodnin. V glavnem se navaja zoper nje tole: S priznanjem odškodnin se vzgaja poseben razred poklicnih politikov, ki v drugih poklicih niso mogli napredovati, in takih ljudi, ki se trudijo za pridobitev mandata pretežno iz materialnih razlogov. Iz istih razlogov bodo taki poslanci dobo parlamentarnega zasedanja zavlačevali. Radi tega pada nivo parlamenta. Odškodnina povzroča odvisnost poslanca od svojih volivcev, ker se bo vsem njihovim željam vdal, samo da ga zopet volijo, in tudi od vlade, ki lahko vpliva na poslance, ki izgubijo odškodnino z zaključitvijo

ali z razpustom parlamenta. Glavni argumenti za te odškodnine so tile: Brez odškodnin posečajo poslanci parlament slabo, zlasti tisti, ki ne živijo v mestu zasedanja; radi tega so parlamentarne seje pogostokrat nesklepčne. Ako ne odškoduje poslancev država, jih bodo morali volivci sami podpirati. Če ni odškodnine, se bodo mogli odzvati parlamentarnemu poklicu samo bogati ljudje, kar pa pomenja census za pasivno volivno pravico. S tem se ovira razmah splošne volivne pravice, katera idejno zahteva, da naj ne bodo volivci pri izbiri kandidatov omejeni na imovite sloje. Prav ta razlog je morda najbolj vplival na to, da je sedaj splošno prodrlo naziranje o potrebi poslanskih odškodnin. Seveda ne velja to za člane takih zbornic, kakor je angleški dom lordov, ki sestojijo iz dednih in imenovanih, ne pa iz voljenih članov. Zanimivo je, da se je z istimi argumenti kakor za poslance zahtevala odškodnina tudi za volivce. Res so tako odškodnino opetovano priznavali francoski zakoni iz dobe velike revolucije; to ustreza naziranju, da je volitev javna služba, ne pa izvrševanje subjektivne pravice. Ta odškodnina pa se je skoraj popolnoma izgubila; kvečjemu jo moremo še spoznati v plačilu potnih stroškov eni izmed štirih skupin volivcev, ki volijo člane francoskega

senata; za te volivce pa velja volivna dolžnost s kazensko sankcijo.

Poslanska odškodnina se plača na razne načine; ali kot dnevnic ali pa kot pavšalna vsota za daljše dobe: mesec, leto ali za dobo zasedanja. Glede na namen, vzdrževati poslanca pri izvrševanju njegovega poklica, ni potrebno, da bi pravica do odškodnine nastala že s pridobitvijo mandata; nastane lahko pozneje, n. pr. z otvoritvijo zasedanja in pod nekimi pogoji, n. pr. zglasitve v pisarni parlamenta itd. Načeloma ugasne ta pravica z ugašnitvijo mandata. Vendar prejema odškodnino tudi nadalje tiste osebe, katerim so kot bivšim parlamentarnim funkcionarjem poverjeni neki posli tudi po preteku parlamentarne volivne dobe, n. pr. članom predsedništva, volivnih odborov itd. Člani predsedništva prejema poleg poslanske odškodnine še druge dodatke.

Ob trajanju mandata pa se neha v nekaterih parlamentih pravica do odškodnine z zaključenjem zasedanja, nedovoljenim izostajanjem iz sej, daljšim dopustom, zaporom poslanca radi delikta, ki nima za posledico izgube mandata (Francija), dalje kot posledica izključenja poslanca iz sej in kot samostojna disciplinska kazen. V nekaterih državah je kumuliranje poslanske odškodnine z drugimi prejemki iz državne blagajne, n. pr. z uradniško plačo, omejeno. Kot državni izdatek morajo biti po-

slanske odškodnine uvrščene v državni proračun. Ker pomenjajo te odškodnine denarno terjatev poslancev proti državi, ki se morebiti uveljavi s tožbo pri sodišču, ne spadajo samo v ožji krog parlamentarne avtonomije. Zato bi bilo želeti, da se vsa načelna vprašanja glede te terjatve, njen nastanek, prestanek, prenosnost, rubljivost itd. urede z zakonom. Da se to ni zgodilo, temveč da se je ta odškodnina uredila s parlamentarno resolucijo, ki se je sicer vnesla v finančni zakon, se je leta 1911 ostro kritiziralo v angleškem parlamentu, dasi uživajo tam navadne parlamentarne resolucije (t. j. sklepi) zelo visoko avtoriteto. Še sedaj ima odškodnina članov spodnjega doma svoj pravni temelj v vsakoletnem sklepu, ki se vnaša v proračunski zakon.

III. MINISTRI IN NJIM PODREJENI ORGANI (DRŽAVNA UPRAVA)

Beseda minister, v prvotnem pomenu: služabnik, označa v absolutni monarhiji pomočnika vladarja pri opravljanju državnih poslov. Kot svetovavci vladarja in najvišji državni uradniki so bili ministri neposredno podrejeni vladarju.

V novejših časih je bila pred francosko revolucijo državna uprava večinoma kolegialna, v tem smislu, da je najvažnejšim uradom na-

čelovalo več oseb, ki so se posvetovale in sklepale. Ob koncu 18. stoletja in zlasti pod Napoleonom I. se je namesto tega kolegialnega sistema uveljavil birokratski princip, po katerem načeluje vsakemu uradu le ena oseba, ki je odgovorna za poslovanje. Razen tega se je uveljavil namesto prejšnjega provincialnega upravnega sistema, po katerem so obstajali ločeni centralni uradi za posamezne pokrajine, ne pa za vso državo, realni ali resortni sistem, ki pomenja, da je vrhovna uprava razpredeljena stvarno, po posameznih upravnih panogah za vso državo; ni skoraj več posameznih vrhovnih uradov za posamezne pokrajine. Na čelu vsake take upravne panoge je postavljen minister. Najprej se je uprava delila na tele panoge: zunanje zadeve, finance, vojna, pravosodstvo in notranje zadeve, kamor je spadalo poleg policije, t. j. skrb za urejeno in mirno stanje v državi, vse, kar ni bilo že vsebovano v drugih resortih. Iz notranjega resorta so se z naraščanjem državnih nalog izločevale nekatere panoge kot samostojna ministrstva: prosveta, promet, trgovina, zdravstvo, socialno skrbstvo, javna dela itd. Minister je v svojem resortu najvišje odločujoče in nadzorujoče oblastvo; on skrbi tudi z izdajo izvršilnih uredb za izvedbo zakonov v svojem področju. Le glede posebno tehtnih zadev, n. pr. izdaje važnih uredb, in glede varovanja enotnosti v upravi

se je razvila navada, da razpravljajo in sklepajo vsi ministri skupno v ministrskem svetu, kateremu predseduje ministrski predsednik. Poleg tega je v nekaterih državah sklep ministrskega sveta potreben za določene stvari: predsednik francoske republike potrebuje za neke ukrepe dovoljenje ministrskega sveta; so tudi monarhije, v katerih vrši ministrski svet včasih kompetence vladarja, n. pr. kadar je le-ta odsoten iz države ali bolan, toda ne tako, da bi bilo že potrebno ustanoviti regentstvo (gl. str. 292). Zboru ministrov predseduje lahko tudi državni načelnik; v takem primeru se govori v monarhijah o kronskem svetu; v Franciji se govori o ministrskem svetu (Conseil des ministres) le, kadar prisostvuje načelnik države, sicer pa o kabinetnem svetu (Conseil de cabinet).

Število ministrstev ni določeno v državnih ustavah; niti zahtevi, da se naj ustanavljajo nova ministrstva samo z zakonom, se ni moglo vedno zadovoljiti, ker nastane lahko potreba za novo ministrstvo hipoma in je sestavitev ministrskega kabineta zlasti v parlamentarnih državah mnogokrat težavna zadeva, ki ne prenese prevelike omejitve po zakonu. Pač pa se morajo za to potrebni izdatki kriti v državnem proračunu; tako se pojavi vsaj posredno vpliv parlamenta na obstoj in tudi na obseg ministrstev.

Ministru podrejeni organi so vezani na njegova povelja, ki se kažejo tudi v določanju splošnih smernic za upravo. Dajanje takih smernic v mejah navadno zelo obširnega svobodnega preudarka, ki ga dopuščajo zakoni, se imenuje *vladanje*. Vlada je torej tisti del po načelniku države in ministrih izvršene najvišje uprave, v katerem se kažejo politične, socialne in druge ideje, ki naj bodo odločilne za upravljanje države.

V dobi pretvarjanja absolutne monarhije v parlamentarno se je utrjevalo naziranje, da minister ni odgovoren parlamentu samo za svoje čine, temveč tudi za čine neodgovornega vladarja, ki postanejo pravno obvezni šele s sopodpisom (kontrasignacijo) odgovornega ministra. Odgovornosti so podvržene tudi opustitve takih činov, ki bi se bili morali izvršiti, ki pa jih je načelnik države ali minister opustil storiti. Z vsem tem preneha minister biti samo uradnik (zanj se ne zahteva uradniška kvalifikacija, njegov položaj, plača in pokojnina so posebej urejeni), on je zaupnik vladarja, pa tudi zaupnik parlamenta in posrednik med njima. Radi tega je politično važen činitelj ne glede na to, da je navadno v parlamentarnih državah ministrski predsednik vodja najmočnejše parlamentarne stranke, kakor so tudi ministri znamenitejše osebe političnih strank.

O vlogi ministrskega predsednika kot vodje vlade je bilo že govorjeno v poglavju o parlamentarni monarhiji in republiki. (Gl. str. 116.)

V kritičnih časih postane lahko ministrski predsednik, ako je močna osebnost, absolutni gospodar državne uprave, zlasti takrat, kadar se more naslanjati na druge močne organizacije in ne samo na parlament. To kaže italijanski zakon od 24. decembra 1925, v katerem je določena odgovornost ministrskega predsednika samo nasproti kralju, glede parlamenta pa je rečeno, da ne sme brez pristanka prvega ministra, ki se zove šef vlade (*capo del governo*), noben predmet biti postavljen na dnevni red parlamentarnih sej. Šef vlade sme nadalje zahtevati, da se vrši o zakonskem načrtu, ki je bil odklonjen od enega doma parlamenta, po preteku treh mesecev novo glasovanje, in sicer brez debate in tajno; sme tudi zahtevati, da se zakonski predlog, ki je bil odklonjen v enem domu, vendar razpravlja in postavi na glasovanje v drugem domu. Vsak napad na življenje, varnost ali na svobodo šefa vlade se kaznuje z zaporom najmanj 15 let, in če se tak naklep nadaljuje, z robijo. Strogo se tudi kaznujejo žalitve, storjene proti šefu vlade.

Čim popolneje je zgrajen parlamentarni režim, tem večja je odgovornost ministra nasproti parlamentu; odgovornost nasproti državnemu načelniku, ki nima več svobodne izbire mini-

strov, stopi v ozadje. Kakor pa je v parlamentarni vladavini prešlo vodstvo uprave od vladarja na ministre, tako se tudi pri njih in ne pri vladarju ali parlamentu osredotočuje zakonodaja, ker se ogromna večina vseh zakonskih načrtov predloži parlamentu kot vladni predlogi, glede katerih more parlamentarno, t. j. zaupanje parlamentarne večine uživajoče ministrstvo za trdno računati, da bodo vsaj v bistvu sprejeti.

Kakor so v absolutni monarhiji ministri samo uradniki, tako so v parlamentarni državi poleg ministrov, ki vršijo uradniške in politične naloge, tudi taki, ki imajo samo politične naloge, to so takozvani ministri brez portfelja, katerim ni poverjeno vodstvo kakega upravnega resorta, temveč ki so samo člani ministrskega sveta in svetovavci državnega načelnika. Z ostalimi ministri so pa solidarno odgovorni. Tudi ministrski predsednik je včasih brez upravnega resorta.

Ministrska odgovornost nasproti parlamentu, posebno pa nasproti spodnjemu domu, ki se kaže v tem, da mora minister odstopiti, ako izgubi zaupanje parlamentarne večine, se imenuje *politična odgovornost* (gl. str. 111, 118). Ta odgovornost, ki se razteza na vse delovanje ministra in njemu podrejenih organov, je neodvisna od tega, ali je čin, radi katerega

je izgubil zaupanje parlamenta, zakonit ali ne; zato pa je sankcija za to odgovornost samo odstop ministra in nič drugega.

Poleg politične odgovornosti obstoji še *kazenska odgovornost* ministra za kršitev ustave in zakonov, ki jo je storil v izvrševanju službe ali on sam ali pa neodgovorni državni načelnik, in sicer je minister v obeh primerih odgovoren za storitev prepovedanih in za opustitev zapovedanih dejanj. Minister ni samo kazensko odgovoren za tiste nezakonite čine državnega načelnika, ki jih je sopodpisal, temveč tudi za tiste, ki jih ni sopodpisal. On bi jih moral skušati preprečiti s tem, da poda ostavko, ako noče prevzeti zanje odgovornosti. Glede činov državnega načelnika, za katere sploh ni vedel, bi se mogel osvoboditi odgovornosti tudi le s tem, da podá ostavko. Če tega ne stori, pokaže, da prevzame tudi za te čine odgovornost. Vse to izhaja iz načela neodgovornosti načelnika države. Kazenska odgovornost ministrov ni solidarna kakor njih politična odgovornost; vsak minister odgovarja na navedeni način le za svojo osebno krivdo, ne pa za krivdo svojih kolegov in tudi ne za kaznive čine njemu podrejenih organov.

Poleg politične odgovornosti je izgubila kazenska odgovornost danes svoj veliki pomen. Vendar pa je njen obstoj že kot preventivno sredstvo važen tudi v parlamentarnih državah.

Važnejši pomen je imela ta institucija pred nastankom parlamentarne vladavine, zlasti na Angleškem, kjer so včasih v preteklih stoletjih kaznovali ministre ne samo radi kršitve zakonov, temveč tudi radi dejanj, ki niso bila protizakonita, toda o katerih se je smatralo, da so škodovala državi. V nekaterih primerih se je celo v ta namen izdal poseben zakon s povratno veljavo, na podlagi katerega se je obsodil minister za tako dejanje, ki po splošnih ob času storitve veljavnih zakonih ni bilo kaznivo (bill of attainder; gl. str. 238).

V Zedinjenih državah Severne Amerike so pred senatom kot posebnim kazenskim sodiščem visoki državni uradniki odgovorni radi zločinov in radi pregreškov zoper službeno dolžnost. Toda kazen, ki jo izreče senat, se more glasiti le na izgubo uradniškega položaja in na diskvalifikacijo za vsako državno službo. Ampak po procesu, končanem pred senatom, more tisti, ki se je pregrešil zoper kazenski zakon, biti sojen še pri rednem kazenskem sodišču.

Na Francoskem sme spodnji dom parlamenta obtožiti ministre radi zločinov, storjenih v izvrševanju službe; senat pa jih sodi. Sporno je, ali jih sme senat obsoditi samo radi zločinov, kaznivih po zakonih, ali pa tudi sploh radi državi kvarnih činov; za prvo mnenje se navaja splošni kazenski princip, da mora

biti vsaka kazen v zakonu naprej določena (nulla poena sine lege), za drugo pa, da je senat neko politično sodišče in da je za navadne delikte ministrov podana tudi kompetenca rednih kazenskih sodišč. Naziranje o kazenski odgovornosti ministrov za zgolj politično kvarne čine, ki niso protizakoniti, pa je ostanek iz dobe, ko ni bilo še prave politične odgovornosti. Zato je v novejših ustavah (n. pr. v jugoslovanski) kazenska odgovornost ministrov določena samo za kršitev ustave in zakonov, storjeno v izvrševanju službe. Pravico obtožbe ima parlament, v nekaterih monarhijah tudi vladar, ne pa druge osebe. Gornji dom parlamenta ne more biti obtožitelj, če je sodnik. Da sta oba doma obtožitelja, je mogoče takrat, kadar sodi o obtožbi ali najvišje redno ali pa posebno, takozvano državno sodišče, ki je sestavljeno iz članov rednih in upravnih sodišč ali pa iz oseb, izbranih od parlamenta in državnega načelnika. Obsojeni minister ne sme biti pomiloščen ali amnestiran brez dovolitve parlamenta.

Imovinsko - pravna odgovornost ministra pomenja, da mora poravnati škodo, ki je nastala radi njegovega protizakonitega dejanja. Problem te odgovornosti spada k splošnemu vprašanju civilnopravne odgovornosti uradnikov za posledice uradnih činov. Dočim pripoznava angleško pravo, da se more po-

vrnitev po uradnikih storjene škode prav tako kakor poprava vsake druge s protizakonitimi čini povzročene škode uveljaviti proti storivcu škode pri rednih sodiščih, se brani francosko pravo radi močnega vpliva teorije o ločitvi oblasti pripoznati brez nadaljnega kompetenco rednih sodišč, kadar gre za upravne čine. Od l. 1872 oziroma 1873 naprej velja v Franciji, da sme upravno oblastvo vložiti protest proti kompetenci civilnega sodišča, kadar je pred le-tem tožen upravni uradnik (tudi minister). Konfliktno sodišče (tribunal des conflits) odloča, ali je kompetenca civilnega sodišča podana; to kompetenco priznava takrat, kadar smatra, da je nepravilnost, ki je povzročila škodo, osebna krivda (faute personnelle) uradnika. V ostalih primerih pa ni uradnik odgovoren in ni civilno sodišče kompetentno, temveč upravno sodišče in se prišteje nepravilnost državi (faute de service). Navedeno razlikovanje ni vedno jasno. V glavnem pa se da ugotoviti tole: Čim bolj je nepravilno dejanje, ki je povzročilo škodo, v zvezi s službo in se da razlagati iz obstoja in obratovanja dotične državne naprave, tem bolj so Francozi nagnjeni, smatrati državni zaklad za zavezan, da povrne nastalo škodo, o čemer soditi je kompetentno le upravno sodišče. Kadar pa je nastala škoda radi tega, ker je

uradnik v službi storil kaj nezakonitega, kar ni v zvezi s službo, temveč kar se da od nje ločiti, ker je šel s svojim činom za drugim namenom nego ga je imela država z ustanovitvijo te službe, je smatrati to škodo za povzročeno po osebni krivdi uradnika, ki je za to civilnopravno pred rednimi civilnimi sodišči odgovoren.

V nekaterih drugih državah je civilna tožba proti ministru dovoljena le v zvezi s kazensko tožbo, in to ali pri tistem sodišču, ki sodi o kazenski odgovornosti ali pri rednem civilnem sodišču. Ne gledé na to nahajamo tele načine: odškodninska tožba za škodo, povzročeno po ministru ali drugem uradniku z nezakonitim izvrševanjem službe, je dovoljena samo proti državi, katera pa ima proti ministru ali uradniku regres; ali pa, da je ta tožba dovoljena v prvi vrsti proti uradniku in šele v drugi vrsti proti državi, kadar namreč nima toženi uradnik zadostne imovine; ali pa tudi, da sta uradnik in država solidarno odgovorna, to se pravi, da sme oškodovani zahtevati s tožbo odškodnino od uradnika, od države ali od obeh.

Končno pa je minister imovinsko-pravno odgovoren tudi državi, kadar je prekoračil proračunske kredite ali jih porabil za druge namene kot so določeni v proračunu; seveda je tožba le mogoča, ako ni bilo ministrovo

ravnanje naknadno odobreno ali z zakonom o računskem zaključku ali pa s posebnim zakonom (indemnitet). Kompetentna bi bila ali redna civilna sodišča ali pa, kadar je minister tudi kazensko obtožen, dotično kazensko, n. pr. državno sodišče.

