

Nekaj pogledov na lansko upravno reformo.

Dr. France Goršič.

Presenetilo me je vprašanje moža iz naroda, ali ne obstoji naša upravna reforma v tem, da je notranja uprava pogoltnila — občno upravo. Mož je svoj zaključek bistro opri na opazbo, da se je zakon o občni upravi umaknil zakonu o notranji upravi. O bistvu teh stvari se mu še sanjalo ni. On je sodil kar po napisu zakonov. Ali je kaj resnice v njegovih besedah?

Zakon o občni upravi iz l. 1922 je plod reakcije, nastale pri nas radi sistema specialnih oblastev, ki je bil kriv, da smo imeli preveč upravnih gosposk. Zakon o občni upravi je v pozitivni obliki jasno ukazal, da spadajo v občno upravo posli iz pristojnosti ministrstev za notranje posle, prosveto, agrarno reformo, za poljedelstvo in vode, za zgradbe, za trgovino in industrijo, za narodno zdravje, za socialno politiko, za vere ter za šume, kolikor ne gre za upravo državnih domen. Navzlic točno naštetim poslom, ki bi se bili imeli stopiti v občno upravo, se ni dala dobro izvesti niti trajno obdržati ona administrativna koncentracija, ki so jo želeli vsi, ki so vedeli, kaj je državi treba. Dobro mišljena reforma je le napol uspela, ker so neka centralna oblastva uspešno forsirala svoje težnje po nezavisnosti poedinih podrejenih zavodov in oblastev, dasi bi bile morale vse te ustanove brez ugovora pasti pod velike župane. Imeli smo samostojne gradbene direkcije, samostojne direkcije za agrarno reformo ter kar nepregledno število samih takih občnoupavnih naprav, da nanja občna upravna oblastva niso imela vpliva, ker je bilo tako odrejeno v zakonih, pravilnikih in načelnih navodilih. Upravna reforma iz l. 1922. se je slabše obnesla kakor se je bilo nadejati. Ko je prodrlo mnenje, da je na koncu koncev občnoupavne posle vendarle treba brez prizanašanja osredotočiti v enotnih dolnjih oblastvih, je leta 1929. nastopila ponovna, sedaj pa mnogo jačja in daljnja reakcija, ki ji odgovarja i globlja reforma. Jasno je bilo: sistem občne uprave je v načelu dober, le izvedba je slaba. Zgledi drugih držav s prilično enakimi razmerami so govorili za takšno solucijo vprašanja koncentracije, da je treba organe ene občnoupavne panoge postaviti za nositelje oblasti, njim pa organe ostalih panog prideliti kot strokovne organe brez lastne oblasti. Katera je ona panoga, kjer naj se raztreseni udje zbero, za tole daljnje vprašanje je bil merodajen historično

