

# XLIX. SEDNICA ZAKONODAVNOG ODBORA

## NARODNE SKUPŠTINE

### KRALJEVINE

#### SRBA, HRVATA I SLOVENACA

držana 7. marta 1922. god. u Beogradu.

Predsedavao Predsednik **Miša Trifunović**.

Sekretar dr. **Pavle Čubrović**.

(Početak u 16 i 45 časova.)

**Predsednik Miša Trifunović**: Otvaram, gospodo, 49. redovni sastanak. Molim, da čujete zapisnike prošlog i pretpošlih sastanaka 45., 46. i 47., koji nisu pročitani.

Sekretar dr. **Pavle Čubrović** čita zapisnik 45. sednice.

**Predsednik Miša Trifunović**: Ima li primedaba na ovaj protokol? (Nema.) Objavljujem, da je protokol primljen. Molim, izvolite čuti protokol 46. sastanka.

Sekretar dr. **Pavle Čubrović** čita zapisnik 46. sednice.

**Predsednik Miša Trifunović**: Ima li, gospodo, primedaba na ovaj protokol? (Nema.) Objavljujem, da je i ovaj protokol primljen. Molim, da čujete protokol 47. sednice.

Sekretar dr. **Pavle Čubrović** čita zapisnik 47. sednice.

**Predsednik Miša Trifunović**: Molim, ima li primedaba na ovaj protokol? (Nema.) Objavljujem, da je protokol 47. sastanka primljen.

Izvolite čuti protokol prošloga sastanka.

Sekretar dr. **Pavle Čubrović** čita zapisnik 48. sednice.

**Predsednik Miša Trifunović**: Molim, ima li primedaba na ovaj protokol prošle sednice? (Nema.) Objavljujem, da je protokol primljen.

Molim, da čujete molbe koje su prispele Odboru.

Sekretar dr. **Pavle Čubrović** čita molbe: Suda opštine Mileševske; Suda opštine Ivanjske; Ilije Angjelkovića, Predsednika Demokratske stranke u Negotinu; Tajništva Samostojne Kmetijske stranke u Celju i Mariboru; Suda opštine Radoinske sreza Novovaroškog okruga Prijepoljskog, Županstva u Mokronogu, Ignjata Majecna, župana u Mokronogu i županstva u Trziću; Mihajla Bogdanovića; Dobrosava Cerovića, sveštenika iz Sjenice; Dragutina Stikića iz Novog Pazara; Petra Dujanovića iz Daruvara; Aleksandra Jovanovića iz Daruvara, dr. Stojisavljevića i Milana Dobrovića, Ljube Romanovića, predsednika opštine iz Užića; Gradskog Poglavarstva u Vinkovcima; Poglavarstva Upravne Općine u Muštaru; Suda Opštine Radijevačke; Predsednika Apelacionog Suda u Beogradu; Mustafe Salih Begovića; Suda Opštine Velikožupske.

Sve ove molbe upućene su nadležnim pododborima.

**Predsednik Miša Trifunović**: Dobio sam izveštaje od pododbora za proučavanje zakonskog predloga o rasprostiranju važnosti zakona o uredjenju okruga i srezova Kraljevine Srbije na teritoriji ranije Kraljevine Crne Gore. Zatim sam dobio izveštaj pododbora za podelu zemlje na oblasti, koji je

podneo svoj izveštaj o projektu zakona o podeli zemlje na oblasti. Tako isto dobio sam izveštaj pododbora za proučavanje zakonskog predloga o Državnom Savetu i Upravnim sudovima.

Ovi će se izveštaji staviti na dnevni red kad to bude moguće.

Gospodin poslanik Pavle Angjelić podneo je predlog za zakonsko tumačenje čl. 45. zakona o budžetskim dvanaestinama za 1921. g.

Sava Mladenović, narodni poslanik podneo je predlog za podelu sreza studenčkog.

Gospodin Pavle Angjelić podneo je predlog za tumačenje čl. 45. zakona o budžetskim dvanaestinama. Za ovaj predlog možemo izabrati naročiti pododbor da spremi izveštaj o tome.

Imamo odvojeno mišljenje g. Etbina Kristana o izveštaju pododbora za podelu zemlje na oblasti, o zakonskim projektima o opštoj upravi i oblasnoj i sreskoj samoupravi.

Gospodin Predsednik Narodne Skupštine dostavio je akt Jugoslovenske Pučke Stranke za popunu kandidatske liste za izbor Ustavnog Odbora dvama novim zamenicima. Ja sam to primio onako kako je želela Jugoslovenska pučka stranka.

G. Predsednik Narodne Skupštine dostavlja akt g. Ministra Pravde, radi ispravke tehničkih grešaka u zakonu o izmeni i dopuni zakona o ustrojstvu sudova. O tome kako g. Ministar Pravde misli, imaćemo da se razgovaramo.

**Jovan Gjonović**: Molim za reč!

**Predsednik Miša Trifunović**: Ja bih samo molio gospodu poslanike, da mi sve ono što imaju da pitaju Predsedništvo dostave bar na pola sata pre sednice, kako bih bio pripravan da im odgovorim. Ima reč gospodin Gjonović.

**Jovan Gjonović**: Imate pravo, gospodine Predsedniče, ali o ovome što ću da pitam bilo je i ranije reči. Ja sam na jednoj o ranijih sednica Zakonodavnog Odbora molio gospodina Predsednika, da izdejtstvuje, te da mi dobijemo materijal, koji je potreban da bismo mi u Odboru doneli pravilno rešenje o administrativnoj podeli na oblasti. Vidite, jedan poslanik može da poznaje prilike u jednoj dvema ili trima oblastima, ali u svima ne može; a vidite danas, kad treba da vodimo načelnu diskusiju, mi još nemamo toga materijala! Ja bih pitao gospodina Predsednika, kako on misli da ćemo moći da pravilno vodimo diskusiju i odlučujemo o tome zakonu.

Ja bih vas lepo molio, da vi sada, u poslednjem momentu, naredite, da se sav taj materijal: statistički podaci, geografski, ekonomski i socijalni, podnesu Zakonodavnom Odboru da njegovi članovi mogu imati elemente za pravilno mišljenje i odlučivanje.

**Predsednik Miša Trifunović**: Gospodine poslaniče, ja mogu da vam odgovorim to, da se sav materijal, koji se tiče podele zemlje na oblasti i koji nam je poslalo nadležno ministarstvo, nalazi kod stručnog referenta. Gospodo, ja nemam drugog materijala za

Zakonodavni Odbor nego ono što mi je nadležni ministar podneo.

**Jovan Gjonović:** Vi ste taj materijal stavili pododboru na razmatranje, ali na osnovu čega ćemo mi članovi Zakonodavnog Odbora, koji nismo članovi pododbora, doneti svoje odluke? Ja, na primer, znam prilike u jednoj, dvema, trima oblastima, ali u svima ne znam. Ja tražim, da nam se dadne potreban materijal, a to je da nam se dadu potrebni elementi za celishodnu odluku.

**Predsednik Miša Trifunović:** Ko hoće od gospode poslanika da dobije materijal, može ga dobiti. Ja ne mogu dati svima poslanicima taj materijal da nose kod svojih kuća, jer to je jedan materijal. Ko god hoće može uzeti materijal, otići u jednu sobu i razmatrati ga.

**Jovan Gjonović:** Pododbor je imao ceo taj materijal na raspoloženju, i mi, sasvim prirodno, nismo mogli da ga razgledamo dok je on radio.

**Predsednik Miša Trifunović:** Ja govorim sad, mi imamo još 15 dana na raspoloženju za rad. Mi nemamo dva primerka toga materijala na raspoloženju nego samo jedan primerak, to je jedna masa materijala u jednom primerku. Statističke podatke, to smo umnožili, ali da mi sve to umnožimo u 40 primeraka, da bi svaki od gospode poslanika u odboru mogao dobiti po jedan primerak toga materijala, ja mislim, da bi to bilo nemoguće. Gospodin Gjonović može dobiti taj materijal za razmatranje.

**Miloš Moskovljević:** Gospodine predsedniče, vi ste pročitali izveštaj Pododbora za podelu zemlje na oblasti. Medjutim vi niste ništa kazali šta da se radi dalje. Tamo se govori u izveštaju, da je rok pododboru istekao i da je taj izveštaj nepotpun. Sad treba rešiti šta ćemo da radimo: da li će taj pododbor produžiti taj posao ili da Zakonodavni Odbor nastavi rad.

**Predsednik Miša Trifunović:** Ima reč gospodin Predsednik Pododbora Ljuba Jovanović.

**Ljuba Jovanović:** Gospodinu Moskovljeviću je poznata stvar, da je pododbor za podelu zemlje na oblasti radio i da je rok koji mu je Zakonodavni Odbor ostavio protekao. Iz razloga, koji su izneseni u izveštaju, Pododbor nije mogao ceo posao svršiti, svršio je tri četvrtine posla, a jednu četvrtinu posla nije svršio. Šta će se dalje raditi, to je stvar Zakonodavnog Odbora. Zakonodavni Odbor može ovladati Pododbor da dovrši posao, dok se pretresa zakon o opštoj upravi i zakon o samoupravama oblastnim i sreskim; to može pododbor svršiti, nije mnogo ostalo, svršiti se može. To je stvar Zakonodavnog Odbora a ne naša.