V nekaterih državah nahajamo neposredno pod ministri stoječe državne podtajnike (v Angliji in zlasti v Severni Ameriki se ministri sami zovejo državni tajniki). Pravni položaj teh podtajnikov ni povsod popolnoma jasen (n. pr. v Franciji) in ni v vseh državah enak. V glavnem bi se pa vendar dalo reči tole: od ministrov se razlikujejo državni podtajniki s tem, da niso podvrženi specialni ministrski odgovornosti (vendar pa jih zadene politična usoda celokupnega ministrstva) in da radi tega ne sopodpisujejo aktov državnega načelnika; od ministrskih pomočnikov se pa razlikujejo poglavitno s tem, da zastopajo lahko ministra v parlamentu, zlasti na Angleškem, kjer je minister zastopan v zbornici, katere član ni, po državnem podtajniku, ki je član tega doma.

Dalje so ministrom podrejeni po hierarhičnem redu razvrščeni državni uslužbenci, t. j. osebe, ki so se prostovoljno zavezale, trajno služiti državi. Državlanske dolžnosti so z zakonom določene in ne predpostavljajo nobene posebne izjave ali dejanja s strani državljana, s katerim bi se podvržel tem dolžnostim.

Uradniške dolžnosti pa nastanejo samo za tistega, ki hoče postati uradnik (ali uslužbenec) in ki se prostovoljno z vstopom v državno službo podvrže posebnim dolžnostim. Te dolžnosti in sploh za službeno razmerje veljavna pravila se ne ustanavljajo za vsakega uradnika posebej, ki bi se mogel o njih z državno upravo pogajati, temveč so ustanovljena z zakonom, tako da jih mora uslužbenec sprejeti ali pa se odreči vstopu v službo. V tem oziru se ne razlikuje država od drugih velikih organizacij (n. pr. industrijskih podjetij), ki imajo tudi svoj za vse uslužbence splošno veljaven delovni in disciplinski red. Nastanek službenega razmerja je vezan na dvostransko pravno opravilo, namreč na dogovor med tistim, ki hoče stopiti v službo, in zastopnikom državne uprave. Vsebina tega dogovora (kvalifikacija, plača, pokojnina, druge pravice in dolžnosti) je sicer že naprej v zakonu določena tako za uslužbenca kakor za upravo, toda da se sklene dogovor take že naprej določene vsebine, je na prosto voljo dano tako zastopniku državne uprave kakor tistemu, ki hoče stopiti v službo. Zato ni uvideti, zakaj se ne bi smatral ta dogovor za pogodbo vsaj v širšem pomenu besede, da si se dogovor glede vstopa v službo navadno sklene v obliki prošnje za sprejem z ene strani in imenovanja z druge strani. Vsebina

pogodbe je seveda v tem oziru izredna, da se uslužbenec podvrže vsem, glede dotične službe ne samo v trenutku vstopa veljavnim, temveč tudi morebitnim bodočim predpisom, ki utegnejo bistveno spremeniti njegov položaj. Vendar razločuje teorija od »pragmatičnih« uslužbencev, t. j. od takih, katerih pravice in dolžnosti so določene v uradniškem zakonu ali »pragmatiki«, še pogodbene ali »kontraktualne« uslužbence, glede katerih vsebina pogodbe ni ali vsaj ni tako izčrpno že v zakonu določena, temveč ki je do neke meje od njih in od državne uprave odvisna. Značaj pogodbe je torej bolj viden nego pri pragmatičnih uslužbencih. Večkrat razmerje pogodbenih uslužbencev ni stalno, temveč je časovno omejeno, plača se uredi dogovorno, ne zahteva se splošna kvalifikacija, n. pr. državljanstvo. V splošnem pa nahajamo mnogo prehodnih oblik med »pragmatičnimi« in »kontraktualnimi« uslužbenci.

Nastanek državne službe je dvostransko pravno opravilo; namestitev na službeno mesto pa je, vsaj v ogromni večini primerov, enostranski čin državne uprave. Možno je tudi, da nima uslužbenec določenega službenega mesta, da je na takozvani razpoložnosti (dispoziciji), n. pr. uradnik, ki je izvoljen za narodnega poslanca za dobo svojega mandata.

Eden glavnih pogojev, ki se skoraj povsod zahteva za vstop v državno službo, je državljanstvo. Ena glavnih pravic, ki je skoraj vedno zvezana s položajem uslužbenca, je plača, ki mu naj omogoča stanu primerno življenje; kajti navadno je ta služba za dotično osebo njen edini ali vsaj glavni poklic. Po prenehanju službenega razmerja, ki je trajalo določeno dobo, se priznava uslužbencu pokojnina (penzija), ki pristoji po njegovi smrti v neki meri tudi njegovi rodbini (ženi in nedoraslim otrokom).

Radi posebnih dolžnosti, ki jih ima uslužbenec, je podrejen službeni oblasti svojih predstojnikov po posebnem disciplinskem redu, katerega določila so sankcionirana z disciplinskimi kaznimi. Obseg službene oblasti predstojnikov ni pri vseh vrstah uradnikov enak. Sodniki niso, kakor bo še razloženo, pri sodnem delovanju pod nikakršno oblastjo. Upravni uradniki pa se morajo načeloma pokoriti nalogom predpostavljenih jim kompetentnih oblastev; ta oblastva so potem sama odgovorna za dotično ravnanje. Vendar pa sme po nekaterih pravnih redih upravni uradnik zadržati izvršitev naloga, ki ga smatra za nezakonitega, če stvar ni nujna. Ako pa višje oblastvo, kateremu je uradnik svoje pomislike javil, ponovi pismo svoj nalog, ga mora uradnik izvršiti, če ni bilo zapovedano kaj takega, kar prepoveduje kazenski zakon.

Razlika v značaju disciplinskih kazni nasproti kaznim, določenim v splošnem kazenskem zakonu, je v glavnem ta, da zadevajo samo pravice in dolžnosti, ki izvirajo iz posebnega službenega razmerja, in da obstoji potemtakem najstrožja disciplinska kazen v prekinitvi tega razmerja brez nadaljnjih pravic, t. j. v odpustu iz službe. Kakor pravice uslužbenca, tako je v modernih državah tudi disciplinsko-kazensko postopanje zoper njega pod kontrolo neodvisnih sodišč. Poleg tega so državni uslužbenci kazensko odgovorni za dejanja, ki so kazniva po občnem kazenskem zakonu in ki so jih storili pri izvrševanju službe. Omejitve, ki so prej veljale v tem pogledu v nekaterih državah, so sedaj večinoma odpadle. Na drugi strani so s posebnimi kaznimi kaznovane osebe, ki storijo kazniv čin (n. pr. napad, razžalitev) zoper uradnike, ki izvršujejo svojo službo.

Razmerje do državne uprave sme uslužbenec prekiniti z izstopom iz službe, t. j. z ostavko, ki pa jo mora najprej sprejeti državna uprava. Državna uprava pa sme prekiniti službeno razmerje do uslužbenca samo v nekaterih zakonito določenih primerih. V varovanju položaja uslužbencu obstoji njegova stalnost, katera je poleg garancij za pravično disciplinsko postopanje in stanu ustrezajoče plače eden glavnih znakov modernega uradniškega prava.

IV. SAMOUPRAVNI ORGANI

V poglavju o enotnosti države smo videli, da se nahajajo v državi organizacije z bolj ali manj samostojnim delokrogom, t. j. s pravnimi kompetencami, ki se ne izvršujejo po uradnikih, ukazih ali navodilih ali s pridržkom končne odločitve vrhovne države, t. j. tiste uprave, kateri načelujejo za vse državno območje kompetentni ministri. Sem spadajo razne človeške združitve, osnovane na skupnih interesih ljudi istega poklica, iste vere, istih družabnih, socialnih, gospodarskih, umetniških stremeljenj (poklicne združitve), potem pa tudi združitve ljudi, ki imajo že po skupnem bivanju na določenem ozemlju, po samem dejstvu sosedstva skupne interese (teritorialne združitve), h katerim spada zlasti krajevna občina. Stališče, ki ga zavzemajo državni zakoni nasproti navedenim združitvam, je zelo različno ter od oblike in zgodovinske preteklosti dotične države odvisno. (Gl. str. 213 glede svobode združevanja.)

V dobi francoske revolucije se je poudarjalo, da ima prav tako kakor posameznik tudi občina svoje naravne pravice. S francoskim zakonom iz l. 1789 se je pripoznala posebna »občinska oblast« (pouvoir municipal). To je »naravni« ali »lastni« delokrog občine, h kateremu spada svobodna uprava občinske imo-

vine, volitev občinskih organov, krajevna policija. Druge kompetence občine pa so lastne državi, katera jih je samo delegirala občini (preneseni delokrog). Poznejša zakonodaja, zlasti Napoleonova, je občinsko samoupravo zelo utesnila; proti sredi 19. stoletja pa je ideja o naravnem pravu občine zopet oživila. Že belgijska ustava iz l. 1831 govori v čl. 31 o »izključno občinskih in pokrajinskih interesih« ter našteva zadevne principe v čl. 108. Nemške in avstrijske liberalne ustave iz leta 1848/49 pa govorijo o »temeljnih« pravicah občine.

Naziranje o naravnih pravicah občine, ki bi bile nedotekljive nasproti zakonu ali celo nasproti ustavi, je danes minilo; občine imajo le toliko kompetenc, kolikor jim jih podeli zakonodaja, ki more te kompetence zopet spremeniti ali ukiniti. Pač pa se je ohranilo v zakonih samih naziranje o »lastnem« ali samostojnem delokrogu občine, ki naj obsega vse zadeve, katere pristojne občini že po njenem smotru ali njeni ideji. »Ideja« ali »smoter« občine se izraža s tem, da more občinska družba bolje od kake druge, zlasti državne organizacije opravljati neke posle, ki po besedilu nekaterih zakonov obsegajo vse, kar se neposredno tiče interesov občine in kar more ona v svojih mejah in s svojimi močmi izvrševati. Jedro teh pravic ali kompetenc je,

kakor skoro pri vsakem društvu, uprava skupne imovine, najsi bo le-ta dobičkonosna ali naj služi uporabi javnosti, kakor so ceste, mostovi in druge naprave. Ta kompetenca se je razširila tudi na druge krajevne potrebe občanov, n. pr. na preskrbo z vodo, obrambo pred požari, preskrbo ubožcev, skrb za osebno varnost itd.

Iz navedenega je razvidno, da ima občina za svoj okoliš zelo obsežne in deloma iste naloge, kakor jih ima za veliko širši okoliš državna organizacija, n. pr. skrb za varnost osebe in imovine. Vendar sme občina, kakor vsaka druga organizacija, izvrševati svoj lastni delokrog le v okviru in po predpisih državnih zakonov. Zato je tudi občinska uprava državna uprava, samo da se vrši po drugih organih nego tistih, ki so odvisni od centralne uprave, t. j. od ministrov. Za to centralno upravo in od nje odvisne urade se uporablja navadno izraz »državna« uprava; pravilneje pa bi bilo govoriti samo o »centralni vladi podrejeni upravi« (državni upravi v ožjem pomenu besede).

Samouprava obstoji v tem, da se neki krog poslov opravlja po ljudeh tiste organizacije, ki je na teh poslih neposredno interesirana, ne pa od centralne vlade ali od le-tej podrejene uprave. Personalno vprašanje je rešeno zunaj kroga tiste uradniške hierarhije,

kateri načelujejo ministri. Le glede volitve nekaterih samoupravnih organov, n. pr. županov velikih mest, je navadno pridržana odobritev ministru ali državnemu načelniku. Samouprava pa je lahko še bolj intenzivna, in to v raznih ozirih. Prvič v tem, da samoupravni organi niso samo pri svoji postavitvi, temveč tudi sicer od državne uprave v ožjem pomenu besede popolnoma ločeni. Niso disciplinsko podrejeni ministru; to velja za kolegialne organe, n. pr. občinski odbor, kakor za organe-osebe, n. pr. za občinskega predstojnika. Včasih načelujejo ti organi posebnemu, samo njim odgovornemu uradništvu (v mestih magistratnim uradnikom), za katerega veljajo formalno drugi, stvarno pa navadno slični predpisi kakor za državne uradnike. Drugič pa so tudi upravni čini samoupravnih organov neodvisni od ministra ali njemu podrejenih uradnikov, tako da ne sme minister dajati navodil, kako naj se ti čini storijo, in da jih ne sme ne izpremeniti ne razveljaviti, ako so izdani v mejah zakonov. Razveljaviti jih sme samo radi nezakonitosti, ne pa že tedaj, če jih smatra za neprimerne. To se izraža tudi tako, da ima samo formalno nadzorstvo nad samoupravo. Svojo kompetenco oziroma njeno samostojnost v označenih mejah sme samoupravna organizacija

braniti tudi pred upravnimi sodišči, kadar jo krši minister oziroma njemu podrejeni organi.

Navadno samoupravnim organizacijam ne gre samo pravica, vršiti upravne in deloma celo pravosodne čine (n. pr. občinska sodišča), ki imajo pravno moč državnih aktov in ki postanejo pod splošnimi pogoji izvršni, temveč tudi pravica, izdajati za svoje člane obvezne uredbe; te uredbe pa so pri teritorialnih samoupravah pogostokrat obvezne tako za njihove člane kakor tudi za vse osebe, ki se nahajajo na ozemlju samouprave, n. pr. v občini. V takem primeru se bliža samouprava pojmu teritorialne avtonomije. Kadar pa so sklepi teritorialnih samoupravnih zborov obvezni tudi za državna sodišča, tako da se lahko govori o pokrajinskih zakonih, kadar odloča o sporni skladnosti teh zakonov s splošnimi državnimi zakoni posebno konfliktno sodišče, kadar imajo samoupravne organizacije obširno stvarno, iz centralne uprave izločeno kompetenco in se samouprava cepi v nižje in višje instance, n. pr. občinske, okrožne, pokrajinske, ki so v razmerju službene nadrejenosti in podrejenosti, kadar so celo pravosodni organi za dotično pokrajino ali voljeni od prebivavstva ali imenovani od samoupravnih organov te pokrajine, — potem se taka močno decentralizirana krajevna samoupravna organizacija bliža posameznemu delu zvezne države in se

s tem pojmom popolnoma spaja, ako je kot taka udeležena pri zakonodaji in upravi celokupne zvezne države (gl. str. 149 i. sl.).

Pojma »samouprava« in »avtonomija« sta zelo široka in se cepita po obsegu kompetenc v razne stopnje; glede pojma »decentralizacija« pa moramo, kadar ga rabimo, biti na jasnem, kaj naj se smatra za decentralizirano in v kakem odnosu naj bo »decentralizirani« del k centru. Ako je uprava decentralizirana in na prej razloženi način stvarno in osebno neodvisna od centralne uprave, govorimo o samoupravi. Ako pa je en del zakonodaje izločen iz centralne zakonodaje in na navedeni način samostojen, potem se govori o »zakonodavni avtonomiji«; kar pa je pravzaprav pleonazem, ker pomenja grška beseda »avtonomija« sama že »lastno zakonodajo«. Čim več je v skupnem zakonodavnem parlamentu, kompetentnem za vso državo, poleg tistih poslancev, ki so neposredno interesirani pri ureditvi posebnih razmer kakega dela države, drugih poslancev, ki tega interesa nimajo, tem bolj je možno, da so prvi od drugih preglasovani; zato se pojavlja tudi v državah z demokratskim skupnim zakonodavstvom baš v imenu demokratske samoodločitve zahteva po krajevni avtonomiji za posebne krajevne razmere. Ako pa imajo v okviru same »državne« ali, bolje rečeno, centralni vladi

podrejene uprave nižje instance, ki so seveda, kar se tiče osebja in njegove discipline, pravno odvisne od ministrstva, v nekaterih zadevah samostojno in zadnjo odločitev, se označa to z ne baš lepim izrazom »dekoncentracija«.

So pa tudi take zadeve, o katerih se smatra, da bi načeloma spadale v delokrog ministrov ali njim podrejenih organov, ki se pa iz raznih razlogov (razbremenitev centralne uprave, vzbujanje zanimanja neposredno prizadetih itd.) *prenesejo* ali na posebno v ta namen osnovano skupnost (n. pr. bolniške blagajne) ali pa na kako že obstoječo samoupravno organizacijo, n. pr. občino; tako je nastal pojem *prenesenega* delokroga občine. Odkar se je opustila ideja o »naravnih« pravicah občine, se ne da lastni in preneseni delokrog občine v bistvu stvari vedno lahko razločevati; niso vsi zakoni istovetni v določanju tega, kaj spada v lastni in kaj v preneseni delokrog; Angležem je ta razlika sploh tuja.

Pač pa je po tem ali onem vidiku pozitivno-pravno določeni lastni delokrog konkretne samoupravne organizacije, zlasti občine, važen za njeno razmerje nasproti organom državne uprave v ožjem smislu. Kajti ti organi nimajo samo »formalne« kontrole glede zakonitosti, temveč tudi materialno nadzorstvo nad samoupravo, kadar le-ta deluje zunaj lastnega delokroga; to se pravi, da smejo po

svojem preudarku, zgolj iz razlogov primernosti, predruščiti in razveljaviti tudi take, dasi zakonite čine samoupravnih organov. V tem pogledu je samoupravni organ prav tako (in deloma celo disciplinsko) podrejen centralni državni upravi, oziroma njej podčinjenim oblastvom, kakor je v okviru te uprave podrejena nižja instanca višji; pokoriti se mora njenim navodilom in ukazom. Sem spada n. pr. sodelovanje občinskih organov pri finančni, vojaški, obrtni upravi. Iz te podrejenosti izvira določba, da more »državna« uprava samoupravnim organom nanje preneseni delokrog zopet odvzeti ter ga upravljati po svojih lastnih organih.

Glede lastnega delokroga pa je občina, prav tako kakor druge samoupravne organizacije, samo pod prej označenim formalnim nadzorstvom, ki pa je tudi lahko zelo občutno. Kajti to nadzorstvo se ne tiče samo zakonitosti pozitivnih samoupravnih činov, ki se mora varovati na kako pritožbo ali pa tudi uradoma, temveč se razteza tudi na negativno ravnanje, t. j. na opustitev takih činov, ki se morajo po zakonu vršiti. Samoupravni organi odločajo v lastnem delokrogu samostojno, imajo pa dolžnost, odločati, kajti samouprava je dana nekaterim organizacijam, da se same upravljajo, ne pa da se *ne* upravljajo. Centralna državna uprava ali njej podrejena ob-

lastva smejo n. pr. vstaviti v občinski proračun vsoto za kako napravo, ki jo mora občina po zakonu izvršiti, ali za dolg, ki ga mora občina plačati, ako občinski organi niso vnesli te postavke v občinski proračun; dalje smejo izvršitev nezakonitih sklepov samoupravnih oblastev sistirati, udeleževati se sej samoupravnih zborov, te zbore razpuščati, nove volitve razpisovati ter do konstituiranja novega zbora izvrševati vse posle dotične samoupravne organizacije po svojih organih (komisarjih, gerentih). Pa tudi za pravno veljavnost nekaterih činov samoupravnih organov je potrebna potrditev s strani »državnih« oblastev, zlasti v finančnih zadevah, n. pr. za najemanje posojil, razpisovanje davkov (ki se vrši navadno v obliki доклад k državnim davkom), prodajo zemljišč.