racionalni moment, da je upravno-politična ali tako zvana notranja uprava prvotno obavljala celokupno državno upravo in si še potem ves čas krepko čuvala soliden sestav izoblikovanih stopenj, ko so bile druge upravne panoge od nje odpale. Z druge strani pa je govoril razlog racionalnosti proti temu, da bi se rušile pozitivne vrednote ter ukinjale in v sestav občnih upravnih oblastev potiskale one upravne organizacije, ki so bile ustvarile lastne upravne edinice srednje in dolnje stopnje ter tako deloma vprav sijajno opravičile sposobnost skrbeti zase same. Geslo zlate sredine je potemtakem velelo, da je treba financam, vojni in pravosodstvu ohraniti samostojne ustroje oblastev, vse ostale panoge pa vrniti zavičaju, od koder so bile brez potrebe utekle. Radi tega je zakon o notranji upravi oblastva notranje uprave nanizal v hrbtenico one okostnice, v kateri so rebra tiste upravne panoge, ki so se vrnilе v ogrodje. Da bi tale, z organizacijskimi novotami v marsičem popolnjeni, a v bistvu isti sistem občne uprave na novo opredelil, se je zakonodavec poslužil negativne definicije ter je proglasil, da spadajo pod občno upravo vsi posli razen onih, ki so dodeljeni z zakonskimi predpisi v pristojnost sodišč, finančnih in upravnih oblastev, kakor tudi onih poslov, pri katerih ne nastopa država glede na njih komercialni ali tehnični značaj kot nositelj oblasti ampak kot podjetnik. Stari pojem občne uprave je prekaljen v šir. Ne izmakne se mu sedaj izlepa kak posel, pa bil med najbolj odročnimi. Poroč te dosledne koncentracije občnoupornih poslov bodi baš predominantni položaj, ki gre po novem notranji upravi nad upravnimi tovarišicami. V ogrodju, s katerim ponazorjujemo sistem preosnovane občne uprave, so v hrbtnih vretencih nabrane politično-upravne edinice ona edina oblastva, ki imajo prerogativo javne oblasti. Ni jih več nekdanjih občnoupornih gospok, ki so bile neposredno pod resornimi ministri. Izginile so v sestavu občne uprave. Kar jih je bilo drugostopnjih, vse so pod banom; kar jih je bilo prvostopnjih, so pa podrejene sreskemu načelniku ali pa mestnemu načelniku, ki ima funkcije sreskega načelnika. Ban je najvišja, sreski načelnik nižja upravna stopnja z osredotočenimi posli občne uprave. Drugih občnih upravnih oblastev¹ ni. Načelo enotnosti občnih

¹ Naj opozorim na to, da je po imenstvu zakona o notranji upravi treba razločevati termin »občno upravno oblastvo« od termina »oblastvo občne uprave«. Oblastvo občne uprave je širši termin, ki obsega razen občnih upravnih oblastev t. j. bana, upravnika grada Beograda, sreskega načelnika in mestnega načelnika s pravicami občnega upravnega oblastva prve stopnje tudi še krajevna policijska

upravnih oblastev se odraža celo na vrhovni stopnji v tako zvanem principu harmonije, t. j. v načelu skladnega sodelovanja resornih ministrov z ministrom notranjih poslov, ki mu je dana pravica, da dá svoje odobrilu glede vsake uredbe, naredbe ali načelnega navodila, s katerim se občnim upravnim oblastvom nalože dolžnosti ali novi predpisi za postopek. Brez organizacijske zveze z novimi občnimi upravnimi oblastvi ne sme obstati niti se ne sme ustanoviti nobeno oblastvo, ki bi obavljalo posle iz delokroga občne uprave. Organizatorno gledana, je naša uprava za res »ponotranjena«.

Globlje raziskovanje nas privede do zaključka, da se proces »ponotranjenja« ne omejuje zgolj na ustroj oblastev, marveč da se razprostira celo na stvar samo. Zakon o notranji upravi se ni ustavil kar pri neki ugotovitvi, da je občna uprava vsota, ki jo dobiš, ako k notranjeupravnim poslom prišteješ še ostale občnouppravne posle, nego zakonodavec je šel mnogo dalje ter notranjo upravo z občno upravo poistovetil. Pojma »notranja uprava« in »občna uprava«, ki ju zakon o notranji upravi izmenoma rabi, nista različna izraza, nego soznačna. Razlika je v tem, da je z izrazom »notranja uprava« bolj naglašen organizacijski moment, izraza »občna uprava« pa se zakon tedaj rajši poslužuje, kadar je beseda o delokrogu občnih upravnih oblastev. Občna uprava je tudi stvarno »ponotranjena«.

Marsikod naletimo i v zakonodajstvu na shemo trodelnosti. Seveda je trojstvo zakonov ponekod golo naključje. Toda če gledaš upravo kot celoto, vidiš, da poteka triparticija organsko od trodelne hierarhije oblastev, ki se dele v vrhovna, srednja in dolnja. Pri naši lanski reformi rečeni trije deli niso strogo ločeni, nego se tako rekoč prelivajo drug v drugega. Zakonodajne etape nimajo razlók po kopitu.