**Predsednik Miša Trifunović:** Ja sam pustio gospodina Predsednika pododbora da govori da bi bila stvar jasnija. Kao što ste čuli jedan deo posla pododbor nije svršio. Hoćemo li smatrati, da je rad pododbora završen i da celu stvar uzme u svoje ruke Zakonodavni Odbor ili da damo pododboru još koji dan za rad, da dovrši jednu petinu rada, — o tome ćemo na kraju sednice odlučiti. (Dr. Ante Dulibić: Zašto na kraju sednice? — **Manojlo Sokić:** Da se pododboru da još 3 dana!) Kao hitnu stvar možemo i sada rešavati.

**Dr. Pavle Čubrović:** Ja bih hteo skrenuti pažnju Zakonodavnom Odboru na jednu stvar. Prvi put pododbor je dobio 12 dana za rad, drugi put pododbor je dobio 10 dana za rad i ako bismo još i ovo vreme, koje Zakonodavni Odbor ima na raspoloženju,

dali pododboru, to bi značilo da bi rok za rad Zakonodavnog Odbora prošao. A to nije bio cilj ove diskusije nego da ovaj zakon kao i druga dva prodju kroz ceo Zakonodavni Odbor, da oni dobiju moralnu sankciju. Ja bih dakle molio, da ovaj zakon o podeli zemlje na oblasti prodje kroz diskusiju u Zakonodavnom Odboru i da se ograničimo na ono što se nije moglo svršiti. Ja dakle nisam za prolongiranje roka.

**Predsednik Miša Trifunović:** Molim samo takvu skraćenu diskusiju. Reč ima gospodin Lazić.

**Vojislav Lazić** (govori sasvim tiho, da se na početku ni ne čuje): Gospodo, mi bismo trebali da dobijemo taj izveštaj da vidimo, koliko je posla svršeno, a koliko nesvršeno i kako su do sada poslovi svršeni, pa da vidimo, da li treba ovaj posao da produži pododbor, a ja sam bio u opšte da se rad ne daje pododboru, nego da odmah ovaj Zakonodavni Odbor uzme posao u pretres.

**Predsednik Miša Trifunović:** Gospodo, ja ću Vam odgovoriti. Jutros sam dobio izveštaj pododbora, taj će se umnožiti i razdati gospodi poslanicima, biće gotov za pola sata, ali iz onoga što ćete videti, ina jedna petina toga rada nesvršenog. Od pre znate, koji su krajevi svršeni, ostalo je nešto za Srbiju, što nije svršeno. — Gospodin Kristan, izvolite.

**Etbin Kristan:** Ja mislim, da bi Zakonodavni Odbor ovaj izveštaj podnošen od pododbora mogao primiti i uzeti sad stvar sam u ruke. Ja pravo da kažem, kad sam prošli put govorio za to, da se stvar prepusti pododboru, odnosno da mu se produži rok, nisam držao, da će pododbor podneti jedan neprojanljiv fiksurni, nego sam mislio samo toliko, da pododbor sredi stvar tako da će Zakonodavnom Odboru biti laglje raditi, jer konačni zaključak donosi Zakonodavni Odbor odnosno Skupština sama. Ja sam uveren, kako god pododbor udesi stvar promjene će se svakako izvršiti. Po mom uvjerenju ono, što je u pododboru svršeno, to su bila baš najteža pitanja i ono, što je preostalo po mom uvjerenju je lakše. (Jedan glas: Varate se.) Shvatanja mogu biti različna, ali ja držim prema tome, što sam u pododboru vidio, kako god se pododbor složio, biće ovde opet opozicije i to ne samo od strane opozicije nego biće opozicije od strane većine same u Zakonodavnom Odboru. Opet će pak sad taj elaborat, ako hoće da bude proveden onako kako je proveden za ostale oblasti, trebati vremena i neće biti svršen za jedan dan. To je jedna nemoguća stvar. Pododbor će morati raditi ako hoće da svrši, što je preostalo, kao za ostale oblasti najmanje 4—5 dana, drugičije to nije moguće. Ja se bojim, ako izgubimo još 4—5 dana a Zakonodavni Odbor nema sednice svaki dan, onda će ostati Zakonodavnom Odboru samo tako malo vremena, da mi nećemo imati kada da izradimo jedan dobar posao, a uopšte nećemo svršiti ono što smo hteli. I tako bi stvar opet ostala na vladi. Ja bih bio s toga za to, da uzmemo taj izveštaj onako, kako je izradio pododbor, a za ostalo imamo kao bazu ono što je predložila vlada. Menjaće se jedno, menjaće se druge a na osnovu toga ja držim, da Zakonodavni Odbor može da uzme stvar u pretres u svom plenumu.

**Predsednik Miša Trifunović:** Da se reši. Zakonodavni Odbor imaće da odluči hoće li da daje pododboru jedan monovni rok bar do desetoga zaključno, da pododbor dovrši konačno i da nam da konačno izveštaj, ili ćemo odmah uzeti u plenumu u pretres taj izveštaj toliko koliko je svršen. Ko je za to,

da se daje pododboru još 3 dana zaključno i to 8., 9. i 10., da definitivno taj izveštaj dovrši, taj će izvoliti sedeti, ko je za to, da Zakonodavni Odbor u plenumu uzme u pretres taj izveštaj sam, u koliko je podnesen, taj će izvoliti ustati. (Vrši se glasanje.) Nije mi jasan rezultat glasanja. Ko je za to, da se pododboru da tri dana za rad, neka izvoli ustati. (12 članova ustaje.) Većina je, gospodo, za to, da ovaj izveštaj, ovakav kakav je podnesen, uzme plenum u pretres i mi ćemo pri određivanju dnevnoga reda za iduću sednicu staviti na pretres ovaj izveštaj.

Sad prelazimo na dnevni red. Na dnevnom je redu izveštaj pododbora za podjelu zemlje na oblasti o projektu zakona o oblastima. Ja mislim, kako je svima članovima ovaj izveštaj razdan, da se on ne čita, nego da odmah počnemo pretres. Jeste li za to? (Jesmo.) Otvara se načelni pretres. Izvolite se, gospodo, javiti za reč, koji želi da uzme udela u pretresu. Ima reč gospodin izvestilac.

Izvestilac dr. **Milan Simonović**: Gospodo, smatrao sam za potrebno, da pre nego što bi prešli na načelnu debatu kažem nekoliko reči o onome, što se ne može da vidi iz našeg izveštaja, da kažem nekoliko stvari, koje bi vam bile, mislim, potrebne, da bi se ova načelna diskusija o ovom zakonskom projektu pravilno razvijala. Ovaj zakonski predlog ima da organizaciju upravnoj vlasti i to ne celokupnoj nego onoga dela, koji se obično naziva opštom upravom. U Ustavu je, naročito u članu 98., napravljena već jedna razlika i rečeno je, da će na čelu opšte državne administracije u oblastima biti oblasni veliki župani. Znači, da je tim ustavnim naredjenjem već povučena izvesna razlika u organizaciji upravne vlasti. Kao što je, razume se, svima vama poznato na čelu pojedinih grana državne uprave nalaze se na vrhu Ministri, ali je to samo u centru — na vrhu i takvo organizovanje je nemoguće, kroz celu zemlju izvesti. Zato ima vazdan razloga. U zemlji imamo krajeva, koji su daleko od centra i da tamo izvršimo koncentraciju državne uprave u zajednička nadležstva, ima puno razloga, kao radi boljšega sklada samih poslova i radi boljšeg administracije, a isto tako i radi toga što je potrebno da se izbegnu izlišna nadležstva i da se, razume se, učine izvesne uštede, koje se dadu izvesti. Prema tome, dakle, pod opštu upravu imale bi se da prikupe sve one grane državne uprave i da im se dadu organizacije, koje su takve prirode, da se mogu tako koncentrisati i sprovesti kroz zajedničko nadležstvo. Ima izvesnih grana državne uprave, koje zbog same prirode svojih poslova moraju imati svoje posebne organizacije i imati za sebe nadležstva i ustanove i biti organizovane i izdvojene od te opšte uprave.

E, sad ovaj zakonski projekat imao je za taj legislativni zadatak, da da tu organizaciju opšte uprave. Projekat se, kao što vidite i sami, sastoji iz nekoliko odeljaka. U prvom odeljku govori se o opštim odredbama, u drugom o velikom županu, u trećem o okružnom načelniku, u četvrtom o sreskom poglavaru i u petom odeljku o prelaznim naredjenjima.

Ja imam da izjavim, gospodo, i to, da smo mi u pododboru ili sekciji Zakonodavnog Odbora usvojili u glavnom onaj projekat, koji nam je Vlada podnela i našli smo da je on takav, da se potpuno može primiti, razume se, sa izvesnim malim izmenama i dopunama koje je Sekcija učinila i o čemu ste već obavješteni iz samog izveštaja. Ja se na tim izmenama

za sada neću zadržavati, nego ću se potruditi da vam dam opštu sliku same te organizacije.

Dakle, kao što znate, gospodo, ovim zakonom jednovremeno se likvidira sa postojećim i zatečenim stanjem u pogledu administracije ili administrativnog uredjenja cele naše zemlje. Kakvo je tu šarenilo do sada bilo, koliko je tu bilo, ako hoćete, čitavih sistema i zakonodavstava, to je svima poznato; ali je glavno ovo, da se ovim zakonskim projektom ide jedan korak napred, da se u nekoliko kida — da se tako izrazim — sa ovim što je zatečeno i da se daje jedna jednoliko, jednostavno organizovana vlast u celoj zemlji. Prelazna naredjenja, razume se, specijalno propisuju način na koji se to ima izvesti i po uvođenju samog ovog zakona, ta bi vlast bila ovakva.