Znak samouprave ni ta, da njeni organi niso plačani in da vršijo samo častne, neplačane službe, dasi se to tudi dogaja. Poleg poslov »državne« uprave in samouprave so še taki posli, ki jih upravljata obe ti upravi, ali, kakor se reče, »birokratski« in »laični« element skupno; to tudi v tej obliki, da načeluje samoupravnemu kolegiju ministru podrejen državni organ. Nahajamo tudi tako kombinacijo, da odločajo v nižjih instancah samoupravna, v višjih pa »državna« oblastva. Taka

»mešana« uprava velja ponekod za upravljanje šolskih zadev.

V mnogih deželah se je samouprava prej in bujnejše razvila nego centralna uprava. V srednjeveški državi je bila samouprava v nasprotju s staroveško strogo centralizirano državo zelo razvita in razširjena. V nemških deželah se je iz selske zadruga (Markgenossenschaft) razvila moderna občina. Trgovci in obrtniki so imeli svoje z obširnimi kompetencami opremljene samoupravne organizacije (Zunft, Gilde); tudi univerze so se same upravljale. Zelo obsežna je bila samouprava mest. Ko so se evropske kontinentalne države z nastopom monarhičnega absolutizma centralizirale, se je samouprava zelo skrčila. Vendar so ji, zlasti v mestih, ostale ohranjene nekatere kompetence, dokler ni prišla, kakor je bilo že omenjeno, v 19. stoletju nova doba procvita samouprave. Na Francoskem je v splošnem, kljub izvoljenim zastopstvom v départementsih in občinah, še vedno v veljavi po Napoleonu ustvarjeni sistem strogo centralizirane uprave.

Tudi v Angliji je krajevna samouprava obstajala prej nego centralna uprava. Kljub vsem reformam ni izgubila svojega neodvisnega položaja v tej meri, kakor se je to zgodilo v kontinentalnih državah. Poskusi Stuartov, uničiti samostojnost samouprave, so se končali s pad-

cem te dinastije. Do zadnjega stoletja so vodili upravo v posameznih grofijah mirovni sodniki, ki so imeli poleg pravosodnih tudi zelo obsežne upravne kompetence. Imenoval jih je sicer kralj, izbral pa jih je navadno iz članov veleposestva, plemstva grofije, torej tistega razreda, ki je tudi reprezentiral narod v parlamentu. Mirovni sodniki niso bili poklicni uradniki; bili so ugledni možje iz grofije same, s katero so bili že po svojem posestvu zrasli. Samoupravni organ, dasi aristokratski, ni bil narodu tuj element. Centralna vlada (ministrstvo) ni imela nobene kompetence nad krajevno upravo, ki je bila podrejena neposredno parlamentu. Krajevna uprava ni delovala po uredbah in zapovedih ministrov, temveč samo neposredno po zakonih. Kadar je bila za kako samoupravno edinico potrebna posebna od splošnih zakonov različna ureditev, je parlament izdal poseben zakon (local, private bill). Tožbe proti činom lokalne uprave niso šle na ministrstvo, temveč samo radi prekoračenja zakona na sodišča. Uprava je bila poceni, ker so izvrševali mirovni sodniki svoj posel kot častno službo brezplačno.

Glede na ozke stike krajevne uprave s parlamentom je razumljivo, da se je s spremembo sestavitve parlamenta v demokratskem smislu morala v 19. stoletju izpremeniti v istem

smislu tudi krajevna uprava. Največji del upravnih kompetenc mirovnihi sodnikov je prešel na kolegije, ki jih ljudstvo samo izvoli, v mestih (boroughs) na mestne, v deželi na grofijske svete. Grofije (counties) so razdeljene na okraje (districts) in le-ti na župne občine (parishes); tudi te manjše administrativne enote imajo svoje izvoljene svete, seveda z drugimi in, zlasti kar se tiče nalaganja davkov in najemanja posojil, primerno manjšimi kompetencami.

Dasi se je morala v novejšem času tudi v Angliji samouprava podrediti nadzorstvu centralne uprave (n. pr. glede računskega poslovanja), se vendar ni moglo radi strogega parlamentarnega režima razviti ono ostro nasprotje, ki je na kontinentu v dobi upravne centralizacije nastalo med samoupravo in centralnimi uradi monarha (ministrstvi). Za pomanjkanje tega ostrega nasprotstva je že značilno, da so imeli Angleži še pred par leti posebno *ministrstvo za samoupravo* (Local Government Board), ki je nastalo iz osrednjega urada za ubožne zadeve in ki je sedaj zopet pretvorjeno, oziroma združeno z ministrstvom za zdravstvo. Značilno je dalje, da ne poznajo v Angliji razlike med lastnim in prenesenim delokrogom. Volitev prej navedenih samoupravnih svetov in njih organov

ne potrebuje nobene potrditve po ministrstvu. Neodvisnost teh kolegijev, ki sami nastavljajo in plačujejo svoje uradnike, razpisujejo in pobirajo davke v svojem območju, je zelo velika. Med samoupravnimi oblastvi in centralno vlado ni nobenih srednjih instanc. V nekih primerih na zahtevo vlade sodišča samoupravo lahko prisilijo, da izvršuje zakone; toda ta pot je dolga, draga in se zato le redko uporablja. Kolikor je vladi po zakonu kontrola dovoljena, se vrši po inspektorjih. Priziv na ministrstvo zoper ukrepe samoupravnih oblastev je le redko dovoljen. Redno gre priziv le na sodišča radi činov, ki ne ustrezajo ali splošnim zakonom ali zakonom, veljavnim za dotično samoupravno ednico (local act). Kljub vsemu temu ima vlada v nekaterih važnih stvareh precej velik vpliv na samoupravno poslovanje, to pa na indirektn način, namreč s pogojnimi denarnimi podporami. Centralna vlada plačuje samoupravnim oblastvom polovico stroškov n. pr. za policijo pod pogojem, da se varstvena služba vrši tako, kakor želi vlada. Isto velja za šolstvo. Mnogokrat se dovoljujejo podpore na podlagi načrta, ki ga je odobrila vlada in katerega se mora samouprava držati. Na ta način poskušajo Angleži združiti kolikor se da veliko svobodo samouprave z garancijo njenega uspešnega delovanja.

Stara institucija mirovni^h sodnikov, ki so sedaj ali imenovani od vlade ali ki vršijo to službo po svojem položaju kot načelniki samoupravnih edinic, se je tudi še ohranila, dasi z zelo zmanjšanimi kompetencami, ki v glavnem zadevajo nižje kazensko sodstvo. Kot prva instanca sodi ali en sodnik sam, navadno pa je potreben zbor najmanj dveh (petty session). V večjih zborih (special sessions, quarter sessions) so mirovni sodniki ali apelacijska instanca proti omenjeni prvi instanci ali prva instanca za težje pregreške, ali pa tudi upravno oblastvo za tiste redke zadeve, ki niso prešle na izvoljene samoupravne kolegije.

V. PRAVOSODNI ORGANI

Vsi čini državnih organov so vezani po kakem pravnem pravilu, in^oče jih sploh ne bi mogli spoznati za državne čine. Tudi pri obstoju najsvobodnejšega preudarka, kadar je čin državnega organa navidezno zgolj njegovo ukrepanje, je potrebna presoja, ali je dotični državni organ kompetenten in ali je njegov svobodni preudarek dopuščen po pravnem pravilu. To velja tudi za zakonodavni organ, o katerem se navadno misli, da svobodno, nevezano daje zakone; vendar je tudi ta organ vezan po ustavi; zato je potrebna presoja, je li njegova zakonodaja v skladu

z ustavnimi predpisi. Ali državni organ sam vedno res presodi svoje čine po pravnih pravilih, je drugo vprašanje, ki nima s sedaj razpravljanim vprašanjem logične odvisnosti nič opraviti. Važno je tole: 1. da je *vsak* državni organ v svojem delovanju vezan na neko pravno pravilo, najsi bo le-to še tako splošno, in 2. da ta vezanost že zato ni nič mehaničnega, avtomatskega, ker mora organ pravilo, na katero je vezan, sam interpretirati. Opozoriti je treba tudi, da je uporabljanje kakega pravila skoro vedno v zvezi s svobodnim preudarjanjem pri izvršitvi. Težko si je misliti pravilo, ki bi predvidevalo do najmanjših podrobnosti vse možne *načine* svoje izvršitve. Iz vsega tega izhaja, da so vsi državni organi sicer vezani po pravu, da pa so obenem v okviru pravnih pravil bolj ali manj svobodni. Glede na vezanost pomenja njih delovanje izvrševanje prava višje stopnje, n. pr. zakona, glede na svobodo pa ustvaritev novega prava nižje stopnje, n. pr. razsodbo. Pravno nevezan je samo revolucionarni zakonodajavec, zato pa tudi njegov čin ni praven, temveč revolucionaren; kolikor se pa ta čin vendarle meri po višjem, meddržavnem pravu, toliko tudi ni svoboden.

Seveda ne delajo samo državni organi, temveč tudi drugi ljudje pravne čine ali pravna opravila. Razlika pa je ta, da nimajo ti čini

»privatnikov« avtoritativne moči, dokler niso presojeni in potrjeni po državnih organih; šele taka pravnomočna presoja jim podeli pravi značaj prava, namreč možnost prisilne izvršbe. Tudi v okviru državne organizacije same se storijo taki pravni čini, ki nimajo avtoritativnega značaja (*actes de gestion*); sem spadajo vse pogodbe in druga pravna opravila državne uprave glede državnih podjetij, železnic, rudokopov, tovarn itd. in prav tako privatnopravni posli samoupravnih organizacij, n. pr. občin. Zato pa so ta opravila v primeru spora podvržena presoji tistih državnih organov, ki imajo dolžnost in kompetenco, da s sankcijo prisilne izvršbe, torej avtoritativno ugotavljajo in izrekajo, kaj je pravo. V nastopnem bo razpravljano samo o avtoritativnih činih (*actes d'autorité*), gledé katerih ni bistvene razlike med upravo in pravosodstvom.

Jasno je, da mora obvezna ugotovitev konkretnih pravic in dolžnosti biti v logični zvezi z vsebino in z obveznostjo pravnega pravila, iz katerega izvirajo te pravice in dolžnosti. Vsebina pravila se kaže v sodbi, da spada konkretni primer podenj, obveznost pravila pa v ukaz, da se je ravnati po tej sodbi. To velja prav tako za tiste oblike državnih činov, ki jih imenujemo »sodne akte« (sodbe), kakor za tiste, ki jih imenujemo »administrativne

akte« (ukrepe). Obe vrsti uradnih činov služita izvrševanju zakona (v smislu pravnega pravila sploh), v obeh se kažeta ista, prej navedena dva elementa; razlika med njima je samo v intenzivnosti poudarjanja enega izmed teh elementov. Čim bolj se poudarja v pojmu »izvrševanje zakona« *izvrševanje*, t. j. dejstvo ukrepanja, ukazovanja, poveljevanja, ki namerja neko človeško ravnanje (dejanje ali opuščanje), tem bolj mislimo na nekaj samostojno ustvarjajočega in govorimo o ukrepu. Čim bolj se pa v omenjenem pojmu poudarja izvrševanje *zakona*, torej skladnost z zakonom, tem bolj stopi v ospredje odvisnost od zakona, s tem pa element sojenja, t. j. primerjavanja činov in dejstev (dejanskega stanja) s pravno normo. Izrečno ugotovitev, ustmeno in pismeno ustanovitev skladnosti ali neskladnosti z normo, imenujemo sodbo, katera se smatra za potrebno zlasti takrat, kadar je ali dejansko stanje ali smisel nanj uporabljive norme ali celo oboje sporno, ali pa kadar posega državno oblastvo, najsi bo zadeva sporna ali ne, v važne človeške interese, n. pr. z ostrimi kaznimi na imovini, svobodi ali celo življenju.

Sodeb v navedenem smislu pa ne izrekajo samo tisti organi, ki jih nazivamo »pravosodne« ali sodišča, temveč tudi upravna oblastva; na drugi strani ne izdajajo ukrepov

samo upravna oblastva, temveč tudi sodišča. Res pa je, da se navadno pri sodniškem delovanju posebna važnost polaga na izrečno razsojanje, ki se kaže v *pravorekih*, pri velikem delu delovanja upravnih oblastev pa na »ukrepanje« v prej navedenem smislu, ki se mora seveda tudi vršiti na podlagi pravnih norm, toda ne da bi se skladnost z zakonom ugotovila na isti skrbni način in se *izrečno* s *pravorekom* poudarila, kakor se to godi pri sodbi. Vzrok temu je zlasti, da je v številnih primerih upravnemu organu po zakonu dovoljeno ali zapovedano ukreniti po svojem prostem preudarku to, kar smatra, da je v javnem interesu; to velja za višjo upravo, za »vlado« (n. pr. pri določanju gospodarske politike), kakor tudi za nižjo (n. pr. pri vzdrževanju reda in miru). Zdi se, da črpa v teh primerih uradni čin svojo veljavo samo iz volje organa, posebno tedaj, ako je le-temu dovoljena izbira med nasprotnimi dejanji, n. pr. dopustiti ali zabraniti kako zborovanje. Toda v resnici črpa tudi v takih primerih dejanje organa svojo veljavo iz zakona, kateri, kakor že omenjeno, dopušča to svobodno ukrepanje in mu določa tudi meje, ki so podane vsaj po pojmu javnega interesa. Kadar bi namreč res bila volja organa izvor veljave njegovega čina, potem bi lahko storil nasprotno temu, kar smatra za javni interes.

Kakor stopi v omenjenih primerih »presojevanje po zakonu« v ozadje nasproti »ukrepanju«, tako se da pri sodniških činih včasih zapaziti obratno, n. pr. pri takozvanih ugotovitvenih sodbah, kjer gre navidezno le za presojo pravnega stanja po zakonu, t. j. za ugotovitev pravnih razmerij. Toda namen take ugotovitve ni v njej sami, temveč v tem, da ustvari pravno podlago za morebitne poznejše ukrepe, ki postanejo potrebni, ako se ugotovljene pravice ne bi spoštovale. Kakor torej ta sodba ni sama sebi namen, prav tako ni smatrati poznejše izdaje primernege ukrepa za kaj samostojnega, temveč za pravno posledico poprejšnje ugotovitvene sodbe. V tej zvezi naj bo omenjeno, da tudi oprostilna kazenska sodba ni le presoja po zakonu kakor sodba privatnika o nekrivdi obdolženca, temveč da je v njej tudi ukrep, namreč prepoved nadaljnega preganjanja. Slično velja za uradne posvedočbe, ki pomenjajo poleg posvedočenja tudi zapoved, da naj se smatra za formalno resnico to, kar je posvedočeno.

Vsakemu avtoritativnemu državnemu činu je torej bistvena zveza med »sodbo« in »ukrepom«, dasi je včasih en del bolj poudarjen ko drugi. Že Platon je spoznal bistveno enako delovanje državnih organov, najsi gre za »sojenje« ali za »ukrepanje«; v obeh primerih se

vrši presojanje po zakonu, *νομίαν*, in temu primerno ukazovanje, *ἄρχεν*. V svojem delu o zakonih (Nomoi, 767) pravi Platon, da je vsak *ἄρχων* nujno tudi sodnik, in da postane tudi sodnik *ἄρχων* takrat, kadar konča pravdo s svojo razsodbo.

Spoznanje, da je delovanje državnih organov, najsi se imenujejo sodišča ali upravna oblastva, bistveno enako, se je pokazalo in se še kaže v odklonitvi vladajoče teorije o treh oblastih (zakonodaje, uprave in pravosodstva) in v naziranju, da obstajata samo *dve* oblasti, namreč ena, ki daje zakone, in druga, ki jih izvršuje, pod katero bi spadali i uprava i pravosodstvo; tega naziranja je bil n. pr. *Rousseau* (*Contrat Social*, knj. III. pogl. 1). V mnogobrojnih francoskih ustavah 18. in 19. stoletja se dasta zasledovati obe teoriji. Ako se gleda le na logično razmerje med normo in njeno izvršitvijo, potem se zoper teorijo o dveh oblastih ne da nič ugovarjati. Razlikovanje treh oblasti pa bi bilo pod nekim dodatnim vidikom mogoče, ako se namreč doženejo bistvene razlike v načinu izvrševanja zakona, oziroma v garancijah za to, da je delovanje državnega organa res izvrševanje zakona.

Ena taka garancija je podana, kadar je državni organ primoran presojati zakonitost svojega čina že radi tega, ker je zavezan, ne

samo zase ugotoviti to zakonitost, temveč jo tudi izreči, napisati in stranki z utemeljitvijo objaviti; sodba mora biti obrazložena z razlogi, ki se tičejo ugotovitve dejanskega stanja in njegove podvedbe (subsumpcije) pod zakon. Sodba v smislu razmotrivanja in zaključevanja o zakonitosti se v takih primerih ne vrši samo v notranjosti organa in se ne predpostavlja samo kot pogoj državnega akta, temveč postane sama s tem, da se izreče in zapiše, državni akt, kateri se loči od osebe organa in se kot pravorek v napisanem dokumentu objektivira. Na to objektivacijo izrečno po zakonu se vršeče presoje se lahko stranka pod nekimi zakonskimi pogoji tudi v bodoče zanaša in sklicuje; kar pomenja, da se razsodbi kot izrečni ugotovitvi pravnega razmerja po zakonu pripisuje pravna moč.

Večja dovršenost prava in pravne varnosti se zjamčuje z izpopolnitvijo pravnega postopanja, ki naj pomaga doseči kolikor mogoče popolno resnico glede dejanskega stanja in kolikor mogoče pravilno presojo tega stanja po pravilno tolmačeni zakonski normi. Za čim važnejšo je smatrana dobrina, katera naj se pravno ščiti, tem večja važnost se polaga na skrbno in natančno pravno postopanje. To pa opažamo pri pravosodstvu, kakor tudi pri upravi, tako da se marsikatero upravno postopanje bistveno ne razlikuje od sodnega.

V načinu delovanja samega ne moremo torej najti bistvenih razlik med upravnimi in sodnimi posli, temveč samo gradualne razlike v tem smislu, da veljajo danes za večino sodnih poslov strožji predpisi in da se navadno sodni ukrepi ne storijo brez izrečne sodbe ali pravoreka. Tudi v tem ni mogoče najti več od gradualne razlike med upravo in pravosodstvom, da uprava navadno iniciativno postopa, t. j. kadar se ji zdi umestno, sodišče pa ne; kajti v mnogih primerih smejo upravna oblastva postopati le na iniciativo privatnih oseb, sodišča pa včasih tudi po svoji iniciativi, n. pr. v izvenspornem postopanju. Da način delovanja ni odločujoč za navedeno razlikovanje, je najboljši dokaz dejstvo, da so v eni državi poverjene neke zadeve (n. pr. volivne reklamacije) upravnim oblastvom, v drugi državi pa sodiščem in da se v obeh primerih ti posli opravljajo po približno istem postopanju. Komu se te zadeve poverijo, to je odvisno od važnosti, ki se nanje polaga, in tudi od zaupanja do upravnih oblastev oziroma do sodišč. Kar se hoče zaščititi z večjo pravno varnostjo, to se poverja sodiščem. Tudi svobodni preudarek v prej označenem smislu ni omejen na upravna oblastva; sodiščem je prepuščeno precej obširno polje svobodnega preudarka, n. pr. pri odmeri kazni v kazenskih in odškodnine v civilnih zadevah.