Prorokovali so, da bo naša upravna reforma nekje med drugo in prvo stopnjo na mrtvi točki obtičala, češ da se to primeri vselej, kadar prično reformirati od zgoraj, mesto od zdolaj. Če je to res, onda mi, ki smo preosnovali vrhovno in občno upravo, že — tičimo. Zakaj se reforma ni pričela zdolaj, na to vprašanje bi bilo po naših mislih odgovoriti, da se je bilo od »metode zviškoma« nadejati hitrejšega tempa zakonodajnega dela, a treba je bilo tudi čimprej zaoblastva, t. j. one strokovne policije, ki so organizirane v večjih mestih in važnejših krajih.

dovoljiti nezadovoljne grajane, ki so vztrajno terjali neko reformacijo pri vrhu. Dobivši že kar v prvem četrletju novo ureditev vrhovne državne uprave, smo z dokaj vidnimi uspehi vzbudili vero državljanov, da se bodo personalni izdatki odslej pravilno trošili in da se bo v okviru budžeta solidno štedilo. Število ministrstev se je znatno zmanjšalo, ostala ministrstva pa so se preustrojila v stalne aparate s sistemiziranim številom službenih mest. Tu naj nam bo dovoljeno, da se spomnimo dejstva, da še ni bilo uredbe o organizaciji ministrstva notranjih poslov (uredba ima datum 25. julija 1929), ko je bil že razglašen zakon o notranji upravi (z dne 19. junija 1929), s katerim smo vstopili v drugo etapo upravne reforme. Deloma ta hysteron proteron, dalje težnja, da bi se organizacijska določila o vrhovnem oblastvu notranje uprave prerešila iz preizpremenljivega uredbodajstva v bolj stabilno zakonodajo (tu je treba oči upirati v bodočnost), slednjič pa gotovo tudi želja, da bi se kar a priori zakonskim potem rešilo nelahko vprašanje skladnega sodelovanja centralnih oblastev glede enotnosti občne uprave na nižjih stopnjah (že prej smo rekli, da izzveneva občna uprava na vrhovni stopnji v načelu harmonije), tile razlogi so bili prejkone merodajni, da so koj pri prvi priliki, ki se jim je ponudila, namreč pri preurejanju občne uprave, pritegnili v zakonsko snov tudi organizacijo ministrstva notranjih poslov, češ, vrhovno in nadzorno oblastvo je tudi del celokupne notranje uprave. Tako sta se prvi dve zakonodajni etapi zlili druga z drugo. Vrhovna uprava sega v občno upravo in obratno.

Ko je bila zakonu o notranji upravi snov razširjena na vzgor, se je takoj pojavilo vprašanje, ali bo novi zakon morda dobil ime »zakon o notranji in občni upravi«, da bo po njem dobro razločen od svojega prednika, od zakona o občni upravi? Na prvi pogled se tole dvojnó označmenilo zdi primerno in celo imenitno, češ, z ene strani se urejajo nižja oblastva, ki vrše občno upravo, z druge strani pa se organizira vrhovno oblastvo notranjega resora, ki vrši zgolj resorne posle in nadzor. Ko motrimo to stvar natančneje, pa vidimo, da gornji napis te protistave ne bi izražal. Vzporejena pridevnika »notranji« in »občni« bi poudarila zgolj neko antitezo, ki naj bi bila med pojmom »občna uprava« in »notranja uprava«. S tem bi bila naglašena protistava, ki po zakonu niti malo ni opravičena, saj sta, to že vemo, izraza »občna uprava« pa »notranja uprava« istovetna. Z dvodelnim naslovom torej ni nič. Preostalo je samo še to, da so se odločili za ono od obeh označmenil, ki označuje širši pojem, to je za označmenilo »zakon o no-

tranji upravi«, ki oklepa organizacijo vsega sestava. Zakonu, ki mora veljati za glavno delo vse upravne reforme, se ne more slabo podati poudarek, da je organizacijski zakon, saj je baš njegova neizprosna osredotočba poživila vpehani sistem občne uprave.