Na čelu jedne oblasti, na čelu državne administracije u njoj stajace veliki župan, koji će biti pod neposrednim nadzorom Ministra Unutrašnjih dela, ali on će ipak primati naredbe od svih onih ministara, čije grane spadaju u tu tako zvanu opštu upravu. U samoj oblasti on je, u isto vreme, i politički predstavnik vlade. On je vrhovna vlast administrativna. On vrši nadzor nad svima njemu podčinjenim organima i ustanovama. To je jedna instanca, a ispod njega delazi, kao druga instanca, sresko poglavarstvo. Dakle, u toj organizaciji državne administracije predviđene su projektom svega dve instance: jedna je oblasna uprava, na čelu sa oblasnim velikim županom, a druga je sresko poglavarstvo. To je druga instanca, odnosno prva početna instanca ove opšte administrativne uprave.

U projektu se, gospodo, govori i o okružnom načelniku ili podžupanu. To je ono što mi i do sada imamo, ali ja vam skraćem pažnju, da po samom projektu vladinom okružna načelstva su bila gotovo ukinuta. Kao nadležstva one razne županije i načelstva neće više postojati. Postojeće okružni načelnik. Kao činovnik, on će biti podređeni činovnik velikom županu. On će biti samo jedan njegov pomoćni organ, koji će imati da vrši izvesne inspekcije, u glavnom da bude kontrola na teritoriji njegovog ranijeg okruga nad sreskim poglavarima i da kao delegat velikog župana rešava po izvesnim predmetima i žalbama, koje bi bile upućene protivu odluka sreskih poglavara. U sekciji, kao što ćete videti iz izmene, koju smo mi predložili, našlo se: da bi, radi toga što se teži stvaranju većih oblasti i radi lakšeg zadovoljenja narodnih potreba i boljšeg izlaženja na susret narodu, trebalo učiniti nešto više u tom pogledu i delegirati malo drukčiju vlast i dati širu kompetenciju okružnom načelniku, te da se za mnoge poslove ne bi moralo ići velikom županu, nego da bi narod mogao sve te poslove svršiti i kod okružnog načelnika; te je tu u projektu kazano, da ćemo prema potrebi na predlog velikog oblasnog župana izvestan deo poslova, koji su takve prirode, da se ne bi ticali cele oblasti, ili koji po svojoj važnosti ne bi bili takve prirode, da se direktno moraju doticati cele oblasti, izdvojiti i poveriti okružnom načelniku, da ih on vrši.

Što se tiče sreskoga poglavara, to je ona ustanova koju smo mi do sada imali. Mi smo ovde imali sreskoga načelnika, a u novim krajevima to su bili sreski ili okrajni poglavari. To je bila prva instanca upravne vlasti. Tu je, gospodo, kod određivanja instancije kako sreskoga poglavara tako i oblasne uprave nastupila neobično velika teškoća. Vi imate

u raznim pokrajinama veoma različno zakonodavstvo i prema tome sreski načelnik u Srbiji imao je sasvim drugu kompetenciju o izvesnim granama uprave, no što je imao okrajni poglavar ili kotarski poglavar i mi to sad jednovremeno ne bi mogli da raspravimo. Da bi se to moglo da ujednači, da ta prva instancija upravne vlasti na celoj teritoriji ima jednoliku kompetenciju, potrebno je postići prethodno izjednačenje svih posebnih i specijalnih zakona. To je posao, koji mi nismo mogli u ovom kratkom vremenu da rešimo, jer za to treba i mnogo rada i mnogo vremena. Ali u glavnom, odredili su se izvesni principi, da se zna u prvo vreme šta taj sreski poglavar u raznim krajevima a prema postojećim specijalnim zakonima ima da radi. Isto tako učinilo se je što se je moglo u određivanju nadležnosti oblasnoga župana, jer on već sutra dan po uvođenju te ustanove treba da počne da radi. U tome pogledu projekat je bio svestan svih teškoća, koje ističe samo to pitanje a koje dolaze od toga, što imamo veoma raznoliko i raznobojno zakonodavstvo, pa se je u glavnom zadovoljio time, da naglasi, da je prva instancija neposredne opšte uprave sresko poglavarstvo i onda poslovi koji su po našim zakonima i po specijalnim zakonima po pokrajinama bili u nadležnosti prve instancije, sada će spadati u nadležnost sreskog poglavara i ti poslovi samim tim neće spadati u kompetenciju oblasnog velikog župana, a u kompetenciju ovoga doći će po projektu svi poslovi, koje sada u ovome momentu vrše okružna načelstva ili podžupani. Pored toga naglašeno je još i to, da će se pri organizaciji pojedinih ministarstava i pri izradi zakona o uredjenju njihovom u tome pogledu učiniti još jedan korak dalje; t. j. trebaće da se rasterete ministarstva od jednog velikog broja sitnih i malih poslova. Ovde je u ovom projektu već učinjeno nešto u tome pravcu, jer je naglašeno, da se za ministarstva imaju da zadrže u glavnom oni poslovi, koji se tiču organizacije same struke, koji se tiču vrhovnoga nadzora i koji se tiču davanja direktive, upustava. Sve što dolazi van toga i što zakonom o organizaciji dotičnoga Ministarstva ne bude Ministarstvo zadržalo za svoju kompetenciju, razume se, doći će u kompetenciju oblasnog velikog župana.

Naveću još i to, da je to posao, koji se i raznim posebnim zakonima ima da regulisava. Kao primer ja ću vam pročitati član 17. zakona o Državnom Savetu, koji glasi: »Pojedinae, kome je pravo ili neposredni lični interes zasnovan na zakonu povredjen nezakonitim aktom upravne vlasti, ima pravo žalbe samo na jednu višu upravnu vlast. Protiv akata onih upravnih vlasti, koje stoje neposredno pod Ministrom, pojedinae nema pravo žalbe na Ministra nego samo tužbe na upravni sud«.

Dakle po danas postojećim zakonima biva i ovakav slučaj, da po jednom administrativnom predmetu rešava načelnik sreski, pa načelnik okružni, pa tek onda ide Ministru, a sada je to zakonom o Državnom Savetu presečeno. Dakle nema da rešavaju tri instancije, nego je druga instancija i završna instancija.

Nadalje je naglašeno, da protiv onih akata izvršne vlasti, koja stoji pod Ministarstvom, nema pojedinae prava žalbe na Ministra, nego se odmah ide pred administrativne sudove. Time se Ministarstva kurtalisavaju jednog velikog broja sitnih poslova, koji su im smetali i na taj način oni svu svoju pažnju mogu posvetiti onim krupnijim zadacima.

Ja ću da završim svoj govor i da napomenem, da smo se u prelaznim naredjenjima trudili, da se to što više popuni i da se da mogućnosti, da odmah po stupanju u život ovoga zakona, ove instancije, koje se zakonom predviđaju, mogu odmah poslove primiti i početi rad.

**Predsednik Miša Trifunović:** Reč ima gospodin Hohnjec.

**Dr. Josip Hohnjec:** Gospodje! Po načelih demokracije je ljudstvo nositelj vlasti u državi. Nobena vlast u državi se ne bi smela izvrševati bez vpliva ljudstva predstavljenoga po svojih zastopnikih, ki si jih je samo izbralo. To ne velja samo o stvarjanju zakonov, marveč velja tudi o njih izvrševanju, o vsem vršenju državnih poslov, o celokupni državni administraciji. Tudi od državne uprave ne sme biti ljudstvo izključeno. Tako je na Angleškem, kjer sistem lokalne uprave predstavlja neposreden vpliv političnih in socialnih idej demokracije na organizacijo in izvrševanje uprave. Lokalno upravo imajo v svojih rokah administrativne oblasti, ki jih je narod izbral svobodno in nezavisno od kontrole državnih vlasti.

Zakonski načrt o splošni upravi, ki ga predlaga vlada, izključuje od državne uprave vsak količkaj neposredni, dejanski in učinkoviti vpliv ljudstva in njegovih zastopnikov. Duh, ki prešinja ta načrt, je duh centralizma, nekoliko, a vrlo malo temperiran s primesjo dekoncentracije, ki pa je v svojem bistvu pokvarjena in otrovana z dosledno izvedbo principa birokratizma od navišje do najnižje stopnje upravne vlasti. Že s tega stališča je ta načrt zame in moje tovariše v Jugoslovanskem klubu nesprejemljiv.

Gospodje! Čim dalje boste narod odvrčali od vpliva in kontrole nad državno upravo, tem večje bo nezadovoljstvo med ljudstvom. Državne in naredve stvari se upravljajo brez sodelovanja ljudstva. Kako naj bi bil narod s tem zadovoljen!?

Načelo moderne demokracije zahteva: Nič o ljudstvu brez ljudstva. Vi pa stavite v vseh panogah in vseh stopnjah državne uprave ljudstvo pod tutorstvo birokratije, ki bo odločevala o usodi naroda in njegovih zadev vselej in vsepovsodi. Nesveti Birokracij je in ostane prvi in glavni patron državne administracijske organizacije.