Iz vseh teh razlogov ne moremo a priori razlikovati med upravnimi in sodnimi posli, pač pa med upravnimi in pravosodnimi organi, in šele ko imamo to razliko, lahko rečemo, da so posli, poverjeni sodiščem, sodni posli, upravi poverjeni pa upravni posli. Večja pravna varnost pa se da v današnjih pravnih sistemih doseči v dvojnem oziru:

1. *Stvarno*. Važne človeške dobrine naj se uredijo po neki teže spremenljivi in zato relativno trajni, naprej znani in zato objavljeni normi, katero naj ustvarja ali vsaj soustvarja ali ljudstvo samo (neposredna demokratija) ali pa od ljudstva voljeno narodno zastopstvo (posredna demokratija); ta zahteva je izraz fikcije, da sodeluje po teh načinih zakonodaje vsakdo pri zaščiti svojih dobrin. Na navedeni način izdane norme se danes imenujejo *zakoni*.

2. *Osebno*. Konkretna zaščita teh dobrin naj se poveri ne samo moralno in umstveno po strokovnih studijah, izpitih in praksi kvalificiranim ljudem (kar velja v veliki in vedno rastoči meri tudi za upravne uradnike), temveč zlasti *neodvisnim* organom, t. j. takim, ki ne morejo biti pri izvrševanju te zaščite vplivani od nikogar, ne od narodnega zastopstva, posebno pa ne od upravnih organov, kar pomenja zanikanje »kabinetne justice«, ki sodi po naročilu vlade. Sodniki naj postopajo edino-

le po zakonu, svobodni naj bodo od katerekoli druge zapovedi, tudi ako bi se hotelo z njo doseči zakonu primerno postopanje. Sami pa naj bodo radi nezakonitega, kaznivega izvrševanja svoje službe odgovorni le sebi enakim, t. j. enako kvalificiranim in z istimi garancijami neodvisnosti opremljenim organom. Taki državni organi se danes zovejo *sodniki*.

Neodvisnost se skuša doseči z raznimi sredstvi. Ustroj sodišč, položaj in plača sodnikov se uvrščajo v one važne, pod 1. omenjene zadeve, ki naj se uredé samo z zakonom. Ta zahteva, ki se kaže tudi v določbi, da ne sme nihče biti odtegnjen svojemu *zakonitemu* sodniku, se proglašá v ustavi, kjer je tudi določena neodvisnost sodnikov in temeljna načela sodnega postopka. V ustavah so določene tudi pravne garancije neodvisnosti, to so: nepremestljivost sodnika brez njegovega pristanka, neodstavljljivost brez sodne (redne ali disciplinske) razsodbe, prepoved upokojitve sodnika brez njegove prošnje, ako ni dosegel določene starosti ali ako ni postal telesno ali duševno nesposoben za izvrševanje svoje službe; dalje netožljivost sodnikov radi njih sodnega delovanja brez odobritve višjega sodišča in končno neskladnost (inkompatibilnost) sodniške službe z drugimi poklici. Neodstavljljivost se smatra danes za nekaj tako

samo po sebi umljivega in bistvenega za sodniško službo, da velja v Franciji za neko višje pravilo, dasi sedanji ustavni zakoni francoske republike iz l. 1875 o tem nič ne govoré.

Navedene institucije služijo garanciji neodvisnosti sodnikov sploh pri izrekanju sodbe. Da se pa prepreči kolikor mogoče pristranost, t. j. moralna in intelektualna odvisnost sodnika v konkretnem primeru, se poleg prepovedi ustanovitve izjemnih sodišč določa tudi še izključitev in možnost odklonitve tistih sodnikov, o katerih bi se dalo iz vzrokov, označenih v zakonu, dvomiti, da bi bili v tem konkretnem primeru popolnoma nepristranski; to so n. pr. sodniki, ki so s stranko v sorodstvu ali svaštvu, ali ki so pri sporu samem prizadeti kot stranke ali priče; dalje n. pr. taki, ki so v prijateljskih ali sovražnih odnosjih s stranko. Da ne bi mogla sodna uprava določiti sodnika šele za konkretno zadevo, se sestavljajo, včasih celo z žrebom, senati pri kolegialnem sodišču za daljšo dobo in se tudi sodniku-poedincu naprej določa stvarni obseg njegovih poslov za daljšo dobo.

Na neodvisnost sodnikov ni brez vpliva način, kako se postavljajo na svoja mesta. Da se prepreči vpliv uprave pri imenovanju sodnikov, se priporoča, ali da naj sodniki sami volijo ali vsaj s svojo volitvijo predlagajo bodoče sodnike, tako da volijo člani višje sodne

instance člane nižjih instanc, ali pa da naj jih voli ali narod sam ali narodno zastopstvo. Volitev sodnikov po narodu ali po parlamentu nahajamo sedaj v Severni Ameriki, Rusiji in v Švici. Ta način postavitve odtegne sicer sodnike vplivu uprave, podvrže jih pa vplivu volivcev, zlasti ako so, kar vprav zahteva demokratsko načelo, voljeni za kratko dobo, in ako se lahko na novo volijo, kar zahteva potreba namestitve izkušenih sodnikov; tudi nastavev strokovno najboljše kvalificiranih se da pri tem načinu težko doseči. Zato se volijo v prej navedenih deželah večinoma le nižji sodniki neposredno po ljudstvu, višje pa imenuje šef upravne oblasti ali parlament; tako n. pr. se imenujejo člani najvišjega zveznega sodišča Zedinjenih držav Severne Amerike po zveznem predsedniku s potrditvijo senata, člani zveznega sodišča v Švici pa po parlamentu. Kako se je bati političnih vplivov pri volitvi sodnikov, je razvidno iz dejstva, da je v nekaterih delih Severne Amerike in tudi Švice poskrbljeno za zaščito manjšin pri teh volitvah.

V veliki večini evropskih držav se skoraj vsi sodniki imenujejo po najvišjem šefu upravne oblasti, ki pa je ponekod vezan na kandidatne liste, predložene po sodniških kolegijih. Kljub stalnosti in neodvisnosti sodnikov se vendar lahko pokaže vpliv uprave

že pri njihovem imenovanju in tudi pri pomikanju v višje čine. Popolna ločitev sodne od upravne oblasti je pač nemogoča, kar se sicer kaže tudi v tem, da smejo v večini kazenskih primerov soditi sodišča le na obtožbo državnega pravdnštva, ki je kot upravno oblastvo posredno ali neposredno podrejeno ministru in vezano na njegova navodila; seveda služi ta institucija na drugi strani neodvisnosti sodnika pri sojenju, ker ni obenem obtožitelj in zato tudi ne prizadet po enostranskem zastopanju javnih, t. j. državnih interesov. Nedostajanje popolne ločitve sodne od drugih oblasti se pojavlja tudi v pravici pomilostitve in amnestije, ki spada v kompetenco ali upravne ali zakonodavne oblasti.

Da se uveljavi v pravosodstvu večja gibkost, svoboda in človečnost, se poverja sojenje poleg poklicnim tudi nepoklicnim (»laičnim«) sodnikom. V kazenskem postopanju se taka mešana sodišča kažejo v *poroti*. Porotniki so državljani, glede katerih se ne zahteva druga nego moralna kvalifikacija ter normalne umstvene sposobnosti. Iz večkrat prerešetanega seznama in zato nazadnje zelo zmanjšanega števila teh državljanov se postavljajo porotniki za določeno kazensko razpravo z žrebom, pri čemer imajo stranke neko omejeno možnost odklonitve. Poleg tega je v zakonih poskrbljeno, slično kakor glede poklicnih sod-

nikov, tudi za izključitev takih porotnikov, o katerih bi se lahko dvomilo, da so popolnoma nepristrani. Porotnikom v pravem smislu besede gre le sodba o vprašanju krivde. Sodijo po zdravi pameti, nemoteni po teoretskih vidikih. Neodvisni so torej od zgolj teoretskih juridičnih razmotrivanj, ki prevladujejo včasih preveč pri poklicnem sodniku, odvisni pa so dostikrat od zgolj čustvenih vtiskov in od občnega mnjenja. To tem bolj, ker je porota določena navadno le za težje in za politične zločine, glede katerih je vprav namerjeno, da se prepusti odločba o krivdi ljudski sodbi. Po odločbi porotnikov o krivdi izrekajo poklicni sodniki v večini držav sami ali oprostitev ali obsodbo s prisoditvijo kazni. Ta delitev sojenja po dveh raznolikih skupinah sodnikov je v kazenskih stvareh izvedljiva, ker se da vprašanje krivde, ki je duševna (psihična) stran dejanskega stanja, vobče lahko ločiti od vprašanja kazni, ki je pravna posledica krivde, torej strogo pravno vprašanje. Vendar se je tudi v kazenskem sodstvu vršila v nekih državah in se čim dalje bolj i v drugih vrši popolno izenačevanje v sodnem poslovanju poklicnih in laičnih sodnikov, ki se, kadar sodijo z isto kompetenco kakor poklicni sodniki o krivdi in kazni, zovejo *večniki* (scabini). Ravnopravno sodelovanje laičnih prisednikov se je v mnogih

državah uveljavilo tudi v civilnopravnem sodstvu, kjer ima sicer vprašanje krivice razmerna majhen pomen, kjer pa gre mnogokrat za pravde, kojih rešitev ne zahteva samo juridičnega znanja, temveč tudi poznavanje drugih strok. Zato so laični prisedniki pri specialnih sodiščih, kakor so trgovska, rudarska, obrtna sodišča, izbrani iz oseb dotičnega poklica.

Kakor že omenjeno, se razlikujejo sodišča od upravnih oblastev po tem, da je zanje edino merilo zakon in da se poskuša doseči zakonitost njihovega delovanja ne samo po posebno skrbnem postopanju, temveč tudi po kolikor mogoče neodvisnem položaju sodnikov. Državna organizacija postane tem bolj zakonita, čim bolj je delovanje državnih organov ali samo sodno v navedenem smislu, ali pa čim bolj je kontrolirano po sodiščih. Sodniška kompetenca se je polastila najprej civilnega in kazenskega prava, ki se tičeta najvažnejših človeških interesov, t. j. imovine, življenja in svobode, se je nato, že v dobi absolutizma, polagoma raztegnila tudi na vladarjevo imovino, potem na državno imovino (fisk), dalje na ravnanje s to imovino v okviru državne organizacije same (računska sodišča), podvrgla si je v 19. stoletju skoraj vso javno upravo (upravna sodišča), v nekaterih državah celó zakonodajo (pri navadnih sodiščih ali

posebnih ustavnih sodiščih); dalje tudi spore (konflikte) o kompetenci med upravo in pravosodstvom (konfliktna sodišča). Končno stojé i sodišča sama pod sodniško kontrolo z ustanovitvijo več sodnih instanc. V nekaterih državah sodijo o zakonitosti volitev v narodno zastopstvo posebna volivna sodišča, o nezakonitih činih ministrov pa posebna državna sodišča ali pa gornji dom parlamenta.

Ob koncu 18. stoletja na evropskem kontinentu se porajajoče in v 19. stoletju vedno rastoče stremljenje po zavarovanju zakonitosti delovanja vseh državnih organov se da zasledovati zlasti v razvoju upravnega sodstva, t. j. kontrole, ki jo vršijo neodvisni organi nad upravnimi, t. j. nad takimi zakone izvršujočimi organi, ki ne uživajo neodvisnosti. To stremljenje se je moralo boriti z drugim, v istem času zaslovelim načelom ločitve oblasti. Na Angleškem tega boja ni bilo, ker je tam po zrušitvi vladarskega absolutizma zavladal princip, da morajo sodišča soditi o zakonitosti vseh v državni organizaciji storjenih činov prav tako, kakor morajo soditi o zakonitosti izven te organizacije, torej po privatnikih storjenih dejanj. Zato so na Angleškem z malo izjemami (n. pr. glede kralja) kompetentna redna sodišča, kadar gre za vprašanje zakonitosti činov upravnih uradnikov. V takih primerih pa se naperja z malo iz-

jemami tožba proti uradniku osebno in ne proti državi. Angleži ne poznajo posebnih »upravnih« sodišč.

Drugače se je to vprašanje rešilo na evropskem kontinentu, zlasti na Francoskem. Tam je zavladala po zrušitvi monarhičnega absolutizma ideja o ločitvi in medsebojni neodvisnosti treh državnih oblasti: zakonodaje, uprave in pravosodstva. V tem principu so videli Francozi garancijo za politično svobodo, katera bi bila po njihovem mnenju ogrožena, kadar bi bile te tri oblasti (ali pa dve izmed njih) združene. Stroga ločitev tudi ne trpi, da bi ena oblast drugo nadzorovala, kar naj velja zlasti v razmerju med sodno in upravno oblastjo. Že z dekretom z dne 16. avgusta 1790 je bilo določeno to-le: »Sodne funkcije so drugačne kakor administrativne in bodo od njih vedno ločene. Sodniki ne smejo na nikakršen način motiti delovanja administrativnih oblastev, niti predse pozivati upravnih uradnikov radi njihovega poslovanja, sicer zapadejo kazni radi kršitve službene dolžnosti.« V tej določbi, kakor tudi še v drugih, se ne razodeva samo načelo ločitve oblasti, temveč tudi miselnost revolucionarnih dob, ki nočejo biti odvisne od sodne kontrole. Tako kontrolo so imeli Francozi za nevarno komaj doseženi svobodi in so še sedaj mnenja, da bi sodišča, ako bi sodila o upravnih

aktih, ovirala uspešno delovanje upravnih oblastev. Na ta način seveda ni rešen problem zaščite posameznika pred nezakonitimi čini upravnih oblastev. Neka garancija se da v tem pogledu doseči z dobro organizacijo uprave, posebno z ustanavljanjem več upravnih instanc, tako da se v svojih pravicah po nižji instanci oškodovani lahko pritoži na višjo instanco. Ta garancija takozvanega »instančnega teka« ni neznatna, vendar pa nezadostna, kakor je izkustvo pokazalo. Kajti radi svoje odvisnosti od vrhovnih političnih činiteljev, najsi bo to vladar ali parlament, ne bodo upravna oblastva pri varovanju »javnih« interesov, pod katerimi se skrivajo mnogokrat politični motivi, vedno izvrševala zakonov nasproti poedincem nepristransko, kar je tem bolj občutljivo, ker imajo baš ta oblastva vsa prisilna sredstva državne organizacije na razpolago.

Vendar so našli Francozi v samem ustroju svoje uprave lek zoper samovoljo ali nezakonitosti uprave. Francoska uprava se razpredeljuje v tri kategorije, ki so: 1. aktivna uprava (*administration active*), katera je, tvoreča izvršilne upravne čine, strogo centralizirana in takole stopnjevana: šef države in ministri, pod njimi prefekti in pod temi župani; 2. posvetovavna uprava (*administration délibérante*), ki se posvetuje v kolegijih, n. pr. ob-

činski odbori; njene sklepe pa izvršuje aktivna uprava; 3. svetodavna, konzultativna uprava (administration consultative), ki daje nasvete šefom aktivne državne uprave; to je državni svet (Conseil d'Etat) in prefekturni svet (Conseil de préfecture). Napoleon I. je odvzel aktivni in posvetovavni upravi kompetenco, odločati o *sporih*, ki nastanejo med njo in poedinci, in je to kompetenco podelil izključno svetodavni upravi (zlasti državnemu svetu, pa tudi prefekturnim svetom). S tem je bil položen temelj za razvoj posebnega upravnega sodstva. Vendar državni svet ni bil sodišče v pravem smislu besede. Poleg naloge, soditi o administrativnih sporih, je obdržal tudi svojo prvotno kompetenco, dajati nasvete aktivni upravi. Odločbe njegove v administrativnih sporih pa so bile dolgo časa formalno le nasveti (avis), ki niso bili pravno obvezni za šefa uprave; vendar si le-ta radi velike avtoritete državnega sveta skoro nikoli ni upal odločati nasprotno takemu nasvetu. Šele z zakonom iz leta 1872 je bila pripoznana odločbam državnega sveta formalna moč izvršne razsodbe (arrêt). Člani francoskega državnega sveta še danes ne uživajo formalne neodstavljljivosti, kakor jo imajo redni sodniki. Tako močan je vpliv načela ločitve oblasti, da prištevajo Francozi še danes državni svet k upravnim oblastvom,

ker nočejo priznati, da bi katerokoli »sodišče« odločalo o aktih uprave. Vendar se državni svet, kadar sodi o administrativnih sporih, sedaj ne razločuje od sodišča, posebno radi tega ne, ker so njegovi člani radi svojega velikega ugleda v resnici prav tako neodvisni v sojenju kakor drugi sodniki. Da je res tako, dokazuje tudi dejstvo, da so odločbe računskega sodišča (*Cour des comptes*), čigar člani so tudi kot sodniki formalno neodstavljivi, podvržene glede zakonitosti kontroli državnega sveta, čigar člani niso formalno neodstavljivi. Danes vrši francoski državni svet svojo nalogo, ščititi poedince zoper nezakonite čine upravnih organov, mogoče bolje nego bi to storila redna sodišča; to pa radi svoje izborne sestavitve, velikega ugleda, dobrega poznavanja upravnega prava, in ker (smatran še vedno kot upravno oblastvo) ni oviran po bojazni, da bi mogel kršiti načelo ločitve oblasti. On odloča o vseh pritožbah radi prekoračenja kompetenc upravnih oblastev (*excès de pouvoir*), in gre v raziskovanju zakonitosti celó tako daleč, da razveljavlja take upravne čine, ki so formalno zakoniti, ki pa so izdani iz drugih motivov nego so tisti, radi katerih dovoljuje zakon take ukrepe (*détournement de pouvoir*). Razveljavljen je bil n. pr. ukrep župana, po katerem se je zaprlo privatno konjsko sej-

mišče iz higienskih razlogov, dočim je bil pravi razlog, prisiliti ljudi k uporabi občinskega sejmišča, da bi se tam plačevale pristojbine itd. Ni čuda, da imajo Francozi veliko zaupanje v državni svet in da ga cenijo za enega glavnih stebrov osebne svobode.

Na evropskem kontinentu je prodrlo v glavnem francosko naziranje o kontroli zakonitosti upravnega delovanja. V drugi polovici 19. stoletja so se ustanovila v nemških in nato v ostalih državah upravna sodišča; članom teh sodišč je, vsaj v zadnji instanci, pripoznan isti pravni položaj kakor članom rednih sodišč (neodstavlјivost, nepremestljivost itd.). Ustroj in kompetenca upravnih sodišč pa sta zelo različna: tu nahajamo samo eno upravno sodišče za vso državo, tam več upravnosodnih instanc; v nižjih instancah sodelujejo ponekod tudi sodniki-laiki; v nekaterih državah je več upravnih sodišč s stvarno različno kompetenco, n. pr. sodišča za upravne zadeve sploh, poleg tega pa še posebno sodišče za računsko kontrolo; v nekaterih državah je kompetenca upravnega sodišča takoj podana, ko se pojavi administrativni spor, v drugih državah se mora spor najprej odločiti v vseh upravnih instancah, tako da je šele zoper odločbo zadnje instance dopustna pritožba na upravno sodišče; nekatera upravna sodišča imajo samo kompetenco, soditi o sporih, druga

vršijo po francoskem zgledu tudi še upravne, zlasti svetodavne naloge (v Jugoslaviji se je sojenje o disciplinskih pregreških državnih uslužbencev poverilo upravnim sodiščem).