Res pa je, da je bil poskus, urediti v enem zakonu vse tri instance, toliko preuranjen, kolikor je bil zakonodavec kesneje primoran, z zakonom o imenu in razdelitvi kraljevine na upravna področja z dne 3. oktobra 1929, vnovič preosnovati srednjo stopnjo s tem, da je ukinil zgodovinske meje pokrajin in pregnetel 33 županij v 9 banovin.² Ker se vrši občna uprava odslej po banovinah, srezih in občinah, je bilo treba poskrbeti za skladnost novega zakona z zakonom o notranji upravi. Ta posel je obavila novela z dne 9. oktobra 1929, ki je uzakonila izpremembe in dopolnitve zakona o notranji upravi, ki so bile potrebne. Ustroj banske uprave, banovo pristojnost in banovinsko gospodarstvo pa je po ukinu samouprav uredil še specialni zakon o banski upravi z dne 7. novembra 1929. Nova zakonodajna etapa se tiče zgolj preosnove občnih upravnih oblastev druge stopnje. V slučajnem trojstvu se družijo zakoni z dne 3. oktobra, 9. oktobra in 7. novembra, ki so, gledani raz jedva junija prej uzakonjeni zakon o notranji upravi, brez dvoma vzvraten odboj v razvojni premici našega zakonodajstva. Toda stoprv s tem naklonom, tako bi se dal grafično izraziti naš največji napon v desetletnem prizadevanju za dobro upravo v novodobni narodnostni državi na slovanskem jugu, stoprv z dopolnilno uravnavo naše srednje stopnje je dobila naša upravna reforma pravilno smer. Ne ozirajmo se toliko na očitek, da je usoda zviškoma pričete reforme ta, da se težko dospe preko dokončne uravnave srednje stopnje, nego rajši se zavedajmo, da smo samo vmesni zakonodajni etapi iz zadnjega četrletja hvalo dolžni za ime kraljevine, katero je znak in jamstvo državne enotnosti, edinosti in edinstvenosti, ter za one idealne lokalno upravne edince, ki se je o njih zbog njihove velikosti nadejati, da bodo kos vsem novodobnim upravnim nalogam gospodarskim in kulturnim.

² V tem opisu se ne moremo baviti z deloma tudi drugoinstančno in občnoupavno institucijo uprave grada Beograda, ki je posebna upravna celota, corpus separatum, sestavljen iz uprav mest Beograda, Zemuna in Pančeva in postavljen pod neposredno upravo in nadzorstvo ministrstva notranjih poslov.

Po zakonu o državnem svetu in o upravnih sodiščih (čl. 18) moreš administrativni spor samo tedaj zasnovati, ako si se proti aktu, s katerim ti je upravno oblastvo kršilo pravo ali interes, v rednem upravnem postopku pritožil na neposredno višje, stvarno pristojno upravno oblastvo, in stoprv potem, ako te to upravno oblastvo ni uslišalo, si stekel pravico, da tožiš pri upravnem sodišču, odnosno — kadar je druga stopnja minister — pri državnem svetu. S tem tako zvanim načelom dveh stopenj so bili v upravo uvedli idejo administrativne dekoncentracije: odpravili so bili tretjo upravno instanco in izdatno razbremenili centralna oblastva. To, za vso upravo veljavno pravilo je zakon o notranji upravi za področje občne uprave s tezo ojačil, da je centralna oblastva razbremeniti reševanja poslov, ki ni v zakonu izrečno pridržano ministrstvu. Ratio legis je, da naj ministrstvo rešuje zgolj posle, ki se tičejo vse države. Generalna kompetenca je dana sreskemu načelniku, ki naj bo pristojen za vse posle, ki niso izrečno v reševanje pridržani višjim oblastvom. Pod pogojem, da pravno sredstvo ni izključeno, naj ima državljan pravico, da vloži pritožbo proti aktu prvostopnjega oblastva občne uprave na bana, če pa je ban odločal kot prva stopnja, pa naj mu bo dovoljeno pritožiti se na pristojnega ministra. Karakteristikon določb zakona o notranji upravi je navzdol prenesena pristojnost in obavljanje glavnega občnoupavnega prometa na črti: sreski načelnik (prva stopnja) — ban (druga stopnja) — tožba na upravno sodišče, odnosno na črti: občina (prva stopnja) — sreski načelnik (druga stopnja) — tožba na upravno sodišče. K ministrom kot drugi instanci naj bi prihajale zgolj pritožbe o tistih predmetih občne uprave, ki bi bili radi svoje važnosti izvzeti iz pristojnosti prvostopnjih oblastev, pa poverjeni srednjim oblastvom v reševanje.