Veliki župan, ki ga Vidovdanski ustav opredeljuje kot vrhovnega starešino občne državne administracije v oblasti, je po čl. 3. tega zakonskega načrta o občni upravi osebno odgovoren za vršenje poslov. Pa komu je ta veliki župan odgovoren za svoje poslovanje? Odgovoren je samo ministru, ne pa narodu, ki prebiva v tisti oblasti. Veliki župan ni odvisen od ljudstva, ki stanuje v oblasti in ki je poslalo svoje zastopnike v oblastno skupščino. Pri postavljenju velikega župana ljudstvo v pokrajini nima pravice, da po svojih zastopnikih izreče svoje mnenje in svoje zahteve. Nima pravice ternopredloga, tudi nasveta ne. Ljudstvo se ne vpraša, ker nima ničesar govoriti. Velikega župana postavlja minister notranjih zadev, odnosno ministrski svet po njegovem predlogu. Lepa samouprava! Kakor se pri postavljanju velikega župana ne jemlje v ozir ljudstvo in njegovo pravo, tako se tudi velikemu županu pri izvrševanju poslov ni treba ozirati na oblastno skupščino kot predstavništvo naroda. V to, kako se vrši državna administracija v oblasti, se oblastno ljudsko zastopstvo ne sme niti mešati. Vsako-tako umešavanje bi bilo po mentaliteti onih, ki so sestavili ta zakonski načrt, nebodigatreba, hineinpfuschen, da se poslužim nemškega izraza. In to je po vladnem na-

črtu strogo prepovedano. Vladni načrt priporoča velikemu županu, da v važnejših stvareh lokalnega značaja zasliši oblastni odbor ali zahteva njegovo mišljenje. Vladni zakonotvorci se pa pozabili velikemu županu naložiti dolžnost, da mora ne samo zaslišati, marveč tudi izpolniti opravičene ljudske zahteve. Saj je vendar znano, kakšna so ušesa gospodov birokratov napram željam in zahtevam ljudstva. Pri enem ušesu noter, pri drugem ven, takšna je ljudska sodba. Torej vedno lepša ljudska samouprava, čimdalje se bo izvajala.

Ljudstvo, organizirano v samoupravno jedinico, ne bo imelo nobene moči nad velikim županom, tem večja pa bo moč velikega župana nad oblastno samoupravo. Veliki župan poziva oblastno skupščino v izredni saziv. Ima pravico govoriti na vsaki seji oblastne skupščine, kadar hoče. Oblastne naredbe, kojih predmet je že itak tako omejen, da se ne sme niti nanašati na vzdrževanje javnega mira in reda, javne varnosti in javne morale, proglašča, ne predsednik skupščine, marveč veliki župan. Njegovi volji je prepuščeno, da jih ne proglasi, v katerem slučaju mora to prijaviti državnemu svetu. On podaljšuje stari budget še za leto dni, ako skupščina v rednem sazivu ni rešila budget.

Na ta piedestal uzvišenosti nad ljudstvom v oblasti in njegovo voljo stavi velikega župana vladni zakonski načrt, ki ga (§ 9.) določuje kot političnega predstavnika vlade. Ker vlade tvorijo stranke, ki imajo politično oblast v državi v svojih rokah, bo veliki župan eksponent in emisar vladnih strank ali boljše rečeno one stranke, kateri pripada, ker vsem 4 strankam, ki v tem času tvorijo vladno, ne more obenem pripadati noben človek. Zgodilo se bo torej, da bo v mnogoteri oblasti »vrhovni starešina« državne uprave in tutor nad ljudsko samoupravo kak človek, ki pripada stranki, katera ina v dotični oblasti manjšino in celo minimalno manjšino, kar velja o demokratski stranki v slovenskih in hrvaških krajih. Ali bo to dobro za konsolidacijo države in za zmanjšanje nezadovoljstva, o tem naj razmišljajo gospodje državo- in zakonotvorci. Treba je tudi opozoriti na ozko vez med strankarstvom in korupcijo. Gospodje iz vladnih strank na zunaj nastopajo kot bojevniki zoper korupcijo. Borijo pa se zoper njo z vidika strankarstva. To pomeni hudiča izganjati z belecebubom. Do sedaj je iz območja državne uprave izšlo na dan veliko število korupcijskih afer. Ta broj se bo pomnožil, ako bodo organi lokalne državne uprave po določbi tega zakona osvobodeni vsake odgovornosti napram ljudstvu v okraju in pokrajini.

Vladni načrt je nesprejemljiv tudi vsled tega, ker je površno in nepopolno izdelan. To je samo nekaj quid pro quo. Za stvarno ureditev se obljublja posebni zakoni. Posebni zakoni bodo odredili odnose občne uprave napram drugim upravnim panogam, posebni zakoni bodo regulirali ustrojstvo poedinih ministrstev, posebni zakoni bodo ugotovili kompetenco ministra, velikega župana, sreskega poglavarja i tako dalje. Vsi ti posebni zakoni še ne eksistirajo, pa so vendar ne samo logičen, marveč realen predpogoj za zakon o občni državni upravi. Zato pa predloženi zakonski načrt operira s samimi negativami. Kompetenco velikega župana kot vrhovnega starešine občne državne administracije določuje § 2. načrta takole: »U nadležnost velikog župana spadaju svi poslovi opšte uprave, koji su prema postojećim propisima izuzeti iz nadležnosti sreskih

upravnih vlasti, a nisu pridržani za nadležnost ministara«.

Za kaj je minister kompetenten? Za vse to, kar ni odstopil velikemu županu in sreskemu poglavarju. In sreskemu poglavarju ostane vse to, kar sta mu pustila minister in veliki župan. Ali ni to zgledna preciznost?! Okružni načelnik pa je ne samo tajinstvena, marveč po vsem tragična figura. Ne zna se, kakšni bodo okruzi, katerim bo načeloval, ali in v čem jim bo načeloval in ali bodo sploh eksistirali tisti okruzi, katerim bo načeloval. Ne ve se, ali se bodo v Sloveniji in Dalmaciji sploh formulirali okruzi, kar je za okružne načelnike vsekakor tragično. Dočim zakonski predlog v § 17. določa okrožnemu načelniku samo nadzorstvo nad okraji, za kar po načelih najenostavnejše logike sploh ne bi bilo treba ustvariti okrožne organizacije predlaga vladna večina v zakonodavnem pododboru naslednje nadleštvo za okrožnega načelnika: »Okružnom načelniku može oblasni veliki župan po odobrenju Ministra Unutrašnjih Poslova poveriti da samostalno vrši i druge poslove iz nadležnosti oblasnog velikog župana, osim onih, koji prema svojoj prirodi traže jednoobrazno vršenje kod same oblasne uprave ili koji prelaze teritorijalnu nadležnost pojedinih okruga ili koji zbog svoje važnosti traže da ih neposredno vrši oblasna upravna vlast. Ovako prenošenje poslova mora se objaviti u »Službenim Novinama« odnosno u »Službenom Listu« dotične oblasti, ako ga bude bilo«.

Gospodje! S tem pa tragika okrožnega načelnika, »ako ga bude bilo«, ne bo nič manjša, ker bo popolnoma odvisen od velikega župana in njegove milosti, koliko poslov mu bo hotel poveriti iz svoje nadležnosti. Čim večja bo ta milost, tim več poslov bo imel okrožni načelnik. In če te milosti pri velikem županu ne bo, bo okrožni načelnik ostal nadzornik nad okrajno upravo z obvezno, da najmanje dvakrat na leto obišče vse okraje.

Gospodje! Vlogi okrožnega načelnika, tega tipa negotovosti in neurejenosti, je po bistvu in vsebini sličen ves zakonski načrt o občni državni upravi, ki je sama sinteza nepopolnosti in nedoločnosti. Ta zakon je v tesni zvezi z organskimi zakoni kakor so: zakon o centralni upravi, zakon o ugotavljanju delokroga ministrstev, velikega župana, sreskega načelnika, občinski zakon, zakon o administrativni podeli zemlje, finančni zakon o samostalnim porezima in taksama i t. d. Vsi ti zakoni bi se morali zajedno predložiti, ker je edino na ta način mogoče, pravilno presoditi kakovost in vrednost poedinih zakonov. Ne vem, zakaj se gospodom tako mudi, da hočejo odpraviti ves dosedenji upravni aparat, ki zlasti v prečanskih krajih ni bil slab in je prav dobro funkcioniral. Vendar se jim pa tako mudi, da hočejo na vrat na nos ustvariti nekaj novega, o čemer ne vedo, če bo dobro ali ne. Po pravici se bojimo da bo to, kar se nam bo vsililo slabo, ker bo preveč dišalo po balkanizmu.

Zato predlagam, da se rasprava o občni državni upravi odloži, dokler se ne predložijo načrti vseh omenjenih organskih zakonov.

Predsednik **Miša Trifunović**: Reč ima gospodin Vojislav Lazić.

**Vojislav Lazić**: Zakonski projekt, koji se sada pred nama nalazi, načrt zakona o opštoj upravi ne zadovoljava me, a prema tome ne zadovoljava ni zemljoradnički klub, koji ja ovde predstavljam. Ja mislim, da se ovim zakonom nije ništa učinilo. Ovaj

zakon nije ništa regulisao, niti je rešio organizaciju upravnih vlasti u zemlji. Gospodin izvestilac reče, da je cilj ovoga zakona bio da reguliše organizaciju upravnih vlasti u zemlji, a mi međutim to ne vidimo.