Najpomembnejša naloga upravnih sodišč pa je povsod, da sodijo o zakonitosti činov upravnih oblastev, kadar postane ta zakonitost sporna, kadar namreč kdo trdi, da je upravno oblastvo kršilo njegovo pravico z nezakonitim aktom. Tak spor med posameznikom in upravno oblastjo se zove administrativni spor (*contentieux administratif*). Po nekih zakonih pa je tudi možno, da toži kako državno oblastvo drugo državno oblastvo pri upravnem sodišču radi kršitve zakona, zlasti takrat, kadar se je s temi čini država denarno oškodovala. Upravna sodišča smejo načeloma presoјati upravne akte samo glede na zakonitost, dočim sme višje upravno oblastvo presoditi čine nižjega tako glede na zakonitost kakor tudi glede na primernost. Spora o zakonitosti ne more biti, ako se je upravno oblastvo držalo zakona tudi v tem smislu, da je ravnalo po svoji uvidevnosti, če mu zakon to dopušča. Ta možnost, izbirati po zakonski pooblastitvi med več možnimi čini tistega, ki se smatra, da je najbolj umesten, se imenuje svobodna ocena ali prosti preudarek. Zato pravega administrativnega spora ni v zadevah svobodne ocene in zato je v takih primerih

kompetenca upravnega sodišča načeloma izključena, če pozitivna zakonodaja kaj drugega ne določa. Seveda je v tem oziru vse odvisno od tega, kaj ima zakon za svobodni preudarek; baš zato pa je stvar upravnega sodišča, da raziskuje in odloča, ali in v kakem obsegu je po zakonu dovoljen tak preudarek. V tem pogledu imajo upravna sodišča dalekosežne možnosti pri tolmačenju zakonov. Kakor smo že omenili, je francoskemu državnemu svetu uspelo raztegniti pomen zakonitosti celo na motive oblastev pri storitvi upravnih aktov. Glede zakonitosti je nadalje prav tako kakor uporabljena zakonska norma važno tudi dejansko stanje, to so dejstva, glede na katera se je zakon uporabil. Zato morajo biti dejstva jasno dognana; brez take točne ugotovitve je predmet uporabe zakona nedoločen, s tem pa je tudi pravilnost uporabe zakona in zakonitost upravnega akta dvomljiva. Dasi to izhaja že iz samega pojma zakonitosti, določajo vendar nekateri zakoni o upravnih sodiščih še izrečno, da naj se po teh sodiščih razveljavijo taki upravni akti, ki radi pomanjkljivega postopanja ne temeljijo na točno ugotovljenem dejanskem stanju. Končno se je razširil tudi pojem »administrativnega spora« tam, kjer se pritožba na upravno sodišče ne dovoljuje samo tistemu, čigar pravica, temveč tudi tistemu, čigar »osebni interes« je bil kršen

z nezakonitim upravnim aktom. S tem se je razširil krog ljudi, ki imajo pravico do zaščite po upravnem sodišču in je storjen korak proti tistemu stanju, v katerem bi smel vsakdo, najsi bo osebno prizadet pri stvari ali ne, naperiti zoper oblastvo radi nezakonitih upravnih činov tožbo, ki bi imela značaj rimske »actio popularis«, s katero se ne varuje subjektivna pravica, temveč obstoj objektivnega prava, to se pravi sploh ravnanje po zakonu. Dosedanji razvoj upravnega sodstva in tendence, ki se dajo pri njem opazovati, nam kažejo, kako se razteza upravnosodna kontrola vedno bolj na vso upravo. V Franciji n. pr. gine čim dalje bolj naziranje o posebnih vladnih činih (actes de gouvernement), ki naj bi bili izvzeti iz upravnosodne kontrole; sem spadajo zlasti dejanja politične narave, ki jih vlada stori ob izrednih prilikah v državnem interesu. Ako so podani zakonski pogoji za navedeno kontrolo, sliči katerakoli izjema iz nje teoriji o »raison d'Etat«, ki je neskladna s strogo pravno državo.

Ker je v pozitivnem pravu točno razmejevanje med kompetencami sodišč in upravnih oblastev, zelo težko, se pojavljajo kompetenčni konflikti med njimi. Tak konflikt je ali *pozitiven*, kadar si sodno in upravno oblastvo hkrati lastita kompetenco odločitve istega primera, ali pa *negativen*, kadar odklanja eno

in drugo oblastvo svojo kompetenco. Tožbo za rešitev negativnega konflikta sme podati stranka, ker ima ona interes pri tem, da se zadeva uredi. Pri pozitivnem konfliktu pa sme navadno samo najvišje upravno oblastvo, ki se smatra za kompetentno, zahtevati, da se ustavi tekoče sodno postopanje in da se konflikt reši. V starejši dobi je o kompetenčnem konfliktu odločal ali šef uprave (vladar) ali pa zakonodavna oblast, na Francoskem pozneje državni svet. Temu sistemu, ki daje prednost upravni oblasti, stoji nasproti drugi, ki daje prednost sodni oblasti na ta način, da odloča najvišje redno sodišče o kompetenčnih sporih med upravo in pravosodstvom in tudi o takih, ki nastanejo med raznolikimi sodišči, n. pr. med rednimi in upravnimi. Ta sistem velja v nekaterih sedanjih državah (n. pr. v Jugoslaviji). Drugje pa je za rešitev teh sporov ustanovljeno posebno (konfliktno) sodišče, ki je sestavljeno iz rednih in iz upravnih sodnikov. V Angliji takih konfliktov sploh ne poznajo. Tam odločajo vedno sodišča sama o svoji kompetenci.

Sodno delovanje se karakterizira v modernih državah s tem, da je za sodišče odločilen edinole zakon; to ne izključuje, da ne bi sodišča uporabljala tudi drugih norm, n. pr. uredeb. Sodišča ne smejo prezirati veljavnih činov drugih državnih oblastev, smejo jih pa

presojati glede na njihovo veljavnost; radi tega so sodišča kompetentna, da presojuje uredbe glede na njih skladnost z zakonom. Sodišče lahko v konkretnem primeru smatra za neveljavno uredbo, izdano od upravne oblasti, katera po mnenju sodišča ni v skladu s kako zakonsko normo, mora se pa držati tiste uredbe, katero spozna za zakonito. Dočim imajo sodišča vobče le pravico, da ne uporabljajo protizakonitih uredbe, je tudi možno, da je posebnemu sodišču podeljena kompetenca, da uničuje take uredbe (avstrijsko ustavno sodišče).

So države, v katerih je več kategorij zakonov z različno pravno veljavo, n. pr. v tistih zveznih državah, kjer imajo po zvezni ustavi sami zvezni zakoni prednost pred pokrajinskimi. Kompetenco, odločati o obstoju nasprotja med zveznimi in pokrajinskimi zakoni, ima navadno najvišje zvezno sodišče.

Večje težkoče je povzročalo vprašanje veljavnosti zakonov, ki nasprotujejo določbam ustave, n. pr.: ustava prepoveduje uvedbo smrtne kazni, zakon pa določa za kak delikt to kazen. V nekaterih državah z zapisanimi ustavami prevladuje mnenje, da zakon za sodišča ni edino odločilno merilo, temveč da je glede skladnosti z ustavo podvržen sodni kontroli. V Franciji se je smatrala taka kontrola zakonov za protivno načelu ločitve za-

konodavne od sodne oblasti. Dekret z dne 16. avgusta 1790 vелеva: »Sodišča se ne smejo ne direktno ne indirektno udeleževati izvrševanja zakonodavne oblasti, ne preprečevati ne ustavljati izvršitve odlokov zakonodavnega telesa, ki jih je kralj sankcioniral, sicer zapadejo kazni radi kršitve službene dolžnosti. Sodišča so zavezana, da dajo edinole prepisati v poseben seznam ter da v osmih dneh razglasijo tiste zakone, ki se jim pošljejo.« Očividno so se hotela s tem vezati sodišča absolutno na zakone in se jim je hotela vzeti možnost, presojati na kakršenkoli način njih veljavo. V drugih krajih in časih pa se je iz načela ločitve oblasti sklepalo baš obratno, namreč da imajo sodišča pravico, presojati zakone glede na ustavnost, ker neustavni zakoni sploh niso zakoni; obe oblasti, zakonodavna in sodna, sta enako vezani na ustavo, oziroma enako odvisni od ustavodavne oblasti. Dosledno pa bi se morala po strogem principu ločitve oblasti priznati tudi upravi, vsaj v njeni najvišji instanci, ista pravica kakor sodni oblasti.

Vse to dokazuje, da se ta problem s samega stališča ločitve oblasti ne da rešiti; kajti problem ni ta, ali so neustavni zakoni, logično premotreni, veljavni ali ne; povsem je jasno, da takim zakonom, ako jih primerjamo z ustavo, iz katere črpajo svojo obvezno moč,

ne moremo pripisovati logične veljave. Vprašanje je le, *kdo* naj ugotovi ustavnost oziroma neustavnost zakonov na *pravno obvezen* način. Ni ga načela, ki bi bilo bolj nasprotno vsaki možnosti, rešiti to vprašanje na pravno obvezen način, nego je načelo ločitve oblasti. Kajti pri popolni ločitvi bi morala vsaka oblast sama rešiti vprašanje, ali je ona sama ali kaka druga njej koordinirana oblast prekoračila svoje kompetence. Tako razmerje ustvarja konflikte, ni pa v stanju rešiti jih. Rešiti se dajo ti konflikti le na dvojen način: ali po ustavodavni oblasti, ki je vsem ostalim nadrejena, kar bi pa sličilo presojanju zakona po nanovo ustvarjenem in ne po onem ustavnem pravilu, ki je obstajalo v trenutku postajanja spornega zakona, — ali pa po eni izmed treh državnih oblasti.

Zato je tudi v vsaki državi z logično nujnostjo, po zapisanem ali nezapisanem ustavnem pravu, *eni* oblasti prepuščeno, da pravno obvezno odloča o svoji in o kompetenci drugih oblasti, in je treba to vprašanje rešiti iz besedila ali iz duha pozitivnega ustavnega prava. Pokazali smo že, kako se po pozitivnem pravu rešujejo konflikti med upravo in sodstvom.

Glede prekoračenja kompetenc legislativne oblasti je potrebno najprej pripomniti, da je tako prekoračenje nemogoče tam, kjer ustave v formalnem smislu ni in kjer zato nima za-

konodavstvo nobenih pravnih meja, kakor je to na Angleškem. Kadar pa določa zakonodavstvu take meje pozitivna ustava, ki mu podeljuje le neke kompetence, ne pa vseh, nastane prej postavljeno vprašanje, kdo naj odloča, ali se je zakonodavni organ držal svoje kompetence in potemtakem ustvaril veljavne zakone ali ne. Upravni oblasti se ne bo poverilo odločanje o tem vprašanju, vsaj tam ne, kjer sodeluje pri zakonodaji, ali kjer postane zakon veljaven kljub njenemu protestu (n. pr. veto predsednika severnoameriških Zedinjenih držav ali odložitve sankcije v parlamentarnih monarhijah), ali pa kjer se sploh ne sme dotikati zakonodaje, kakor je to v absolutni demokraciji, ker je tam zakon kot neposreden izraz narodove volje za upravno oblast absolutno obvezen. Kjer je ta oblast sama deljena, kakor v zvezni državi, je sicer mogoče, da izpodbija zvezna uprava veljavnost pokrajinskih zakonov in pokrajinska uprava veljavnost zveznih zakonov radi neustavnosti; o teh sporih pa odloča posebno sodišče. Preostane torej le dvoje: 1. Zakonodavna oblast odloča sama s samim činom zakonodaje o svoji kompetenci, kakor je to očitvidno hotel prej navedeni francoski dekret iz l. 1790; potem so vsi zakoni obvezni ne samo za upravo, temveč tudi za sodišča; ustavne določbe glede kompetenc zakono-

davne oblasti so pa v takem primeru brez sankcije, *lex imperfecta*. Za zakon se mora potem smatrati tisti proizvod zakonodavnega organa, ki je kot zakon posvedočen ali promulgiran. Sodišča bi mogla v dvomu presoјati le veljavnost promulgacije v tem pogledu, ali se je vršila po predpisih ustave, ne pa ustavnosti, t.j. pravilnosti čina zakonodaje. Upravna oblastva pa tudi promulgacije ne bi mogla presoditi, čim je storjena po vrhovnem šefu uprave in ob odgovornosti ministrov. 2. Presoja ustavnosti zakonov se poverja sodiščem. Po enem načinu smejo sodišča smatrati zakon, o katerem mislijo, da nasprotuje ustavi, za neveljaven, neeksistenten v tistem konkretnem primeru, o katerem sodijo; ne razveljavijo torej protiustavnega zakona, kakor tudi ne razveljavijo protizakonite uredbe. Objekt sodbe sploh ni zakon, temveč nekaj drugega, in le o priliki kake druge pravde izjavi sodišče, da ne more uporabiti zakona, na katerega se stranka sklicuje, ker je protiustaven. Zakon ostane kljub tej izjavi v veljavi; drugo sodišče ga lahko smatra za veljavnega. To razmerje sodišč nasproti zakonodaji se sklada na prvi pogled s principom ločitve oblasti, ker se sodišča ne vmešavajo v zakonodajo, ne razveljavljajo protiustavnih zakonov, temveč jim samo odrekajo obveznost takrat, kadar pride zakon v sfero pravo-

sodstva, t. j. v konkretnih primerih. Toda praktična posledica bo vendar enaka razveljavi zakona. Kajti kadar bo, kar je v tako važnih stvareh za gotovo pričakovati, končno sodbo izdalo najvišje sodišče, se ne bodo mogla odtegovati njegovemu pravnemu nazoru ne nižja sodišča ne upravna oblastva, zakaj vprašanje veljavnosti dotičnega zakona se bo moglo vedno spraviti z novimi konkretnimi primeri pred najvišje sodišče. Ta sistem sodniške presoje zakonov velja nesporno v severnoameriški zvezi, po njenem zgledu tudi v nekaterih drugih ameriških državah (v Argentini, Braziliji), v angleških dominionih (v Kanadi, Avstraliji in Južni Afriki) in tudi v nekaterih evropskih državah (v Norveški, Grčiji in Rumuniji). Historični razlogi, zakaj je prišlo vprav v Severni Ameriki do tega sistema, so bili navedeni že prej (glej str. 102 i. sl.). V novejšem času se množi, kljub mnogim pomislekom, naziranje o tej kompetenci sodišč vedno bolj tudi v drugih državah, kar je dokaz za tendenco, spraviti kolikor mogoče velik del državnega delovanja ne samo glede zakonitosti, temveč tudi glede ustavnosti pod kontrolo neodvisnih sodišč.

Sodna kontrola pa je lahko še intenzivnejša tam, kjer je, kakor v Avstrijski republiki, ustanovljeno posebno ustavno sodišče, katero ne sodi samo o priliki kake druge pravde o

ustavnosti zakonov, temveč o tej ustavnosti tudi kot glavni sporni zadevi, to pa na predlog zvezne vlade, kadar gre za deželne zakone, in na predlog kake deželne vlade, kadar gre za zvezne zakone. V vseh teh primerih razveljavlja, uničuje ustavno sodišče z obveznostjo tudi za druga oblastva pravno veljavo zakona, ki ga smatra za neustavnega. Ostala sodišča pa nimajo nikake kompetence, da presojuje veljavnost zakonov. Tudi v Češkoslovaški republiki je posebno ustavno sodišče poklicano, da razveljavlja protiustavne zakone. V Švici je zvezno sodišče kompetentno, da razveljavlja kantonske zakone (ne pa zveznih zakonov), ki se ne skladajo z zvezno ustavo ali z ustavo kantonov.

Protiustaven je zakon lahko iz dveh razlogov: Prvič, ker ureja zadevo, katero je ustava sama izločila iz kompetence zakonodavne oblasti, n. pr. obstoj državljanskih pravic, ki so se hotele na ta način zaščititi tudi nasproti zakonodajavcu, — in drugič, ker se ni vršila zakonodaja po ustavnih predpisih glede postopanja pri zakonodaji. Za sodišče, ki ima pravico, presojati ustavnost zakona, tudi pravilna promulgacija ne more biti dokaz ne za pravilnost zakonodavnega postopka ne za to, da se sklada zakon po svoji vsebini z vsebino ustave.

Nazadnje se lahko zastavi še vprašanje, ali ima sodišče s svojo pravico, presoјati ustavnost zakona, tudi pravico, presoјati ustavnost ustavnih zakonov, za kar bi šlo pri spremembi prvotne ustave in kar bi se tikalo ustavne pravilnosti ustavodavnega postopanja. Kadar je brez omejitve dopuščena sodna kontrola glede ustavnosti zakonov, ni uvideti, zakaj bi bili izvzeti tisti zakoni, ki izpreminjajo ustavo; in res so si v zadnjih letih severno-ameriška sodišča prisvajala tudi to kompetenco; v takih primerih pa bi mogel biti predmet presoje samo pravilnost ustavodavnega postopanja, vsebina nove ustave pa, ki je pravilno postala najvišja državna norma, se ne more meriti še po kaki drugi državni normi, — kvečjemu po kakem meddržavnem pravilu in samo pri kakem meddržavnem oblastvu.

So pa ustave, ki se ne izjavljajo izrečno o kontroli nad zakonodajo; ako se ne more priti z interpretacijo ne besedila ne duha (namen) ustave do jasnega zaključka, je treba pač počakati na razvoj ustavnega običaja, ki se bo v takem položaju moral razviti, ker bo moralo eno ali drugo naziranje o kompetenci za navedeno kontrolo obveljati.

Rešitev vprašanja, kdo naj ocenjuje ustavnost zakonov, je velikega pomena za pravno in politično obeležje države. Kajti z navedeno

pravico je nujno zvezana kompetenca, tolmačiti ustavo na avtoritativen in dokončen način. Sicer morajo vsa oblastva, zakonodavna, upravna in pravosodna, ki izvršujejo ustavo, njo tudi tolmačiti. Vprašanje pa je baš to, čigava interpretacija naj končno obvelja, zlasti pa, ali je zakonodaja s samim dejstvom zakonodaje že definitivno za vse druge oblasti absorbirala pravico te interpretacije, kar velja tam, kjer se ustavnost zakonov ne sme presoјati. Avtoritativna, dokončna interpretacija norme po kakem organu pa napravi ta organ v znatni meri za gospodarja *nad* normo, ker velja kot njen smisel to, kar *on* ugotovi. Avtoritativna interpretacija norme utegne dati tej normi enkrat ta, drugikrat pa drug smisel. Ameriška judikatura nam nudi primere, kako je najvišje sodišče, upoštevaјe pri presoji velјavnosti zakonov izpremembe v socialnem življenju, na različen in seveda vedno na pravno obvezen način interpretiralo določbe ustave. Prvotno je smatralo to sodišče nekatere zakone, ki so prepovedovali delovne pogodbe neke vsebine, za protiustavne, češ, da nasprotujejo ustavno garantirani svobodi sklepanja pogoдеб. Pozneje pa je smatralo najvišje sodišče take zakonske določbe za velјavne. Zakoni iz l. 1916 in 1919, s katerimi se je vladi poverila kontrola o uporabi otrok pri delu, pa so zopet bili spoznani

od najvišjega sodišča za protiustavne in neveljavne. Enkrat se je torej smatrala svoboda sklepanja pogodb za neomejeno, drugikrat pa za omejeno po socialnih potrebah. Z različnim pojmovanjem svobode se je spremenil tudi po sodišču avtoritativno določeni smisel ustavne določbe o svobodi sklepanja pogodb.