Dvostopnji sistem se je v zadnjem četrletju zelo zamajal. Gre za razmejičenje oblasti med vrhovno upravo in med bani. Najbolj pomembna kontraverza iz vse banske zakonodaje je ta. Spor se da označiti prilično takole. Decentralisti trdijo, da je, ostvarivši obsežne lokalnoupravne edinice, zakonodavec postavil upravo banovin na decentralistični temelj in prenesel sleherno pravo dokončnega odločanja na bane, tako tudi pravico dokončnega odločanja o stvareh, kjer je ban prva stopnja (§ 6 zakona z dne 3. oktobra 1929). Z določbo (§ 9, 16.), da vrši ban posle svoje pristojnosti na podstavi veljavnih zakonov, da ni prav nič ovrženo načelo, da ban dokončno odločuje, ker je to določbo razlagati samo v zvezi z ono določbo (§ 30 ib.), ki pravi,

da je ban pri obavljanju svojih poslov vezan na določbe zakonov, ki temu zakonu niso nasprotna. Kot *lex posterior* da je zakon z dne 3. oktobra derogiral vse nasprotno določbe i zakona o notranji upravi i zakona o državnem svetu in o upravnih sodiščih. — Konservativci pa pobijajo decentraliste, trdeč, da se naša upravna reforma postavlja zgolj na stališče dekoncentracije, duh decentralizacije pa da ji je čisto tuj; ban da je — dokaz zakon o banski upravi, ki je banom kompetence ponekod frapantno skrčil — zgolj novokreirano najvišje občnopravno oblastvo s povečano krajevno, a z ne mnogo večjo stvarno pristojnostjo; ban je le nekak naslednik velikih županov, ne pa zametek decentralizacije (kot tak zametek veljata nekaterim instituciji ban — pomočnik bana). Zakonodavcu da je bilo zgolj do tega, da bi v drugo glavo zakona o občni upravi dobro vklenil novoobrazovano občno upravno oblastvo druge stopnje, bana. Spričo določbe (§ 9 *ib.*), da mora ban vse svoje posle vršiti na temelju obstoječih zakonov in po navodilih ter pod nadzorstvom resornih ministrov, da zadenemo na vseh koncih in krajih na specialne zakone prejšnjih dob, kjer je državljanom dovoljeno, da se v predpisanem roku pritožijo na ministra proti odločbi, ki jim jo je bil izdal ban kot prvostopnje oblastvo. Dve stopnji sta za upravno sodstvo razbremenitev. Vrh tega je za samo upravo dobro, da se pomanjkljivo ali pogrešno delo spodnjega oblastva na višji stopnji v rednem postopku popravi, saj ne gre za malenkosti, marveč za važne stvari, ki morajo biti pravilno odločene, če ne, pa pade pravna varnost. Vsi dvomi pa so po mnenju te struje razpršeni spričo določbe § 14 novele z dne 9. oktobra. S to določbo da je besedilu člena 76. zakona o notranji upravi vrnjena in obrezporjena prvotna, lapidarna in jasna določba, da je pritožba, o kateri govorimo, dovoljena. Tala novela da je zakonu z dne 3. oktobra prav taka *lex posterior*, kakor je zakon z dne 3. oktobra *lex posterior* za zakon o notranji upravi. Celó tedaj, ako bi bil § 6 zakona z dne 3. oktobra razveljavil večkrat citirano določbo člena 76. zakona o notranji upravi, kar pa se ne priznava, je zakon z dne 9. oktobra že par dni nato podrl novo prerogativo banov, ki se je, jedva natisnjena, že pokazala neustrezna in s sistemom neskladna; po § 14. novele, da je pritožba proti banovi prvostopnji odločbi vnovič dovoljena, kadar pravno sredstvo v dotičnem poedinem zakonu ni izrečno zabranjeno.