Mi vidimo, da je ovaj zakon predvideo velike župane i sreske poglavare pa se na tome sve i završuje. Ja sam mislio, kada se kaže zakon o opštoj upravi, da će tu biti izloženi svi detalji celokupne organizacije oblasti, da neće biti potrebni samo oblasni župani, nego da će biti potrebno još neko osoblje, pa sam s toga mislio, da je cilj i dužnost ovoga zakona bila da oblast dobije potpunu organizaciju celokupnoga osoblja tako, da se uopšte može znati kako bi izgledala jedna organizovana oblast. Imaćemo župane, dobro. A koji su ti referenti i resori, koji se predviđaju u toj oblasti. Ja mislim, da bi uopšte trebalo tako predvideti organizaciju, da se odjedanput vidi celokupno osoblje, koje treba da postoji u kancelariji velikoga župana odnosno u kancelariji upravnih vlasti jedne oblasti. Mi to međutim ovdje ne vidimo. U ovom projektu kaže se, da se za vršenje poslova u oblasti određuje veliki župan sa potrebnim brojem pravnih stručnih referenata i pomoćnog osoblja. Znači, gospodo, da mi pored ovoga zakona moramo imati još jedan zakon, koji mora da uredi oblasti. Inače prema ovome nacrtu oblasti ne bi bile uređene, nego je tek nešto zamišljeno, da se uradi i onako kazano »biće«, ali se ne kažu detalji. Ovdje se ne vidi ko će određivati te stručne referente i to pomoćno osoblje, hoće li se to regulisati jednim zakonom? Hoće li to utvrditi Zakonodavni odbor ili dotični Ministar? Isti je slučaj i kod organizacija sreskih upravnih vlasti. Isto tako i tamo ne vidimo ništa drugo nego samo sreske poglavare. Kaže se, da će se sreskim poglavarima takodje dodeliti potreban broj stručnih referenata prosvetnih, sanitetskih, veterinarskih, šumskih itd. Ja mislim, gospodo, kad se već radi jedna organizacija, ona treba da se potpuno i izvede. Ali ja ovdje ne vidim jednu potpunu organizaciju.

Dalje, gospodo, ja imam da zamerim ovome nacrtu i to kao najglavniju zamerku, što se u njemu predviđa ustanova okružnih načelnika. U članovima 16., 17. i 18. predviđa se, da će postojati okružni načelnici, a u županijama podžupani i određuje se neka njihova nadležnost. Prema tome u mesto što smo imali opštine, srezove i okruge, sada ćemo imati opštine, srezove, okruge i oblasti. Isto tu je, gospodo, prva komplikacija u poslovima, jer će biti 4 instancije i drugih nepotrebnih nadležstava a prema tome i nepotrebnog činovništva. To je, gospodo, prvo komplikacija u poslovima, zato što ćemo imati 4 instancije i zato što ćemo imati nagomilavanje nepotrebnih nadležstava i nepotrebnih činovnika. Ja pravo, da vam kažem, ne mogu da se načudim, kako su gospoda radikali mogli primiti jednu ovakvu odredbu. Ja sam bio dečko i dobro pamtim još onda, kako su se radikali borili u ovom vremenu, da se ukine okružni načelnici, okružna načelstva kao nepotrebne ustanove. Ali šta danas vidim? Vidim da radikali, koji su to isto govorili u ovom vremenu, da danas stvaraju oblasti kao nove instancije i zadržavaju načelnike kao stare instancije, dakle ne samo da ne ukidaju ono, što su želeli i propovedali da treba ukiniti, nego naprotiv sada još više i više nadležstava i ustanove nepotrebne ustanovljavaju.

Sam ovaj zakon, on je u kontradikciji u pojedinim članovima svojim. U članu 2. kaže se: »Poslove opšte uprave vrši po uputstvima i pod nadzo-

rom nadležnih ministara u oblasti veliki župan, u srezu (kotaru) sreski poglavar«. Dakle, ne predviđaju se uopšte okružni načelnici. Dok u članovima: 16., 17. i 18. okružni načelnici se predviđaju, dotle u opštim odredbama, gospodo, koje su odredbe načela celokupnog zakona, nemate predviđene okružne načelnike niti uopšte okruge kao instancije a posle toga ovako Vi ih predviđate. Ja ne znam, zašto je to trebalo i kakva je potreba diktovala u opšte, da se i dalje načelstva zadržavaju i zašto se ovdje kaže, da će okružnim načelnicima biti dodeljen i potreban broj osoblja. Ja prema tome verujem, da će ostati načelstva okružna ovakva kakva jesu i da ćemo plus tome imati oblasti sa velikim županom i razume se sa velikim i velikim brojem činovnika. Mi, gospodo, ne samo da nećemo biti u mogućnosti, da u budućnosti svedemo broj činovnika na manji broj, nego se možemo nadati, da će se broj činovnika morati prema ovakim zakonskim odredbama povećati.

Dalje, gospodo, ovdje u ovom zakonu u čl. 16. predviđa se u II. odeljku ovo: »Okružni načelnik rešava, kao zastupnik velikog župana u žalbama protiv upravnih akata sreske uprave u policijskim kaznenim stvarima«. Ja se ne bih mogao složiti u oštje s tim načelom, da okružni načelnik kao policijska vlast odobrava presude ili u opšte rešenja i odluke ma koje vlasti po kaznenim stvarima. Ja mislim, da te stvari, koje se tiču kazne, treba da rešavaju sudovi, a ne policijske vlasti. Ja mislim, da mi ne treba da se vraćamo u nazad nego da treba da idemo unapred i ne treba da se vraćamo u režim policijski, u režim policijskog bića, nego da treba da tražimo najveću pravdu i zaštitu nezavisnih sudova u svima predmetima, gde god se tiče kazne ili u opšte ma kakve materijalne bilo globe, bilo kazne pojedinih naših građana. Dalje u čl. 9. kaže se, da veliki župan u slučaju potrebe vršenje izvesnih poslova svoje nadležnosti može poveriti i osoblju, koje se nalazi kod sreske državne upravne vlasti u sedištu oblasti. Vidite, gospodo, da tu nije izvedena nikakva organizacija, kome te poslove on može da poveri. Znači, on može da poveri te poslove kome hoće. Jednoga dana on može jednome kapetančiću dati da rešava stvari, koje se tiču jednog velikog problema. Na primer on može jednu krupnu stvar, koja po zakonu njemu pripada, dodeliti jednome policijskom pisaru, jer je i to njegov organ, da on donese odluku po tome.

Prema svemu ovome, gospodo, ja nalazim, da je ovaj zakon ovakav, kakav je, nepotpun i nepotreban. Zašto, gospodo, niste predložili zakon o uređenju oblasti, o uređenju srezova, slično onome, što smo mi imali, zakon o uređenju okruga i srezova, iz koga se može videti detaljno sve tačno i organizacija činovništva i nadležnost kako starošina tih uprava tako i njihovih potčinjenih organa. Mi to ovdje ništa ne vidimo. Niti vidimo brojnu organizaciju, niti vidimo organizaciju poslova, nego samo vidimo nekoliko članova, gde se govori da treba da postoje veliki župani, da treba da postoje u srezovima sreski poglavari, ali one prave organizacije nema.

Dakle, gospodo, to sam imao načelno da kažem i sa ovih iznesenih razloga ja ću glasati i u načelu protiv ovoga zakona.

Predsednik **Miša Trifunović**: Ima reč gospodin Sušnik.

**Anton Sušnik**: Moj tovariš, dr. Hohnjec, je že kritiziral podrobno predloženi zakonski nacrt in po-

kazal, zakaj je za nas nesprejemljiv. Jaz hočem izpregovoriti samo nekoliko besed o upravi v obče in o principih, katere bi bil moral upoštevati zakonodavec, ki je predložil ta zakonski načrt.

Kakor znano, se deli državna oblast na zakonodavno, sodno in upravno oblast. Vsaka oblast je sama po sebi važna za državo; mislim pa, da je najvažnejša upravna oblast. Kajti mi imamo lahko izvrstne zakonodavce in dobre zakone, ali vse to ne pomaga nič, ako se zakoni ne izvajajo. Od dobre organizacije uprave zavisi napredek, razvoj in bodočnost države.

Kakšna mora biti uprava, da bo dobra? Za dobro upravo je treba brzega izvajanja in energičnosti odločevanja. Radi tega ne moremo pri upravi poslušati različnih mnenj kakor pri zakonodaji, ne moremo čakati, da se sleči več oseb, ampak v upravi mora vladati ona volja. Zato imamo v upravi, kakor pravijo juristi, hierarhično organizacijo: na čelu uprave je šef, ki izvršuje upravo v vsej državi po svojih organih. Neposredno podložni so mu ministri. Nižji organi pa zavise od onih organov, ki upravljajo iste posle širšega obsega. Tako je srez podrejen okrožju, okrožje pa oblasti. Taka hierarhična organizacija uprave je potrebna radi tega, da je v upravi enotnost in da se zavaruje posameznik proti zlorabi oblasti od strani upravnih organov, ker se more vsakdo pritožiti na višjo instanco. Zato je pa potrebno, da je uprava organizirana tako, da imajo upravni organi stik z narodom in da se morejo pritožbe reševati hitro.

Pod temi vidiki je mogoča organizacija uprave v dvojnem oziru: popolnoma centralistično ali decentralistično.

Uprava je popolnoma centralistična takrat, ako je vse osredotočeno v eni sami centralni oblasti, ako vlada en šef povsod: prav tako v malih teritorijih kakor v velikih.