Razlika med tistimi pravnimi sistemi, ki poverjajo obvezno interpretiranje ustave sodni oblasti, in tistimi, ki to prepuščajo zakonodavstvu, je že radi tega velika, ker pridejo sodišča do možnosti interpretacije le v konkretnih primerih, katerih razsojanje so povzročila ali upravna oblastva ali privatniki, dočim postopa zakonodavstvo lahko iniciativno; potem pa tudi radi tega, ker bodo sodišča v takih vprašanjih postopala bolj skrbno in premišljeno nego parlamenti in utegne biti pravi smisel ustave bolje zavarovan po sodišču nego po politično orientirani parlamentarni večini. Za to govori že različna sestavitev sodišč in zakonodavnega organa. Toda baš glede na to različno sestavitev se da zastopati mnenje, da naj bo končna, pravnoveljavna interpretacija ustave poverjena tistemu činitelju, ki je po sestavi najbližji ustavodavni oblasti in v katerem je najbolj reprezentiran narod; to pa je v modernih državah zakonodavni organ.

Navedena interpretativna kompetenca je podeljena v Ameriki sodni, v mnogih evropskih

državah pa zakonodavni oblasti; v Ameriki je sodnik absolutno vezan na ustavo, v Evropi absolutno na zakone ali, bolje rečeno, na to, kar izdaja zakonodavni organ in kar je posvedočeno kot zakon.

Toda niti v Ameriki ni, kakor smo že omenili, najvišje sodišče popolnoma neodvisno od zakonodavnega organa, in kakor *Wilson* (Congressional Government, p. 37) priča, se je interpretacija ustave po najvišjem sodišču polagoma, ampak gotovo menjavala z menjavanjem moči med političnimi strankami. Z razveljavljanjem ali vsaj z ignoriranjem od narodnega zastopstva ustvarjenih zakonov postane sodišče prav lahko političen faktor in se bo le tedaj moglo uspešno braniti vplivov narod zastopajočega zakonodavnega organa, ako je globoko zasidrano v zaupanju ljudstva. V zvezi s tem naj bo omenjen značilen predlog bivšega predsednika Zedinjenih držav Severne Amerike *Roosevelta*: Če je sodišče (izvzemši najvišje federalno sodišče) spoznalo zakon, ki ga je narod sam sprejel (referendum), za neustaven, sme ljudstvo z večino glasov zoper sodni rek odločiti, da je zakon ustaven in da se mora izvršiti. Ta predlog je bil sprejet v državi Colorado.

Kar smo mogli ugotoviti glede dokončne interpretacije vrhovnih pravnih pravil v državi, velja tudi za nižja pravila v tem smislu, da ni-

majo vsi državni organi enakih pravic glede interpretacije vsega pravnega reda. Nekateri organi so absolutno vezani na določene stopnje pravnega reda, to se pravi, da ne morejo presoјati pravil te stopnje glede na njih veljavnost, to je njih skladnost s pravili višje stopnje, ki so ustvarjena po drugih organih; s tem pa jim je tudi interpretacija višjih pravil v znatni meri odvzeta.

Ako smo prej videli, da je ločitev oblasti v smislu popolne koordinacije in neodvisnosti med njimi nezdružljiva z enotnostjo pravnega reda, moramo sedaj poudariti, da je s to enotnostjo združljivo in zanjo celo potrebno načelo ločitve kompetenc, ki pomenja, da ima vsak državni organ svoj določen delokrog in da je to, kar stori v svojem delokrogu, obvezno tudi za druge organe, kolikor niso sami kompetentni kontrolirati njegove čine. Princip ločitve kompetenc se torej kombinira s principom kontrole. Kadar pa ni te kontrole, se ojača načelo delitve kompetenc v načelo pravne moči, ki pomenja, da to, kar državni organ v svoji kompetenci stori, postane ali takoj ali pod nekimi pogoji (pretek določenega časa brez pritožbe, odločba zadnje instance) dokončno in obvezno pravo ne samo za podrejene in prirejene, temveč tudi za nadrejene instance in tudi za oblastvo samo, ki je zadevo odločilo. Iz navedenih razlogov velja

marsikatera norma (zakon, uredba), t. j. mora se izvršiti po določenih državnih organih, dasi mogoče ni v skladu z ustavo, prav tako, kakor velja marsikatera pravomočna razsodba, ki ni v skladu z zakonom.

Ako vidimo v pravnem redu le sistem pravnih pravil, bi moralo biti vse neveljavno, kar nasprotuje najvišjemu pravilu, ker bi bilo nemogoče, da velja norma višje stopnje, obenem pa njej nasprotujoča norma nižje stopnje. Ker pa pomenja pravni red tudi organizacijo z nadrejenimi in podrejenimi organi, ki imajo vsak svoj določen delokrog, pravomočni izrek kompetentnega organa ni obvezen samo za druge organe, temveč za druge ljudi sploh, je torej veljavno pravo, najsi bo logično v skladu z višjim pravnim pravilom ali ne.

Spoznanje enotnosti pravnega reda kot sistema pravil na eni strani, na drugi pa stopnjevanja tega reda v zvezi z delitvijo in omejitvijo kompetenc in z načelom pravne moči, nam omogoča pogled i na idealnost prava kot norme i na njegovo realnost v delovanju državnih organov. To spoznanje nam bo tudi odprlo pogled na stališče države v meddržavnem pravu.

DRŽAVA IN MEDDRŽAVNO (MEDNARODNO INTERNA- CIONALNO) PRAVO

Razmerje države nasproti meddržavnemu pravu je bilo že določeno v definiciji države; to razmerje, namreč neposredna podrejenost meddržavnemu pravu, je vprav značilno za državo in jo razlikuje od drugih pravnih organizacij. Preostane samo pokazati nekatere primere, iz kojih je ta podrejenost razvidna.

Navadno se smatra, da se izražajo meddržavna pravila v dvojni obliki: ali kot običajno ali kot pogodbeno pravo. Vsebina pogodeb je odvisna od volje posameznih držav oziroma njih predstavnikov. Obveznost pogodbe, to je pravna dolžnost izpolniti jo, pa ne more izvirati iz njene vsebine, ker ta vsebina že predpostavlja, da je sploh dogovor obvezen, kakor tudi ne izhaja obveznost pogodbe med privatniki že iz pogodbe same, temveč iz zakona, ki določa, da je obveznost posledica sklenjenega dogovora. Pravilo, ki določa obveznost meddržavnih pogodeb sploh, ne more biti kaka

pogodba, ker bi se takoj pojavilo vprašanje veljavnosti te pogodbe itd., temveč je običaj-nopravno pravilo, da so pogodbe obvezne: *pacta sunt servanda*. V *viru* svoje veljavnosti mora torej meddržavno pogodbeno pravo biti neodvisno od volje posameznih držav, izražene v vsebini pogodbe; mora pa tudi biti neodvisno od vsake i najvišje državne norme (ustave), sicer bi stalo državno pravo vsake države nad meddržavnim pravom in državna organizacija sploh ne bi mogla biti vezana nasproti tuji državi (gl. str. 37); brez obveznosti pa izgubi pojem pogodbe sploh vsak smisel.

Tudi pri vprašanju legitimacije za sklepanje meddržavnih pogodb, to je pri vprašanju, kje in kako so določeni tisti državni organi, ki s svojo izjavo (ratifikacijo) dokončno vežejo svojo državo, se razodeva vrhovnost meddržavnega prava. Ker urejajo meddržavne pogodbe odnošaje med državami, mora biti formalno pogodbeno pravo na vsak način meddržavnega bistva. To velja že za pravilo, da je izmenjava ratifikacijskih listin tisti čin, s katerim je meddržavna pogodba sklenjena, kar ni določeno v ustavi ene ali več držav, temveč kar je meddržavni pravni običaj. Kar se pa tiče kompetence in legitimacije organov za sklepanje pogodb, si nasprotujeta dve mnenji. Po enem naziranju, ki se da braniti z zelo

tehtnimi razlogi, je po splošnem običajnem meddržavnem pravu ustanovljeno, da je najvišji načelnik državne uprave sam, za manj pomembne stvari pa načelnik posamezne pango državne uprave (minister, vojaški poveljnik) tisti, ki veljavno sklepa (ratificira) meddržavno pogodbo; vse to pa s pridržkom, da se ni v teh pogledih razvil za kako državo drug poseben pravni običaj. Mednarodna praksa, iz katere je nastalo običajno pravo, si je izbrala tisto oblastvo ali tisti državni organ, ki se da hitro in lahko spoznati in od katerega se pričakuje, da ne bo dal svoje besede brez gotovosti, da jo bo lahko držal. Vse to velja zlasti za načelnika države, ki je splošno znana oseba, katera se navadno, ko prevzame oblast, drugim državam uradno naznani (notificira). Iz vseh teh razlogov niso načelniki države samo državni, temveč tudi meddržavni organi. Pogodba torej, h kateri bi po ustavnem pravu pogodbene države moral parlament privoliti, katero pa je kljub temu sklenil načelnik države brez te privolitve, bi bila po meddržavnem pravu veljavna in država z njo vezana, dasi je kršeno ustavno pravo. Ta kršitev ima lahko ustavopravne posledice (n. pr. kazensko odgovornost ministrov), ne ovira pa, da je pogodba veljavna. Ako bi se smatrala taka pogodba za neveljavno, potem bi se zahtevalo

od vseh držav, da poznajo natančno ustavo (po besedilu in smislu) in ustavne običaje vseh drugih držav, s katerimi sklepajo pogodbe; to pa je že radi tega nemogoče, ker so ustavne določbe, baš kar se tiče parlamentarne odobritve mednarodnih pogodb, v mnogih državah nejasne in sporne celo med pravniki ene in iste države; kaj vse je treba n. pr. smatrati za »trgovinsko« pogodbo, za katero se skoraj povsod zahteva parlamentarna odobritev, in kaj za »politični sporazum«, za katerega se ne zahteva ta odobritev? Če je to v lastni državi sporno, se ne more zahtevati od tuje države, da si je ona o tem na jasnem. Od tega nejasnega vprašanja napraviti odvisno veljavnost pogodbe, bi pa sploh uničilo zanesljivost pogodbenega prava, ker se utegne pripetiti tudi tole: Pri sklepanju kake internacionalne pogodbe sta tedanja vlada in tudi tedanji parlament mnenja, da parlamentarna odobritev ni potrebna; pogodba se je brez te odobritve sklenila s tujo državo, ki je v popolni dobri veri, da je sklenila veljavno pogodbo. Pride druga vlada ali drug parlament, ki sta, kar je pri različnih možnostih interpretacije prav lahko mogoče, mnenja, da je bila parlamentarna odobritev potrebna in, ker je ni bilo, da je pogodba neveljavna. Na ta način bi se lahko država na škodo drugih držav otresla obvez-

nosti, ki so ji neprijetne. Iz vsega tega je razvidno, da potrebuje internacionalno pravo popolnoma jasnih legitimacij; in tako se da razlagati pravilo, ki ima moč običajnega prava, da je ratifikacija po načelniku države za veljavnost pogodbe potrebna in ne glede na ustavne določbe zadostna. Ako se pa hoče podeliti ustavnemu določilu o odobritvi parlamenta meddržavni pomen, potem se mora ta odobritev vnesti ali kot pogoj v tekst pogodbe ali pa v ratifikacijsko listino. S tem preidejo določbe nižjega prava (državnega) v višje pravo (internationalno) in postanejo *radi tega* obvezne med državami. Umevno je, da se je moglo goditi to zlasti tam, kjer potreba parlamentarnega sodelovanja ni sporna, ker je odobritev parlamenta (ali vsaj enega doma) predpisana za *vse* pogodbe (v Švici in v Zedinjenih državah Severne Amerike); parlamentarna odobritev se vnaša v *vse* ratifikacijske listine in zato je postal pogoj parlamentarne odobritve za *te* države posebno (partikularno) meddržavno običajno pravo.

Pa tudi drugo mnenje, po katerem so ustavne omejitve državnega načelnika tudi za meddržavno pravo pomembne, ker črpa državni načelnik vse svoje kompetence samo iz ustave in je torej samo po njem in brez ustavno predpisane parlamentarne odobritve

sklenjena pogodba *sploh* neveljavna, se opira v novejšem času na naziranje, da meddržavno pravo načeloma *prepušča* državnemu, določati *nekatero* formalne pogoje za sklepanje pogodb, zlasti odobritev po parlamentu. Tudi po tem naziranju je meddržavno pravo nadrejeno, ker delegira za to vprašanje pravo posameznih držav.

Na zelo spreten način so se v novejšem času Angleži izognili raznim neprilikam, ki lahko nastanejo radi vprašanja, kakšne internacionalne pogodbe naj se razpravljajo v parlamentu in kakšne ne. Leta 1924 se je uvedla praksa, da se *vse* te pogodbe položijo pred ratifikacijo po kralju za dobo 21 dni v spodnjem domu parlamenta. Če smatra parlament sam pogodbo za tako važno, da je treba o njej razpravljati, to stori. Če ne, se po preteku 21 dni vrši ratifikacija po kralju.

Ako pa je, kakor smo dokazali, država res podvržena meddržavnemu pravu, kako se da razlagati, da se mnogokrat internacionalno pravo ne izvaja takrat, kadar mu nasprotujejo pravila državnega prava, ko bi v takih primerih vendar morala ta pravila biti neveljavna, nična? Razumeti se da to protislovje le, ako pomislimo, da je država pravna organizacija s pravnimi pravili različnih stopenj in različne veljave ter z organi, ki so tudi na

raznih stopnjah nadrejenosti in podrejenosti. Kar smo mogli ugotoviti za ustroj državnega prava, da namreč niso vsi organi upravičeni, izvrševati in interpretirati ves pravni red, temveč da so določeni organi vezani na določeno stopnjo prava, ki ga morajo izvrševati in katerega ne smejo presojudati glede na skladnost z višjo stopnjo, to velja tudi, kadar pride državni ustroj v dotiko z meddržavnim pravom. Ako neki državni organi, n. pr. upravni uradniki, nimajo pravice, presojudati zakone in uredbe glede na njih skladnost z ustavo, imajo še manj pravico, presojudati zakone in uredbe glede na skladnost z internacionalnim pravom, n. pr. z meddržavnimi pogodbami. Oni teh pogodb sploh ne morejo izvrševati, dokler niso dobile oblike takega državnega pravila, na katerega so vezani. Zato se v posameznih državah uveljavljajo internacionalne pogodbe navadno v obliki zakona ali uredbe; zakonu enako moč ima tudi pogodba, ki je po parlamentu odobrena, čeprav se ne, kar se godi v nekaterih državah glede nekaterih pogodb, izdaja v popolnoma isti obliki kakor zakon. Če pa so po ustavah nekih držav internacionalne pogodbe obvezne kot zakon brez navedene preosnove, morajo biti vsaj proglašene na način, ki je predpisan za obvezna državna pravila. Položaj državnega organa, ki

naj izvrši internacionalno pogodbo, je podoben položaju eksekutorja, ki ne sme samostalno izvršiti sodbe, kadar zanjo izvé, temveč mora čakati na naročilo sodnika, in ki tudi ne sme presoјati sodnikove sodbe glede njene zakonitosti. Dolžnost, neposredno izvrševati meddržavno pravo, t. j. skrbeti, da bo izvrševano in da v ta namen dobi tako obliko, na katero so vezani i ostali organi, imajo le *nekateri* državni organi, n. pr. za meddržavne pogodbe tisti, ki so jih sklenili ali ki so odgovorni, da so se sklenile, torej načelnik države in ministri. Ako pa tega ne storé, se pojavijo razne odgovornosti, ki so določene v meddržavnem pravu. Glede meddržavne odgovornosti sploh pa je mogoče, da so njej podvržene osebe, ki so neodgovorne po državnem pravu. Čl. 227 Versailleske pogodbe iz l. 1919 je postavil pred posebno internacionalno sodišče nemškega cesarja Viljema II., ki je bil po nemškem državnem pravu neodgovoren. Mogoče je tudi, da ne zadene internacionalna odgovornost samo tistega, ki je prelomil internacionalne obveznosti, temveč tudi kakega drugega, — pri plačevanju odškodnine, ali pri eksekuciji v obliki vojne, lahko nedoločeno veliko število članov državne organizacije. To je eden mnogoštevilnih primerov odgovornosti za krivdo drugega (ves na-

rod je odgovoren za krivdo svoje vlade) in se bistveno ne razlikuje od odgovornosti vseh članov kake družbe za nepravilne čine družbenih organov.

Kakor bi moralo biti v okviru državnega prava vse neveljavno, kar nasprotuje ustavi, tako bi moralo v vsaki državi biti brez veljave vsako pravilo, ki nasprotuje meddržavnemu pravu. Toda te neskladnosti ugotoviti ni *vsak* organ upravičen. Dokler ni kompetentni organ o tem izrekel svoje sodbe, se bo meddržavnemu pravu nasprotujoče državno pravo prav tako izvrševalo, kakor se morajo izvrševati protiustavni zakoni, dokler ni za to kompetentni organ ugotovil protiustavnosti; in če je izjavil, da je dotični zakon ustaven, se bo moral izvrševati, dasi je mogoče zares protiustaven. Najnovejši razvoj meddržavnega prava je sicer velik napredek, kar se tiče ustvaritve internacionalnih organov za izvrševanje, interpretiranje in tudi za izsiljevanje meddržavnega prava; misliti je treba le na razne organizacije v okviru Društva narodov. Vendar ni ta naddržavna organizacija še tako jaka, kakor so posamezne državne organizacije, in zato so tudi garancije za skladnost med internacionalnim in državnim pravom šibkejše nego za skladnost med raznimi stopnjami v okviru državnega prava. Problem pa je isti. Kakor

smo mogli spoznati v državnem pravu enotnost kljub možnemu protislovju, ki se pojavi radi vezanosti organov na različne stopnje prava, tako vidimo isto v razmerju državnega prava nasproti meddržavnemu, ki pa tvori, kljub možnemu nesoglasju v izvrševanju, en pravni sistem, ker je samo v enem in istem sistemu nadrejenost in podrejenost mogoča. Enotnost je prav tako vseobči znak prava kakor je zanj značilna možnost vsebinskega protislovja pri njegovem udejstvovanju na raznih stopnjah pravne organizacije.

RAZMERJE DRŽAVE DO NE- DRŽAVNIH ORGANIZACIJ

Pravo v smislu državnih pravil ni edino merilo za človeško ravnanje. Obstoje še druga pravila in načela, n. pr. verska, moralna, socialna, modna, estetska, ki se od pravnih razlikujejo po tem, da ali nimajo nobene sankcije, ali da niso v zvezi s fizično silo, temveč z drugovrstnimi sankcijami, n. pr. duhovnimi posledicami ali izključitvijo iz občestva, ki je organizirano po takih pravilih.

Pravo si pa lahko usvoji ta pravila, jih sprejme v svoj sistem, tako da pridejo v zvezo z državnimi organi in s prisilno izvršbo. S pridobitvijo pravne veljave ne izgubijo svoje od prava neodvisne veljave in vrednosti; prepoved umora n. pr., ki ima za večino primerov tudi pravno veljavo, poleg nje pa tudi verske, moralne in socialne sankcije, obdrži te sankcije, tudi ako bi pravne sankcije za vse ali nekatere primere umora odpadle. Poleg takih, po svoji vsebini pravnemu in še kakemu drugemu sistemu skupnih, po izvoru veljav-

nosti in po sankcijah različnih norm, je pa še mnogo pravil nepravnege značaja, do katerih je država v tem smislu indiferentna, da ne zapoveduje in ne prepoveduje njih vsebine. Sem spadajo n. pr. v mnogih državah verski predpisi glede molitve ali udeležbe odraslih oseb prislužbi božji. Nemoteno izvrševanje teh predpisov je sicer navadno zaščiteno, v mnogih državah pa na isti način in nič bolj kakor osebna svoboda sploh.

Država zavzame torej lahko nasproti ne-državnim, t. j. takim pravilom, ki niso ustvarjena od državnih organov, tole stališče: ali prepove njih izvrševanje, n. pr. v mnogih državah suženjstvo, krvno osveto, mnogoženstvo; ali si usvoji njihovo vsebino, n. pr. versko in etično prepoved kraje; ali dovoljuje njih izvrševanje in ga zaščiti kot del osebne svobode.

Kakor so ljudje pod vidikom pravnih norm združeni v državi, tako so tudi mnogokrat organizirani pod omenjenimi nepravnimi vidiki, t. j. združeni so v posebnih za religioznimi, socialnimi, moralnimi nameni idočih društvih, ki imajo, liki država, svoja organizatorna pravila in svoje organe, t. j. ljudi, kojih dolžnost je brigati se za izvedbo dotičnih pravil, in ki mnogokrat razpolagajo s posebno imovino za pospešitev društvenih

namenov itd. To so organizacije, slične državi, toda s to bistveno razliko, da nedostaje njihovim pravilom sankcija prisilne izvršbe; zakaj, ako bi bila ta pravila tudi prisilno izvršna, bi s tem postala državna pravila, ker je prisilna izvršba lastna edinole pravu države.

Kar je bilo rečeno glede načina odnosov prava nasproti nepravnim pravilom, velja v glavnem tudi glede možnih odnosov pravne organizacije, t. j. države, nasproti navedenim organizacijam (ki se, ako so to krščanske verske družbe, imenujejo *cerkve*).

1. Država jih lahko prepove; ni pa nujno, da bi bila s tem zvezana prepoved izvrševanja dotičnih verskih ali moralnih načel, kar bi bilo zoper svobodo vere in vesti; le združitvev, organizacija ljudi pod vidikom teh načel, njih organizirano javno veroizpovedanje (javni kult), nastavitvev posebnih organov je včasih prepovedano (kakor so bile v dobi francoske revolucije neke asociacije kot konkurenca proti državni organizaciji prepovedane, gl. str. 213).

2. Država si cerkveno organizacijo usvoji, se z njo istovetuje, tako da je državna organizacija v celoti ali vsaj deloma tudi cerkvena organizacija in obratno. Pri tem sistemu takozvanega »državnega cerkovstva«

so cerkveni organi (duhovniki) državni uradniki in je načelnik države tudi načelnik cerkve. Ena cerkev je vladajoča, ker se seveda ne more državna organizacija istovetiti z več različnimi organizacijami; druga veroizpovedanja so, ako niso sploh prepovedana, na vsak način manj upravičena od vladajočega. Ostanki tega sistema, ki je v sedanjem času skoro popolnoma izginil, so se ohranili na Angleškem, kjer obstoji ena državna cerkev; na ta sistem spominja tam in še v nekaterih drugih državah pravilo, da mora imeti državni načelnik neko določeno veroizpoved. — Kadar pa sta država in cerkev spojeni pod vidikom cerkvene organizacije tako, da verski smoter prevladuje, govorimo o teokraciji (starožidovska država). Kakor danes ni več tega, tako tudi ni več »hierokratskega« sistema, ki je v neki dobi srednjega veka pomenil nadvlado papežev nad evropskimi državami.

3. Država lahko eno ali več ali vse cerkvene organizacije dovoli, ne da bi se s katerokoli izmed njih istovetila; radi tega tudi ne zabranjuje nepripadnosti k nobeni taki organizaciji (brezkonfesionalnosti). Dovolitev, ki se more nanašati seveda samo na cerkvene organizacije v obsegu državnega ozemlja, je dana ali s konkretnim upravnim aktom ali je pod abstraktnimi pogoji v zakonu določena, tako

da se pri izpolnitvi teh pogojev (n. pr. skladnost s splošno priznano javno moralo in z državnimi zakoni) ne more zabraniti udejstvovanje organizacije. Z dovolitvijo ali »priznanjem« je zvezana večja ali manjša zaščita s strani države. V okviru tega splošnega načela je mogoče:

a) da se dovolijo verskim organizacijam iste pravice, pa tudi nič več, kakor vsem drugim organizacijam. Cerkve, ki jih vzamemo za primer verskih organizacij, so pod obćim drušćvenim pravom; imajo iste pravice (avtonomijo) in dolžnosti kakor vsa ostala drušćva; cerkveno pravo je s stališća države drušćveno pravo. Država ne posega v avtonomijo organizacije; državne norme ne določajo ničesar glede verskih stvari; država nudi cerkvi drušćveno svobodo brez drugih podpor, ne skrbi za vzgojo cerkvenih organov in jih ne plačuje, v državnih šolah se ne poučuje verouk. Govoriti o tem sistemu kot o ločitvi cerkve in države je le do neke meje upravičeno, kajti pri popolni ločitvi dveh sistemov ne more biti med njima nobenega razmerja, doćim obstoji tu pravno razmerje že radi pripoznanja (individualnega ali generalnega) kot drušćvo. Primeri za ta sistem so odnosi med cerkvami in državo v Franciji, Belgiji, na Portugalskem.

b) da se glede na njih pomen za državo verske družbe po državnih normah privilegirajo nasproti ostalim društvom. To se ne kaže samo v dovolitvi javnega izvrševanja cerkvenih obredov, temveč tudi v pozitivnem, zlasti denarnem podpiranju verskih družb, v določitvi državnih sredstev za vzgojo in za plačevanje cerkvenih organov; dalje v tem, da so pod nekimi pogoji državni organi dolžni pomagati cerkvenim organom pri izvrševanju cerkvenih pravil, eventualno tudi s prisilno izvršbo, kadar gre za dolžnosti cerkvenih organov samih ali drugih članov verske družbe, n. pr. za plačevanje prispevkov (politična eksekucija brez predhodne sodbe) itd.; zlasti glede na to državno pomoč pri upravljanju cerkvene imovine se pravi, da imajo cerkve stališče »javne korporacije«. Obratno pa nalažga država organom verskih družb dolžnosti (vodstvo matic), ki jih drugje vršijo državni organi; država si zagotovi tudi vpliv pri nastavljanju cerkvenih organov, zlasti višjih, in tudi pri ustanovitvi cerkvenih administrativnih okolišev (župnij, škofij). Tega stališča so lahko deležne vse verske organizacije ali pa ena bolj druga manj. Ako so vse priznane verske družbe enako privilegirane, se govori o sistemu paritete, ki se kaže zlasti v enaki zaščiti pri oznanjevanju verskega nauka, iz-

vrševanju verskih predpisov in obredov ter v sorazmerno enakem deležu pri državni denarni podpori.

Razmerje med državo in cerkveno organizacijo, t. j. razmejitve njih kompetenc se lahko uredi z državnim činom (zakonom ali upravnim aktom); lahko s cerkvenim činom, kar se je, kolikor se tiče katoliške cerkve, zgodilo včasih v prejšnjih stoletjih, kar se pa po propadu posvetne moči njenega poglavarja ni več od držav upoštevalo; lahko pa tudi s skupnim pravnim činom državne in cerkvene organizacije v celoti. Ta čin more biti samo pogodba, ki pa ni sklenjena z organizacijo vernikov na teritoriju neke države, temveč s cerkvijo, ki kot taka ni omejena z državnimi mejami. Pri tej pogodbi si stojita država in cerkev nasproti kakor dva enakopravna, koordinirana kontrahenta; cerkev je glede take pogodbe v istem pravnem položaju kakor država, je torej, kakor le-ta neposredno podrejena meddržavnemu pravu. Pogodba, ki jo skleneta država in cerkev po svojih poglavarjih, je potemtakem internacionalna pogodba. Take pogodbe so se dosedaj sklepale samo s katoliško cerkvijo in se zovejo *konkordati*. Vsebinska konkordata je lahko ista kakor vsebina takega enostranskega državnega ali cerkvenega pravila. Razlika pa je ta, da je s konkordatom dotična ureditev povzdignjena v krog

internacionalnega prava, tako da ima vso veljavo in garancije tega prava. Sklepanje, kršenje, razveljavljanje konkordata se mora presoјati po internacionalnem pravu. Konkordat stoji pod istimi sankcijami, kakor vsaka druga meddržavna pogodba. Tudi glede vprašanja, kdaj postane vsebina konkordata za prebivavstvo države in zlasti za njene organe obvezna, velja vse to, kar je bilo ugotovljeno za internacionalne pogodbe. Z vsem tem pa ni nič rečeno glede vsebine ureditve; lahko je s konkordatom kaka organizacija (katoliška) nasproti drugim privilegirana, lahko ji je priznanih prav toliko pravic ali pa celó manj. Konkordat ima le za posledico, da je glede zadev, določenih v njem, enostranska sprememba stališča cerkve z državnim ali s cerkvenim zakonom prav tako protipravna, kakor bi bila protipravna enostranska sprememba glede stvari, urejenih v meddržavnih pogodbah. Konkordati so bili sklenjeni s poglavarjem katoliške cerkve, rimskim papežem, katerega je že radi tega (ne glede na njegovo eksteritorialnost in druge pravice, ki pristajajo samo državnim poglavarjem, ter na diplomatski položaj, ki pristoji njegovim poslanikom) smatrati raz stališče internacionalnega prava kot poglavarja državi ravnopravne cerkvene organizacije.

Cerkvena pravila so torej po svoji obliki v državnopravnem pogledu: ali splošna državna pravila (pri sistemu državnega cerkovstva in seveda tudi v teokraciji), ali društveno pravo (takozvana ločitev cerkve in države), ali privilegirano društveno pravo, ali pa internacionalno pravo (konkordat); v isti državi ima lahko en del cerkvenih pravil eno, drugi del drugo navedenih oblik. V vseh teh oblikah pa postane vsebina pravil prisilno izvršna in radi tega *pravo* v smislu definicije, zastopane v tej knjigi.

REGISTER

- Abkhasia 158
 Act of Settlement 180
 actes d'autorité 409
 — de gestion 409
 — de gouvernement 431
 actio popularis 347, 431
 Adjaria 158
 administrativni spor 429 i. sl.
 Afrika južna 165, 166, 438
 Agreement of the people
 181, 198
 akt administrativni 409 i. sl.
 — sodni 409 i. sl.
 Alzacija-Lorena 156
 Althusius 31, 215
 Amerika Južna 229
 — Severna, Zed. države, 17,
 78, 102 i. sl., 120 i. sl.,
 132 i. sl., 141, 142, 147,
 151 i. sl., 182, 226, 227,
 229, 277, 282, 293, 296,
 307, 313, 356, 374, 385,
 389, 419, 436, 438, 439,
 441 i. sl., 450
 amnestija 281, 282, 420
 — ministrov 110
 anarhizem 52
 Andrae 327
 Anglija 44, 71, 88 i. sl., 108
 i. sl., 135, 178 i. sl., 211,
 224 i. sl., 256, 289 i. sl.,
 293 i. sl., 300, 307, 308,
 310, 319, 320, 326, 344,
 352, 354, 356, 362, 364,
 365, 368, 371 i. sl., 378,
 385, 387, 389, 403 i. sl.,
 423, 432, 436, 451, 459
 Appropriation Act 257
 Argentina 123, 142, 151, 346,
 438
 aristokratija 66, 72
 Aristotel 16, 27, 47, 66, 67,
 73, 99, 176, 228
 Armenija 158
 Atene 73
 autarkeia 28
 Avguštín sv. 48
 Avstralija 128, 134, 142, 151,
 153, 164 i. sl., 438
 Avstrija 44, 108, 120, 142,
 151, 152, 154, 155, 307,
 310, 433, 438, 439
 Avstrija-Madžarska 135 i. sl.,
 290
 avstrijski državljanski zako-
 nik 72
 avtonomija društev 214
 — teritorialna 69, 398, 399
 — zakonodavna 399
 avtonomne provincije 149
 avtorsko pravo 212
 Azerbejdžan 158
 Babeuf 218
 Badenska 341
 Belgija 120, 184, 282, 288,
 291, 309, 344, 346, 460

- Beloruska republika 158
Bernatzik 274
 bill of attainder 238, 385
 Bill of Rights, Angl. 179, 368
 — Virginia 198
Bismarck 313
Blackstone 95
Bodin 30, 216, 275
 Bokara 158
 Bolgarija 344
 Bosna in Hercegovina 136
Bossuet 30
Bourboni 30
 Brazilijska 123, 141, 142, 145,
 151, 438
 brezkonfesionalnost 459
 Britanija Velika 135, 164 i. sl.,
 230
 Britanski imperij 147, 156,
 163 i. sl.
 budžet gl. državni oziroma
 občinski proračun
 bula zlata 196
Calhoun 132, 133
 census 306, 308, 309, 376
 cenzura 211
 cerkev 458 i. sl.
 — katoliška 462 i. sl.
Charte 117, 185
 civilna lista 278
 clôture 361
 Code civil 72
 Colorado 443
 Columbia 156
 Conseil de cabinet 380
 — des ministres 380
 contentieux administratif
 429
Cromwell 109, 181
 Češkoslovaška 44, 120, 300,
 307, 308, 346, 365, 439
 človeške in državlj. pravice
 188 i. sl.
 Danska 290, 307, 344, 346
 decentralizacija 399
 décrets-lois 268
 dekoncentracija 400
 deklaracija neodvisnosti se-
 vernoameriška 196, 197
 — pravic 1789: 186, 194,
 196, 198, 200, 205, 213,
 217, 220, 222
 — — 1793: 196
 demokratija 66, 72
 — absolutna 73 i. sl., 343,
 436
 détournement de pouvoir
 427
 despotija 67, 69, 70, 71, 235
d'Hondt 339
 dinastija 275 i. sl., 286 i. sl.
 direktorij 123
 disciplinski red 392, 393, 429
 dominioni 147, 164 i. sl., 307,
 438
 domovinstvo 231
 Društvo narodov 38, 127, 134,
 170, 171, 454
 država, beseda 21, 22, 23
 — definicija 44
 — edinstvena 68, 69, 140 i.
 sl., 150

- država, enotnost 11, 52 i. sl.
 — istovetnost 14, 52
 — ljudje 18 i. sl.
 — nepretrganost 11
 — normativna teorija 7 i. sl.
 — oblike 65 i. sl.
 — organska teorija 20, 21
 — ozemlje 23 i. sl.
 — pojem 1 i. sl.
 — policijska 52
 — postanek 44 i. sl.
 — pravna 22, 235, 236, 431
 — pravna oseba 55 i. sl.
 — pravno razmerje 18
 — prestanek 45
 — sestavljena 68, 69, 126 i. sl.
 — sila 4 i. sl.
 — staroveška 189, 191, 403
 — starožidovska 459
 — vazalna 149
 — združitev 45
 — zvezna 138 i. sl., 162, 436
 državljan naturaliziran 350
 državljanstvo 225 i. sl.
 — društev 231, 232
 — ladij 231
 — zrakoplovov 231
 — zvezno 147
 državna imovina 60 i. sl., 422
 državne teorije 4 i. sl.
 državni gospodarski svet
 nemški 311
 — podtajniki 352, 389
 — proračun 115, 117, 247 i.
 sl., 253 i. sl.
 — smotri 51, 52
- državni svet francoski 426
 i. sl., 432
 — uslužbenci 389 i. sl.
 — zaklad 60
 državno cerkovstvo 458, 464
 — pravdnštvo 420
Duguit 35, 94
 dvanajstine 262
 dvodomni sistem 297 i. sl.
Edvard II., kralj angl., 277
 ekonomske pravice 218
 ekspropriacija 217
 eksteritorialnost 285, 463
 enakost 220 i. sl.
Etat 22, 23
Etats généraux 22, 93
excès de pouvoir 427
Finance Act 256
 fisk gl. državni zaklad
Fourier 218
 Francija 88, 93, 230, 251, 282,
 306, 322, 344, 352, 355,
 362, 368, 370, 373, 374,
 377, 385, 387, 389, 394,
 424 i. sl., 434, 436, 460
Fustel de Coulanges 191
General Fundamentals 198
Generalstaaten 22
 Georgija 158
 glas prenosni 328
 Grčija 438
Grotius 32, 48, 216
 guverner britanski v domi-
 nionih 167, 173
Habeas corpus Act 179, 180,
 208, 224

- Hagenbach-Bischoff* 335
 Hannover 135
Hare 327
Hauriou 94
Hegel 36
 hierokratski sistem 459
Hobbes 31, 32, 48, 182
Hotomannus 31
Humboldt Wilhelm 215
 Illinois 326
 imovina (državna, cerkvena, občinska) 59 i. sl.
 impeachment 110, 118, 121, 180, 297
 indemnitet 389
 Indemnity Act 225
 Indija 160, 170 i. sl.
 iniciativa zakonodavna 121, 124, 216, 281, 296
 — — naroda 79, 81 i. sl., 184
 — — za davke 295
 inkompatibilnost 351, 352, 417
 Instrument of Government 181
 intercessio 98
 internacionalni sodni dvor 202
 Irska 44, 165, 166, 169, 171, 172
 Italija 288, 326, 344, 374, 382
 ius resistendi 196, 202, 203
Ivan (John), kralj angl., 178
Jakob II., kralj angl., 179, 277
Jellinek 34, 94, 132, 143, 246, 273, 274, 347
 Jugo-Osetia 158
 Jugoslavija 120, 184, 282, 288, 290, 334, 340, 371, 429, 432
Junius Brutus 31
 justica kabinetna 72
 kabinet ministrski 116, 380
 Kanada 142, 164 i. sl., 438
Kant 102
Karel I., kralj angleški, 179
Kelsen 35
 Kiva 158
 knezi volivni 88
 koalicijska pravica 218
 kolonije 96, 97, 164, 166, 228
 kompetenca 176
 — o kompetenci 146
 kompetenčni konflikt 431, 432
 komunistična stranka 157, 162
 konfederacija severnoameriška 128, 131
 konference imperialne 172 i. sl.
 konkordat 462 i. sl.
 konstituenta 78, 184, 304
 konvencija 78, 184
 konvent francoski 70
 krediti izredni in naknadni 262
Krist 191
 krona 92, 93
 kronski svet 380
 krščanstvo 190, 191
 kurije 310
 krvna osveta 39, 457

- Laband* 94, 108, 144, 246, 248, 260
Landsgemeinde 75
 lastnina javna 62
 lastninska pravica 216 i. sl.
Lausanne 326
 legislaturna perioda 354
lex de imperio 237
 — *fundamentalis* 182
 — *regia* 28, 185
 — *Salica* 288
 liberalizem 52
 lista državna 341, 342
 — kandidatna 329
 — obvezna 330
 — preferenčna 328, 332
 liste vezane 342
local bill 404
Locarno 170
Locke 31, 32, 48, 49, 84, 99, 182, 192, 193, 196, 209, 216, 269
 ločitev cerkve in države 460, 464
 ločitev kompetenc 444
 ločitev oblasti 98 i. sl., 182, 183, 423 i. sl., 434
Loyseau 30
Ludovik XIV., kralj francoski, 18
Ludovik XVIII., kralj francoski 117, 185
Machiavelli 22, 67
 Madžarska 346
 Magna Charta 178 i. sl., 196, 293
 mandat kvalificiran 351
 mandat reprezentativen 93
 — vezan (imperativen) 76, 86, 89, 96
 mandati Društva narodov 163
 — verifikacija 364, 365
 manjšina 318 i. sl.
 manjšine zaščita 316, 323, 324, 340, 344
 manjšinske pravice 202, 222, 223, 228
Mariana 31
Marija Terezija 290
 meddržavno pravo gl. pravo internacionalno
 mednarodno pravo gl. pravo internacionalno
 minister 66, 378 i. sl., 453
 — brez portfelja 383
 — odgovornost 97, 109 i. sl., 381 i. sl.
 ministrski predsednik 116, 380, 382
 — svet 116, 380
 mnogoženstvo 457
 Moldavska republika 158
 monarh 273 i. sl.
 — neodgovornost 110, 277 i. sl.
 — zastopstvo 292
 monarhija 66, 68
 — absolutna 71, 72, 87
 — cezaristična 185
 — konstitucionalna 105 i. sl.
 — parlamentarna 108 i. sl.
 — stanovska 85 i. sl.
 — volivna 275