Vsak pravnik ve, da so gotove vrste državnih poslov take, da zahtevajo že po svoji narodi centralistično ureditev: tako n. pr. diplomacija, sodstvo in vojska. Drugi posli pa zopet zahtevajo decentralizacijo. Decentralistična je uprava takrat, ako se posamezne panoge poslov izločijo iz delokroga centralne oblasti in prenesejo na nižje upravne organe. To je — bi rekel — formalna definicija decentralistične uprave. Eksistira pa tudi še drugi pojem decentralizacije; decentralizacija pomeni, da se prenesejo posamezni posli državne uprave radi hitrejšega reševanja in radi prilagoditve uprave lokalnim potrebam direktno na narod, na izvoljene korporacije. To je prava definicija decentralistične uprave in tako mi razumemo samo upravo, kakor je uvedena n. pr. na Angleškem.

Kakor znano, je tip prave demokratske decentralistične urejene države Anglija. Na Angleškem se je razvijala decentralizacija uprave sporedno s predstavniškim sistemom. Predstavniki posameznih grofij in mest so zahtevali, da sodelujejo pri upravi kot lokalni upravni faktorji poleg kralja. Tako vam je že Magna charta donesla zakon, po katerem so se ustanovili poleg šerifov tudi mirovni sodniki. Ti mirovni sodniki so bili popolnoma samostojni upravni organi. Postavljal jih je sicer kralj; toda odločali so v okviru zakona popolnoma samostojno. Samo da so izvrševali zakon, pa jim ni mogel nikdo ničesar. Kontrolo nad njimi je izvrševal samo narod po svojih zastopnikih v parlamentu.

Ti mirovni sodniki so bili v 18. stoletju sicer res samo poedinci, ki so vladali v grofijah. Toda v 19. stoletju, ko se je na Angleškem vse življenje demokratiziralo, se je demokratizirala tudi uprava in Anglija je dobila grofijske skupščine in odbore. Ti odbori so bili voljeni od naroda; tudi uradnikov ni postavljala minister ampak jih je izvolil narod.

Mogel bi kdo ugovarjati, da se je uprava na Angleškem v zadnjem času v marsikakem oziru centralizirala. To se je res zgodilo pri skrbi za reveže in pri policiji. Toda pri tem moram opozoriti na nekaj. Na Angleškem se je res ustanovil državni centralni urad pod državnim sekretarjem za notranje zadeve (za policijo), ki ima kontrolo nad vso policijo v državi. Ali kako so Angleži pri tem postopali? Tako so se bali, da bi ne žalili avtonomističnega razpoloženja pri narodu v grofijah in grofijskih skupščinah, da so se zadovoljili s tem, da oni državni sekretari samo konstatirajo, ali je policijska uprava v posameznih pokrajinah dobra ali ne. Delo teh državnih sekretarjev se omejuje samo na konstatacijo, da vrši policija v grofiji svoje posle dobro; če je policija dobra, dobi grofija iz državne blagajne prispevek za pokritje svojih finančnih potreb. Tako policijski aparat funkcionira izvrstno in narod je zadovoljen.

Tip centralistično urejene države je Francija. Govori se sicer o Franciji, kako je to demokratska država, ali uprava nosi na Francoskem še danes obilježje absolutističnega režima. Napoleon je uvedel l. 1800. centralistično organizacijo uprave, ko je ustanovil departemente, arrondissemente in občine. Povsod je vladal — in tudi danes je ostalo v bistvu še vse po starem — en šef po svojih organih: v departementih prefekt, v arrondissementih podprefekt in v občinah župan ali maire. Vse je imenoval vrhovni šef državne uprave in vsi so bili njemu podrejeni. Vsi so morali in smeli delati samo po njegovih direktivah. Res jim je sicer dodelil Napoleon neki odbor. Toda ta odbor je on sam imenoval; tudi je imel odbor samo posvetovalno pravico. Prefekti niso imeli nikake samostojnosti, bili so brez moči; vsa uprava je zaostajala in narod je bil nezadovoljen.

Radi te velike nezadovoljnosti se je na Francoskem kmalu pojavila težnja po decentralizaciji uprave. Tako je narod izvojeval l. 1833. pravico, da te odbore izvoli sam. Tudi prefekti so pozneje dobili pravico, da smejo nekatere posle izvrševati sami definitivno. Toda tudi sedaj prefekti ne morejo vršiti drugih poslov končnoveljavno kakor samo one, ki jih jim je določil šef centralne uprave, in smejo jih vršiti samo natanko po njegovih direktivah. Še vedno so prefekti eksponenti centralne vlasti brez prave samostojnosti. Sekira je ostala ista, samo držaj se je skrajšal.

Tako uprava v Franciji tudi sedaj ni dosti napredovala.

Nezadovoljnost je bila take velika, da je neki poslanec v parlamentu razmere na Francoskem karakteriziral takole: Naša država je tako centralistično urejena, da se ne more brez kontrole centralne oblasti niti kamen premakniti, niti vodnjak izkopati, sploh nikako podjetje začeti.

Decentralizacija uprave se v Franciji še do danes ni izvršila. Imamo sicer neko dekoncentracijo. Prefekti, podprefekti in župani imajo nekoliko samostojnosti v okviru direktiv centralne oblasti, toda samo natančno po predpisih in samo radi tega, da se razbremenijo centralna uprava in malo pril-

godi lokalnim potrebam. Toda to ni nobena prava decentralizacija, ker lokalni upravni organi ne morejo delati kot samostalni upravni centri.

Med svetovno vojno in po vojni so se v Franciji težnje po decentralizaciji še pojačale. Tako sta Millerand in Clémenceau odkrito govorila po shodih, da je treba zopet uvesti pokrajine in dati pokrajinam avtonomijo. Toda da ne bo kdo oporekal, da se je tako govorilo samo pred volitvami na shodih, moram naglasiti, da se je v zadnjem času na francoskem ustanovila »liga za profesionalno zastopstvo in oblastno akcijo«. L. 1917. se je v akademiji znanosti razpravljalo o reorganizaciji uprave. Tedaj je govoril neki učenjak-jurist, da je potrebno, da se izvede reforma upravne organizacije za radi tega, da se povzdigne lokalni život. Kajti tako velike so neizvede radi centralistične ureditve države, da se ne more ne parlament, ne vlada posvetiti splošnim interesom radi obremenjenosti s preobilnimi posli; vrhu tega ne more niti parlament, nit' vlada s kompetenco odločati o masi ekonomskih vprašanj, ki ne spadajo v njih področje. Treba je, da se uprava reorganizira, da se popolnoma decentralizira, da se uvede zopet stare pokrajine.

Vidite, gospodje, da so tudi na francoskem prišli do spoznanja, da mora biti decentralizacija uprave popolna, da ne more zadoščati samo dekoncentracija. Danes ves francoski narod teži za tem, da se uvede popolna decentralizacija uprave.

Vse to bi si bil moral zakonodavec dobro predočiti, ko je delal zakon o splošni upravi. Brezdvomno je vprašanje upravne organizacije jako težko in ga ni mogoče tako enostavno rešiti. Treba je upoštevati različne momente. V poštev pridejo predvsem tehnični momenti. Dalje razmere v pokrajinah, ki zahtevajo izrednega položaja tudi v upravi. Zanimariti se ne smejo tudi politični momenti. Pravec za demokrasko državo je popolna decentralizacija, za absolutistični režim in partizansko vladó je pa pravec centralizacija.

Zakonodavec bi ne smel pustiti iz vidika, da imamo Slovenci, Hrvatje in Srbi različno zgodovino, različne tradicije in različen jezik. Pa če že pustimo vse to na stran, nam še vedno ostanejo različne gospodarske, socialne in kulturne razmere. Pri zakonodaji je treba gledati na to, da se ljudstvo vzgaja za samostojno sodelovanje pri upravi; da se vzbudi njegovo zanimanje za javno življenje in da se poveča njegov čut za politično odgovornost. Narod je treba zadovoljiti in upoštevati njegovo voljo, upravo urediti tako, da se zavarujejo posamezniki proti vsaki zlorabi oblasti, da je zagarantirana zakonitost uprave in da se zabrani vsako strankarstvo.

Če bi bil imel zakonodavec vse smernice pred očmi, bi gotovo ne bil predložil tako centralističnega zakonskega načrta. V našem načrtu je vse popolnoma po francoskem vzrocu: velikega župana postavlja šef centralne uprave in ravno tako okrožnega načelnika. Sreskega poglavarja imenuje zopet centralna oblast. Samo predstojnika občine voli narod iz svoje srede tako kakor na francoskem.

Vsi moramo delati na to, da se v državi zagarantira delo, mir in red. To pa je mogoče samo tedaj, ako storimo vse, da bo narod zadovoljen. Narod bo pa zadovoljen samo takrat, če upošteva vlada njegovo voljo in njegove želje. Predstavniki Jugoslovanskega kluba smo zahtevali že pri ustavni debati in danes to zahtevo ponavljamo, da se porazdeli upravna oblast po pokrajinah in da se uprava

popolnoma decentralizira. Mi zahtevamo zakonodavno avtonomijo, ker hočemo, da se uredi naša država trajno in dobro, da bo močna na znotraj in na zunaj, da bodo zadovoljni vsi stanovji, da bodo zadovoljni Srbi, Hrvatje in Slovenci.

Ker nam predloženi zakonski načrt o splošni upravi tega ne nudi, ker je ta načrt centralističen, premalo demokratičen in premalo moderen, mi ne moremo glasovati zanj.