- monarhomahi 31
Montesquieu 67, 71, 78, 84,
 100 i. sl., 313, 354
 načelnik države 66, 272 i. sl.,
 448 i. sl., 453
Napoleon I. 102, 117, 185,
 268, 379, 395, 403, 426
Napoleon III. 185, 268
 naravnopravna šola 32
 naturalizacija 230
 nedržavne organizacije 456
 i. sl.
 Nemčija 71, 88, 108, 120,
 123, 142, 145, 147, 151,
 152, 154, 251, 282, 284,
 307, 308, 342, 344, 365,
 373, 403
 Nemška zveza 128 i. sl., 134
 New Foundland 165, 166, 171
 New Plymouth 181, 198
 New Zealand 165, 166
Nikolaj Kuzanski 48
 Nizozemska 128, 130, 134,
 287, 290, 291, 307
 nomadi 23
 norma 9
 normalije 271
 normativna šola 7 i. sl.
 Norveška 274, 280, 282, 290,
 307, 438
 norveški kralj 275, 280
 občina, lastni delokrog 394
 i. sl.
 — preneseni delokrog 400
 i. sl.
 občinski proračun 247
 občinsko članstvo 231
 oblast najvišja 66 i. sl., 104
 obsedno stanje 223
 obstrukcija 361, 362
 odpoklic 76, 86, 93
 oligarhija 67
 opcija 230
Oranjevci 108
 organi državni 176, 226, 229,
 272 i. sl., 407 i. sl.
 — pravosodni 407 i. sl.
 — samoupravnici 394 i. sl.
 organizacija pravna 1, 16, 176
 panaširati 330
 papež 459, 463
 pariteta 461
 parlament 293 i. sl.
 — ankete in preiskave 359,
 367
 — disciplina 359, 360
 — interpelacije 365 i. sl.
 — odbori 104, 122, 362 i. sl.
 — odgoditev 356
 — poslovanje 353 i. sl.
 — poslovnik 187, 357 i. sl.
 — pravice članov 367 i. sl.
 — vprašanja 365, 366
 — zasedanje 355
 — zgodovina 293 i. sl.
 parlamentarna poročila,
 imuniteta 360
 patriarhalna teorija 275
 patrimonialna teorija 26, 29,
 275, 286
 Pennsylvanija 326
Periklej 73

- personalni princip 24 i. sl.
 peticije 215, 216, 295, 296
 Petition of Right 179
 petty session 407
 Pitt 112
 Platon 20, 47, 412, 413
 plebiscit 185
 poglavar države gl. načelnik države
 pogodba družbena 31, 33, 47
 i. sl., 77, 181, 183, 193 i. sl.
 — internacionalna 57, 246, 284, 446 i. sl., 462 i. sl.
 pogodbe mirovne 187, 201, 202, 222, 223
 politeja 66
 politične pravice 201, 226
 Poljska 120, 300, 307
 pomilostitev 281, 420
 porota 211, 420, 421
 Portugalsko 460
 poslanec, imuniteta poklicna 367 i. sl.
 — — nepoklicna 369 i. sl.
 — odškodnina 91, 359, 360, 372 i. sl.
 posthumus 292
 posvedočba 412
 pouvoir constituant 183
 — municipal 394
 pragmatična sankcija 290
 pravointernacionalno 13 i. sl., 37 i. sl., 42 i. sl., 57, 58, 446 i. sl.
 — izhodišče 12
 — normativni značaj 17
 pravo običajno 177, 187, 235, 446
 — pozitivno 8, 10, 12, 17
 — rimsko 237
 pravna moč 444
 — oseba 55 i. sl.
 predsednik francoske republike 118, 119, 280, 283
 — nemške republ. 123, 280
 — Zedinjenih držav 120 i. sl., 280 i. sl.
 — zvezni v Švici 125, 280
 — republike 273 i. sl.
 — — zastopstvo 292, 293
 prefekturni sveti 426
 prerogativa 177, 178
 prestolonasledstvo 286 i. sl.
 preudarek svobodni 407, 411, 415, 429
 prisega 204, 210, 225
 private bill 237, 404
 privilegiji 85, 177, 238, 239
 Privy Council 168
 priznavalna teorija 48
 profesionalno zastopstvo 310 i. sl.
 Protagoras 47
 protektorat 43
 Prusija 310
 Pufendorf 32, 48
 quarter session 407
 question préalable 361
 quorum 184, 357
 računski zaključek 262, 263
 raison d'Etat 22
 ratio 152

- razpoloženost 391
 recall 76
 referendum 76, 77 i. sl., 184
 — fakultativni 80
 — finančni 79
 — konzultativni 79
 — obligatni 80
 reformacija 192
 regentstvo 291, 292
 Renska zveza 128, 131
 reprezentanca 73, 88 i. sl.
 republika 67, 68
 — absolutna 72 i. sl.
 — direktorialna 123 i. sl.
 — parlamentarna 108 i. sl.
 — predsedniška 120 i. sl.
 — stanovska 87, 88
 revolucija 13, 193
 — angleška 363
 — francoska 32, 93, 215,
 220, 221, 296, 363
 rezerva budžetna 262
 Rihard II., kralj angl., 277
 Rim 73
 Rimljani 28
 rimsko cesarstvo nemške
 narodnosti 28
 Robespierre 218, 303
 Roosevelt 443
 Rousseau 31, 33, 37, 48 i. sl.,
 56, 74, 77, 78, 101, 183, 198,
 213, 215, 218, 238, 239,
 240, 303, 304, 322, 413
 Rumunija 120, 288, 438
 Rusija 157 i. sl., 229, 304,
 307, 310, 313, 419
 samouprava 54, 55, 64, 214,
 394 i. sl.
 — angleška 403 i. sl.
 scabini 421
 senat francoski 299, 354, 385
 — severnoameriški 121, 385
 Sieyès 183
 socializem 52
 sodba 409 i. sl.
 — ugotovitvena 412
 sodišče državno 386, 423
 — konfliktno 387, 423, 432
 — občinsko 398
 — računsko 422, 427, 428
 — specialno 422
 — upravno 387, 398, 422 i. sl.
 — ustavno 422, 438, 439
 — volivno 422
 — zvezno 155, 160, 433, 443
 sodniki 417 i. sl.
 — mirovni 404, 407
 sodržavje 127 i. sl., 162
 sovjeti 157 i. sl.
 special session 407
 Srbija 344
 stanovi 21, 85 i. sl., 294
 status, statut, Staat, state
 21, 22
 stoicizem 190, 191
 Stuarti 30, 108, 296, 403
 Suarez 31
 sujets mixtes 230
 suverenost 27 i. sl., 143
 — kralja 30 i. sl., 185
 — naroda 30 i. sl.
 suženjstvo 207, 457

- svoboda doma 209
 — duhovna 209 i. sl.
 — gibanja 207 i. sl.
 — gospodarska 216 i. sl.
 — obrta 217, 219
 — osebna 193
 — poučevanja 212
 — pouka 212
 — telesna 207
 — tiska 211
 — učenja 212
 — vesti 192, 209 i. sl., 458
 — združevanja in zborovanja 212 i. sl.
 — znanosti in umetnosti 212
 Škotska 135
 Španija 289, 326, 346
 Švedska 288, 290, 291, 307, 344
 Švedska-Norveška 137
 Švica 74, 75, 79 i. sl., 123 i. sl., 128, 131, 134, 142, 147, 151 i. sl., 282, 344, 346, 419, 439, 450
Tacitus 289
 tajnost poročil 209
 temeljne pravice 188 i. sl.
 — — suspenzija 223 i. sl.
 teokratija 459, 464
 teokratska teorija 275
 teritorialni princip 25, 26
 teritoriji sev.-ameriški 156
 tiranija 66
 toleranca 209
 tolmačenje prava 17
 Transkavkaška republ. 158
 Turčija 307
 Turkomanska republika 158
 Ukrajina 158
 ukrep 267
 Ulster 165
 unija personalna in realna 134 i. sl.
 univerze 212, 403
 — profesorji 352
 uprava državna 378 i. sl.
 — francoska 425 i. sl.
 uredba 263 i. sl.
 — pravna 246, 270, 271
 — upravna 270, 271
 — zasilna 268, 283
 ustanova 55
 ustava 54, 175 i. sl.
 — avstralska 166
 — avstrijska 84, 395
 — belgijska 185, 258, 309, 395
 — cezaristična 185
 — češkoslovaška 84, 363
 — francoska 1791: 33, 34, 78, 93, 101, 184, 198, 241, 274, 303
 — — 1793: 78, 101, 218, 303, 313
 — — 1795: 102, 123
 — — 1799: 298
 — — 1870: 278
 — — 1875: 117 i. sl., 205, 418
 — irska 84, 165
 — jugoslovanska 218, 291, 312, 358, 386
 — južnoafriška 166
 — kanadska 166

- ustava nemška 82, 83, 195, 218, 224, 237, 311, 395
- poljska 260, 268
- ruska 161
- severnoameriška 78, 374, 441 i. sl.
- sovjetske zveze 158 i. sl.
- španska 289
- švicarska 41, 80 i. sl.
- zvezna 146, 154
- ustavnost zakonov 433 i. sl.
- ustavotvorna oblast 183
- Uzbeška republika 158
- vacatio legis 253
- večina 318 i. sl.
- večniki 421
- Venezuela 151
- Versailleska pogodba 453
- veto absoluten vladarja 107
- angleškega kralja 167
- naroda 80
- predsednika francoske republike 118
- — Zedinjenih držav 121
- suspenzivni 276, 281
- Viljem Oranjski 179
- Viljem II., nemški cesar, 453
- vlada 381, 411
- vojne škode 222
- volitev 302 i. sl.
- javna in tajna 313, 314
- neposredna in posredna 312, 313
- po listah 314 i. sl.
- proporcionalna 316, 327 i. sl.
- volivci, odškodnina 376
- volivna dolžnost 346 i. sl.
- geometrija 318
- perioda 354
- pravica mnogokratna 309, 310
- — pasivna 350 i. sl.
- — pluralna 308 i. sl.
- — splošna 305 i. sl.
- — zaščita 349
- — značaj 345 i. sl.
- — ženska 306 i. sl.
- volivna reklamacija 347, 348, 415
- volivni imeniki 312
- vote cumulatif 325
- d'arrondissement 344
- limité 324, 325
- Wilson 104, 123, 443
- Württemberg 344
- zakon 233 i. sl., 416
- finančni 253 i. sl.
- individualni 244 i. sl.
- pravno pravilo 246 i. sl.
- promulgacija 250 i. sl., 437, 439
- publikacija 252
- sankcija 250 i. sl.
- zakonodaja delegirana 269, 270
- izredna vladarja 107
- zavod 55
- Zedinjene države gl. Amerika Severna
- Zveza socialističnih sovjet-skih republik 156 i. sl.

VSEBINA

Prvi del:

BISTVO DRŽAVE

Stran

1. Pojem države	1
2. Državno ozemlje	23
3. Suverenost	27
4. Postanek države	44
5. Enotnost države	52

Drugi del:

DRŽAVNE OBLIKE

Splošno	65
-------------------	----

I. Država z enotnim najvišjim, na pravne oblike nevezanim organom (despotija)	69
--	----

II. Država z enotnim najvišjim, na pravne oblike vezanim organom

1. Absolutna monarhija	71
2. Absolutna republika (demokratska in aristokratska)	72
3. Referendum (kot vez med neposredno in posredno demo- kratijo)	77

III. Država z več najvišjimi, sporazumno delujočimi organi

A. Starejša oblika: Stanovska država

1. Stanovska monarhija	85
2. Stanovska republika	87

B. Novejša oblika: Moderna država

a) Ideja reprezentance (predstavništva) in ločitve oblasti

α) O reprezentanci	88
β) O ločitvi oblasti	99
1. Konstitucionalna monarhija	105

	Stran
2. Parlamentarna monarhija in republika	108
3. Predsedniška republika	120
4. Direktorialna republika	123

b) Ideja sestavljene države

1. Sadržavje	126
2. Zvezna država	138
3. Zveza socialističnih sovjetskih republik in Britanski imperij	156
Zveza socialističnih sovjetskih republik	157
Britanski imperij	163

Tretji del:

DRŽAVNA PRAVILA

I. Ustava

1. Pojem in zgodovina	175
2. Pomen temeljnih (človeških in državljanskih) pravic	188
3. Posamezne temeljne pravice	207
4. Suspenzija temeljnih pravic	223
5. Državljanstvo	225

II. Zakon

1. Pravni značaj	233
2. Promulgacija, sankcija, publikacija zakona	249
3. Finančni zakon — Državni proračun	253

III. Uredba 263

Četrty del:

DRŽAVNI ORGANI

I. Načelnik države

1. Pravni položaj	272
2. Postavitev državnega načelnika — Prestolonasledstvo — Regentstvo — Zastopstvo	286

II. Parlament

1. Zgodovina	293
2. Dvodomni sistem	297

	Stran
3. Volitve	302
Volivci	303
Način volitve	312
Značaj volivne pravice — Njena zaščita — Volivna dolžnost	345
Izvoljeni	350
4. Poslovanje parlamenta	353
5. Posebne pravice članov parlamenta	367
III. Ministri in njim podrejeni organi (državna uprava)	378
IV. Samoupravni organi	394
V. Pravosodni organi	407

Peti del:

DRŽAVA IN MEDDRŽAVNO (MEDNARODNO INTERNACIONALNO) PRAVO	446
--	-----

Šesti del:

RAZMERJE DRŽAVE DO NEDRŽAVNIH ORGANIZACIJ	456
--	-----

* * *

Register	465
--------------------	-----

SEZNAM

nekaterih splošnih sistematskih del o državnem in meddržavnem pravu iz novejšega časa, ki bi utegnila biti kot dopolnilno čtivo k tej knjigi koristna:

A. Esmein, *Eléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*, 2 vol.; od 8. izdaje, ki jo prireja H. Nézard, je izšel l. 1927 v Parizu I. del.

(Poleg razlage francoskega državnega prava na zelo široki historični podlagi podaja ta knjiga dober pregled državnopravnih institucij mnogih drugih držav, zlasti Anglije.)

L. Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, 5 vol., 2. éd., Paris, 1921—1925.

(V knjigi je moderna država in ves njen ustroj premotren brez juridičnih fikcij in pod vidikom načel o človeški solidarnosti.)

J. Barthélemy - P. Duez, *Traité Elémentaire de Droit Constitutionnel*, Paris, 1926.

(Je z velikim znanjem in s praktičnimi izkustvi podprto, tudi na druge države se ozirajoče delo o francoskem državnem pravu.)

G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 4. Auflage, herausg. v. W. Jellinek, Berlin, 1922.

(Je zelo znano in razširjeno, temeljito, tudi v druge svetovne jezike prevedeno delo o pravu moderne države. Jellinek je zlasti ločil socialno teorijo od pravnega nauka o državi. Njegova izvajanja o osnovnih problemih države so odločilno vplivala na razvoj državne vede; poleg njih pa so bile vplivne tudi ideje njegovega sovrstnika *P. Laband-a*, ki jih je ta podal zlasti v knjigi »Das Staatsrecht des deutschen Reiches«, 4 Bde, 5. Aufl., Tübingen, 1911.)

H. Kelsen, Allgemeine Staatslehre, Berlin, 1925.

(Kelsen je osnovatelj moderne normativne šole čistega prava. Globoko zasidran v Kant-ovi spoznavalni teoriji razširja z veliko bistrumnostjo in doslednostjo svoje naziranje o pravu kot normi na ves obseg prava. Navedeno delo je poskus, razlagati vse državne institucije s stališča države kot sistema pravnih norem.)

J. Hatschek, Allgemeines Staatsrecht, I., II., III., Sammlung Göschen, Leipzig, 1909.

(Je izvrstno, še danes porabno delo, s katerim razpravlja na obsežni pravnoprimerjalni podlagi v I. knjigi o pravu moderne monarhije, v II. o pravu moderne demokratije in v III. o pravu moderne državne zveze.)

A. V. Dicey, Introduction to the study of the Law of the Constitution, 8. ed., London, 1915.

(Važno delo za spoznavanje angleškega prava in njegovih razlik v primeri s kontinentalnim evropskim pravom.)

D. Chalmers - C. Asquith, Outlines of Constitutional Law, 3. ed., London, 1925.

(Jedrnata, za študijske namene sestavljena knjiga o ustavnem pravu Anglije, njenih dominionov in kolonij.)

J. Bryce, Modern Democracies, 2 vol., London, 1923.

(Je historično, socialnopolitično, kritično in dogmatično delo o demokratiji sploh in posebej o nekaterih demokratski urejenih državah.)

* * *

P. Fauchille - H. Bonfils, Traité de Droit International Public, 3 vol., 8. éd., Paris, 1921—1925.

(Prva in druga knjiga »Mir«, tretja »Vojna in Nevtralnost«, razpravljajo zelo natančno, opremljene z obilnimi primeri in bogato literaturo o vsem internacionalnem javnem pravu.)

A. Verdross, Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft, Wien u. Berlin, 1926.

(Je pod vidikom enotnosti vsega prava, v duhu normativne teorije kritično spisano odlično delo o glavnih problemih meddržavnega prava po njegovem sedanjem stanju.)

L. Oppenheim, International Law, 2 vol., London, 1920, 1926.

(V prvi knjigi, ki jo je l. 1920 v 3. izdaji objavil R. Roxburgh, je sistematski obdelano internacionalno pravo v »mirovnem času«; v drugi knjigi, katero je objavil l. 1926 v 4. izdaji A. D. McNair, pa internacionalno pravo glede na »spore, vojno in nevtralnost«.)

* * *

Obilo uradnih statističnih in drugih podatkov o ustavi, gospodarstvu, verstvu, pravosodstvu itd. vseh držav sveta po vsakoletnem stanju vsebuje *The Statesman's Year-Book*, ki izide vsako leto v Londonu pri Macmillan, St. Martin's Street; 64. izdajo, za leto 1927, je oskrbel *M. Epstein*.

* * *

Iz naše jugoslovanske književnosti je treba v tem pregledu kot edino novejše splošno sistematsko delo navesti lepo in odlično knjigo *Slobodana Jovanovića* »O državi«, 3. izd., Beograd, 1922.

Posamezni državni problemi pa so tudi od mnogih drugih pisateljev obdelani v monografijah, tezah in v razpravah, ki so objavljene zlasti v domačih revijah in zbirkah. Od avtorjev, ki so razglabljali o osnovnih vprašanjih teorije javnega prava in ki stojijo blizu nazorom, zastopanim v tem pogledu v tej knjigi, naj navedem še *Ivana Žolgerja*, ki se je bavil z modernim naukom meddržavnega prava, in *Gjorgja Tasića*, ki razpravlja v raznih spisih o temeljnih problemih ustavnega in upravnega prava.

Natisnila tiskarna Družbe sv. Mohorja (Ivan Kolenc, Prevalje)



22. 81

f. 108.

NARODNA IN UNIVERZITETNA KNJIZNICA

U

437 158



201100260

COBISS