**Predsednik Miša Trifunović:** Za reč se je prijavio g. Etbin Kristan.

**Etbin Kristan:** Gospodo, ja sam još jednom ranijom prilikom izjavio zašto smatram potrebnim, da ovi zakoni koji su sada u načrtima pred nama, izidju iz Narodne Skupštine i da ne budu izdati od vlade. I peradi toga ja nisam ni u pododboru ni u Odboru ovde učinio ništa što bi moglo razvlačiti primanje ovih načrta od strane većine. Ali to naravno ne znači, da se ja sa ovim predloženim načrtom slažem, već moram da propustim odgovornost za njega kao i za sve one druge načrte, koji će u vezi sa ovim postati zakonima, većini.

Gospodo, naš klub izneo je svoje prigovore protiv onoga o čemu se sada ovde raspravlja velikim delom u ustavnoj debati. Ja od toga vremena ne bih mogao da menjam svoje mišljenje. Sve ono što nas je onda rukovodilo, da smo bili protivni onim ustanovama u Ustavu, koje danas diktiraju te za konc, postoji za nas i sada. I mi vidimo, da se sada u praksi taj Ustav oseća mnogo tvrdje nego što su valjda mislili oni sami, koji su ga izglasali. Jedna je tu na primer stvar, koju smo najposle mogli da čujemo iz usta g. Izvestioca. Ovaj zakon o opštoj upravi jeste jedan skelet i ništa više. Svi detalji, koji će tek opredeliti ovaj zakon moraće se doneti posebnim zakonima odnosno zavisi su od izjednačenja svakakvih zakona u celoj zemlji. Sada, gospodo, meni se čini da je to jedan obratni proces, jedan prilično neprirodan proces: najpre stvaramo ovaj zakon, pa ćemo onda istom izjednačivati zakone, na kojima bi taj zakon morao bazirati. Ali evo Ustav, koji je propisao termin u kome moraju ovi zakoni biti donešeni; evo fizičke nemogućnosti, da se i ovi zakoni i ono izjednačenje zakona stvori do onoga roka, koji je Ustav u svojim prelaznim naređenjima propisao. Sada za većinu, koja hoće da stvori te zakone, ne preostaje ništa drugo, nego da zbilja predloži jedan zakon, koji ne analizira opštu upravu, nego koji donasa samo onako kako su gospoda predgovornici donekle istakli, samo jedan okvir koji samo naredi nekoliko funkcijonara a sve detalje prepušta budućnosti ili poj diim organima. Što se tiče one glavne tačke u tome zakonu, velikog župana, mi smo svoje mišljenje izneli u ustavnoj debati i ne treba i sada da duljim o tome. Po mome mišljenju, gospodo, ne radi se sada tu baš toliko o pitanju centralizacije, decentralizacije, dekoncentracije i t. d., nego se u prvom redu radi o pitanju demokracije. Ja se ne mogu slagati sa mišljenjem, koje traži različito zakonodavstvo u j dnoj zemlji. Ja hoću jednu državu, koja živi svojim državnim i narodnim životom prema jednakim principima. Ja držim, da se varaju ona gospoda, koja traže ono što oni nazivaju avtonomijom i misle, da će to dati narodu nešto više nego li jedinstveno uređena država. Ja ne verujem, da će Slovenac ili Hrvat imati više, ako bude njegov delokrug obuhvatao samo ono, što leži u granicama današnje Slovenije ili u granicama današnje Hrvatske. Ja sam stajao na tom gledištu



pa i danas stojim na tom gledištu, na tome gledištu stoji i naša stranka, da će ceo narod imati celu državu, da će cela ta država pripadati u Srbiju i Hrvatu i Slovencu; ako bude jedinstvene države: da će svaki pojedini deo biti veći, da će svaki pojedini deo imati više, ako budemo imali jedinstvenu državu, nego li ako je rasparčamo na nekoliko komadića, gdje bi svaki pojedinac imao samo svoj deo.

Ali, gospodo, drugo je jedno pitanje: da li mora ova jedinstvena država, bez ovoga rasparčavanja, biti uređjena birokratski, ili mora biti uređjena demokratski. Sad, gospodo, ja shvaćam, da ova većina ne može da donese jedan zakon, koji bi bio mnogo različan od onoga što nam je ovde predložen, jer je ta većina vezala sebi ruke Ustavom, koji u velikoj meri predviđa jedno birokratsko uređenje. I ovaj veliki župan jeste samo jedan simbol toga birokratskog uređenja. Čini se, da mnoga od gospode ne mogu da udju u jedan nov način mišljenja držeci, da se moramo uvek povoditi za tradicijama i za onim što oni zovu iskustvo. Ali, gospodo, ovo je jedna nova država, i to nova država u jednom skoro novom svetu, jednom svetu, kojega je svetski rat preobrazio. On nije više ono što je bio ranije. Zato treba imati odvažnosti, da se prave i koraci, koji nisu u vezi sa tradicijama. Vi tražite, gospodo, jednako i po pravu tražite, da se zabace mnoge tradicije u ovoj državi, pa zašto ne bi išli i u tom pitanju preko tradicija i preko onoga što je zastarelo i što nije celishodno? Zar ne možete zamisliti jednu oblast, u kojoj imate na čelu samouprave jednog čoveka, kojega je izabrao narod, kojega je izabrala dotična oblasna skupština, a koji ipak može da vrši dužnost kako mu propisuju zahtevi opšte uprave? To, gospodo, ne bi bio nikakav autonomizam, to ne bi bio nikakav federalizam, nego to bi bila jednostavno primena jednog demokratskog principa. Time bi se olakšao i kod samouprava i kod opšte uprave rad mnogim stvarima, jer bi se onda mogli sjediniti mnogi poslovi, koji će danas biti podeljeni. Naposljetku i ovaj zakon se ne može posvema da deli od zakona o samoupravama; oba su naerta zapravo samo dve glave jednog te istog zakona; i ako uzmete onaj zakon o samoupravama, pa vidite, koje su kompetencije prepuštene samoupravama, naći ćete, da će biti sasvim sličnih kompetencija i u okviru opšte uprave. Imate sanitarno pitanje, kojim treba da se bave oblasti, a opet imate sanitarnu službu, koju vrši država. Vi ćete imati onda referente za zdravstvo i u samoupravama i referente za iste stvari u opštoj upravi i jedan od njih biće izlišan!

Vi znate, gospodo, da je ova zemlja nesredjena u mnogim stvarima. Nesredjena je ne samo u pitanjima svojih finansija i t. d. nego je i politički nesredjena i razume se, da ta politička nesredjenost u jednoj velikoj meri upliviše i na kaos, kojega imamo po drugim područjima. Imate, gospodo, hrvatsko pitanje i t. d., ali zar mislite, da je onom nezadovoljstvu koje stvara ta pitanja, zbilja uzrok g. Radić, da je on tako veliki hipnotizer, da bi mogao sugerirati polovicu naroda? Toga nezadovoljstva i njegovih posledica ne bi bilo, da nema drugih mnogo jačih razloga, koji stvaraju to nezadovoljstvo. Zar ne držite, gospodo, da bi bilo mnogo zgodnije odstranjivati to nezadovoljstvo time, što pozivate narod i dajete njemu u ruke njegove poslove i odgovornost za te poslove? Nemojte zaboraviti, gospodo, da sam ja ostao na gledištu jednoga zakonodavstva i jedne države. Ako vi imate jedno zakonodavstvo za celu državu,

onda ne trebate da se bojite onih ljudi, koji će prema tim zakonima obavljati te poslove, Ali će taj narod imati onda više poverenja i u posao, koji je obavljen i u zakone, prema kojima je obavljen taj posao i vi ćete, gospodo, samo tako doći na onaj put, kojim se dolazi do rešenja onih pitanja, koja su toliko postala kobna za našu državu.

Sada, gospodo, Ustav je vama vezao ruke i ja znam, da ćete vi glasati za toga velikog župana, koji će biti, kako sam ja naglasio u ustavnoj debati, jedan eksponent Vlade i koga će primiti narod u mnogim skupštinama sa jednim velikim nepoverenjem. Odgovornost za to ne može pasti na nas, nego treba da ju vi većina snosite. Ja držim, da će vas iskustvo uveriti o tom, da su to stvari koje se moraju menjati.

Gospodo, ovaj zakon ipak obuhvata i mnogo stvari, koje bi mogle da se sada izmene. Imade u tom naertu anomalija. Već je g. Lazić upozorio na to a i u našim različnim odvojenim mišljenjima predloženo je, da se ukinu okružni načelnici. Pravo da vam kažem, gospodo, kad ja čitam ustanove o tim okružnim načelnicima, ja postanem konfuzan i ne mogu celi taj zakon onda da razumem. Prema celom tenoru naerta vi hoćete da stverite tri instance. Onda ja pitam, što je taj četvrti faktor, taj okružni načelnik? Veli se, to nije instance, to je jedan pomoćnik velikoga župana, nekakav inspektor. E, gospodo, ako je on samo njegov inspektor, pa dobro, ako držite, da je potreban, zašto da ga smestite tako daleko od velikog župana? Zašto ga ne mećete u ured, da veliki župan s njime raspolaze, da ga šalje na inspekciju jedan put ovamo a drugi put onamo, kako je to potrebno? Sekcija je malo osećala, da je to nezgodno, pa je podelila tom okružnom načelniku, koji zbilja prema prvom tekstu nije bio ništa drugo nego jedan takav inspektor, još neke funkcije. Tako sada ovo postaje jedna de facto instance, koja prema teoriji opet nema da bude instance. Jedna stvar koju ne možete determinirati, koja stvara konfuzije i od koje narod neće imati nikakove koristi.

Moglo bi se reći, da se u srezovima učinilo nešto slična. U srezovima su predviđene nekakove sreske ispostave, koje hoće da narodu olakšaju život time, što se neke funkcije prepuštaju tim ispostavama i tako se narodu omogućuje da svršava neke poslove u blizini i ne mora da ide u sresko sedište. Ali, gospodo, u tom se pitanju onda postúpilo dosledno, od tih ekspozitura stvorila se jedna pomoćna instance tako, da ta ekspozitura biva podređena ne sreskom načelniku nego višoj instanciji, oblasnoj vlasti. Kod okružnog načelnika toga nema, okružni načelnik imade svoju kompetenciju, ali opet on je podređen samom velikom županu. Gospodo, ja ne shvaćam kako je narodu time posao olakšan. Ako ja idem podžupanu, pa s njegovim rešenjem nisam zadovoljan, ja sad ne mogu da apeliram na ministarstvo, jer je podžupanu predpostavljen veliki župan i jednako moram da idem velikom županu, na koga bih mogao da se obratim iz početka. Imamo jednu instanciju više, koja ne olakšava nego otežava.

Neću da opetujem ono, što su već predgovornici izneli, da ne odugovlaćim, hoću samo jedno da naglasim. Prema svim ovim zakonima policija jeste jedna stvar države. Prema mom shvaćanju policija bi morala biti jedna stvar samouprave. Policijsko zakonodavstvo moralo bi biti državno i centrali-

zovano, ali izvršenje ovih zakona kod policijskih vlasti moralo bi biti prenešeno na samouprave, jer, gospodo, vi se, kako mi se čini u jednoj krupnoj stvari veoma varate. Vi mislite, da mora biti policija koncentrisana u jednim rukama, da bude snažna i da bude strah i trepet onima, koji čine zlo. Držim, gospodo, da je to jedno krivo mnenje. Vi ćete samo time utvrditi mišljenje u narodu, da se taj narod vlada samo brutalnom silom. Ako vi prepustite narodu u samoupravnim jedinicama, da on vrši policiju prema zakonima, koji će vezati i njega i njegove organe, onda ako bude ta policija morala da istupa protiv pojedinaca bilo u oblasti, srezu i općinama, onda će taj narod morati uvideti, da je odgovoran za to sam i neće moći svaljivati za to krivnju na Beograd i centralističko uredjenje države i na sve ono, što se s izvrsne strane smatra najvećim zlom.

To, gospodo, je u vezi i s kaznama. Ja se posvema slažem sa g. Lazićem u toj stvari, da je vreme, da se policijske kazne u smislu, kako ih predviđa ovaj zakon, ukinu. Kazna, gospodo, je kazna, da li ju vi nazvali disciplinarnom ili kriminalnom ili kako goder. Kazna je kazna i kazna se ne sme prepustiti nigda samovolji pojedinih organa. Kazniti smeju u demokratskom smislu samo sudovi. To je jedno od onih tačaka, koja će naneti, tome zakonu štetu.

Kako rekoh, gospodo, ja neću biti kriv, da se ovaj zakon zajedno sa ostalim vezanim zakonima ne bi mogao od Vas odglasati na vreme. Nije mi stalo, da držim dugačke govore, ja samo hoću da iznesem s ovo nekoliko reči, zašto u načelu ne mogu da budem saglasan s jednim zakonom, koji bazira na ustanovama Ustava, protiv kojih smo mi morali glasati s uverenja već onda, kad se glasovalo za taj Ustav. Izjavljujem, da ću glasovati protiv toga zakona.

**Franjo Žebot:** Gospodje narodni poslanci! O predloženom zakonskom načrtu hoćem reći u kratkém samo to, da je pomanjkljiv, površen in da nima nič modernega na sebi. Da je ta zakonski načrt pomanjkljiv, nam kaže že obrazloženje na koncu tega načrta. Zakonodajec sam je u svojem obrazloženju povedal, da ni mogel ustvariti natančnoga, točnoga in dobrega zakonskega načrta. On sam je (zakonski načrt namreč) siromašna svedočba, ponavljam, siromašna svedočba, za predloženi zakonski načrt. V obrazloženjih bi pričakovali, da bi to bilo ne samo obrazloženo, nego tudi utemeljeno, zakaj se glase zakonska določila tako, kakor so predložena. Zakaj ta zakonski načrt ne pokaže prav nič bistvenega in tudi prav nič ne utemeljuje tega, kar bi pričakovali pri tem načrtu. Mi bi pričakovali, da bi nam ta zakonski načrt povedal, kakšne zakone in kakšne zakonske načrte so ustvarili v drugih modernih in naprednejših državah, kakor smo mi. Tega vsega nam zakonodajec ne pove, ne v načrtu; ne v obrazloženju. Zakonodajec nam dalje tudi prav nič ne pove o ureditvi splošne uprave, ampak je ves ta zakonski načrt, kakor sta to že naglašala predgovornika dr. Pohnjec in profesor Sušnik in kakor sem tudi jaz to prej poudarjal, smešna svedočba površnosti. Pričakovali bi tudi, da se nam pove kaj uči upravno-pravna veda v nevejših časih o vprašanjih, ki pridejo pri ureditvi splošne uprave v pošteve.

Ta zakonski načrt nam nadalje tudi nič ne pove, kako naj se uredi na primer srezka in oblastna uprava v podrobnem, ampak vsebuje samo splošne

fraze. Obrazloženje samo nam pravi: »Mea culpa, moja krivda; krivda predlagatelja, krivda zakonodajca je, da je ta zakonski načrt pomanjkljiv in nedostaten«. Tako se na primer glasi v obrazloženju na zadnji strani:

»Najteže je rešenje pitanja, kako da se ustanovi nadležnost srezke i oblasne upravne vlasti. Težište celokupne administracije mora se svakako nalaziti u onom nadležstvu, koje je narodu najbliže t. j. u srezkoj upravnoj vlasti. Kod viših upravnih vlasti (okruga, oblasti), treba da su zadržani samo oni poslovi, koji prelaze teritorijalnu nadležnost nižjih, i koji su osobito bilo političke bilo ekonomske važnosti. Te poslove u ovom načrtu nije moguće nabrojati; morali bi se u tomé cilju pregledati svi zakoni, naredbe i t. d., koji su u važnosti u državi. Zbog toga ostavljeno je budućim specijalnim zakonima, da postupno izjednače kompetenciju srezkih upravnih vlasti, a za sada moramo se zadovoljiti jednim opštim propisom, prema kojem se nadležnost srezke upravne vlasti određuje po postojećem zakonodavstvu«.

Gospodje poslanci! Najteže je torej vprašanje, kako naj se fiksira kompetenca oblasne in srezke uprave in kako jo je opredeliti. Vse to se prepušča novim zakonom. Gospodje, to kaže, da je ta načrt zakona o splošni upravi površen, da ni točen, da ga zakonodajec ni izvedel tako, kakor bi ga izvedel moderni zakonodajec. To tudi kaže, da nimamo tu v centralističnem Belgradu zakonodajcev, ki bi dali naši državi, kakor sem prej poudarjal res moderen in točen zakon, ampak so nam dali samo nekako skipucalo.

V onem obrazloženju pravi zakonotvorec: »mi se moramo zadovoljiti jednim opštim propisom«. Vidite, gospodje, te besede ravno kažejo, da je ta zakonski načrt površen. Splošni predpisi imajo svoje mesto v ustavi, nimajo pa mesta v okvirnih zakonih in prav posebno ne v specijalnih zakonih, kakor je zakonski načrt o splošni upravi. Prosim gospodje narodne poslance, da upoštevajo to dejstvo, da se ono, kar je kvarljivo in površno, kar ni točno v tem zakonskem načrtu, popravi, da se izdela boljši zakon.

Nadalje pravi ono obrazloženje še tole:

»Nabrojati sve one poslove, koji treba da su izuzeti iz oblasne nadležnosti i zadržani za centralnu upravu, značilo bi pregledati sve pravne propise, koji važe u našoj državi. U vremenu, koje je bilo na raspoloženju, to nije bilo moguće. Pošto treba da se prema zakonskom načrtu o centralnoj upravi nadležnost i ustrojstvo pojedinih ministarstava reguliše osobenim zakonima, smatralo se za najpodesnije da se onda za svako ministarstvo opšte uprave posebice nabroje oni poslovi, koji su izuzeti iz oblasne nadležnosti i zadržani za kompetenciju ministara.

Tako bi se u ovim zakonima pro praeterito odredila kompetencija centralne uprave i time revizirali svi dosadašnji zakoni, koji često puta suviše uskogrudno zadržavaju poslove za ministarstvo rešavanje, koji se mogu ostaviti oblastima bez štete za celokupnu administraciju«.

Gospodje! Iz tega obrazloženja se kaže, da zakonodajec tukaj ni gledal na to, da bi nam dal dober in moderni zakon. Posebno značilen je v tem tekstu stavek: »U vremenu, koje je bilo na raspoloženju, to nije bilo moguće«. Zakaj se potem forsira s tako splošnimi frazami, kakor jih imamo tukaj, ako ni časa, da se izdelajo dobri, točni in uporabljivi zakoni? Prosim, da mi gospod minister na to