Kot točno smemo iz diskusije izločiti dejstvo, da je zakon z dne 3. oktobra izpremenil po zakonu o notranji upravi veljavno pravilo, da spadajo v področju sreza v pristojnost sreskega načelnika vsi posli občne uprave razen

onih, ki so s posebnimi predpisi preneseni v pristojnost višjih oblastev. Izprememba je v tem, da je odslej za vse posle občne uprave pristojen ban razen poslov, ki so sreskemu načelniku v pristojnost dodeljeni ali ki so pridržani ministru v rešenju. Tu je zakonodavec postavil novo osnovno upravno načelo. Novum je »generalna kompetenca« banova, ki je stopila na mesto generalne kompetence sreskega načelnika. Ne da se potemtakem vzdržati trditev, da zakonodavec v zakonu z dne 3. oktobra ni hotel dregati v osnovna načela uprave, pa da je nameraval uravnati samo ono, kar je razvidno iz napisa zakona, namreč ime kraljevine in pa obsežne lokalnoupravne edinice; marveč ne da se kar vnaprej izključiti možnost, da je narejena neka zveza med generalno pristojnostjo bana in dokončnostjo njegovih odločb. Inače bi se moralo govoriti o poslabšani dekoncentraciji, ne o ojačeni. Glede pravne varnosti je zakonodavca morda vodila vera, da naša upravna sodišča niso slabše jamstvo zakonitosti in pravilnosti, nego so referentje centralnih oblastev. Tudi ni zametati momenta, da bi se dosegla i dekoncentracija upravnosodnih poslov, kar pomeni mnogo, kadar je tolikanj preobloženi državni svet tako potreben duška. Skratka, te z a d e c e n t r a l i s t o v n i b r e z u p n a.

Bodi stvar taka ali ne, vé se, da bo spor razčistila zgolj — novela. Decentralisti trdijo, da je ominožni § 14. novele z dne 9. oktobra zgolj zagrešek publikacijske naglice. Zato se nadejajo nadaljnje novele k zakonu o notranji upravi. Njihovi nasprotniki, ki jih je zmerom več, pa zatrjujejo, da bomo dobili novelo k zakonu o imenu in razdelitvi kraljevine na upravna področja z dne 3. oktobra 1929. V to plat se obrača sicer negotova prognoza.

Ako bi se za ponazoritev dvotirnih in enotirnih upravnih sistemov poslužili globusa, pa bi na ravniku krogle namestili oni osnovni tip dvotirnega upravnega sistema, kjer sta državna uprava in lokalna samouprava kot tekmeča prilično enako močna, tedaj bi morali postaviti čisti državni enotirni tip na severni tečaj, čisti samoupravni enotirni tip na južni tečaj, a vmes bi bilo dovolj vzporednikov za vse mešane tipe kakršnegakoli odtenka. Neki tertium comparationis bi se dal najti tudi v tem, da pri globusu narašča vzporednikom dolgost obsega, čim bolj greš od tečaja proti ravniku, a pri upravnih sistemih rastejo troški uprave, čim bolj se bližaš prototipu dvotirnega sistema, ki si ga namestil na ravniku. Naš nedavni dvotirni upravni sistem, ki bi mu bilo mesto v obližju ravnika, se ni mogel obdržati, ker je bil predrag.

Čim je bilo sklenjeno, da je treba samoupravo ukiniti, ni bilo nobene boljše, skoraj bi lahko rekli, nobene druge pametne poti, ko da so prenesli posle lokalne samouprave na bane. S tem smo dobili enotiren upravni sistem. Nekateri so ga brž opredelili na gornji tečaj, češ, ni več dveh oblasti, državne in samoupravne, nego zgolj državna oblast je še, ki vrši hkratu s posli iz področja občne uprave tudi še posle iz področja lokalne uprave. Toda o neki sekundarni funkciji države ni govoriti, kajti država ne vrši nobenih upravnih poslov v prenešenem področju, nego vsa oblast poteka enako od enega centra, ki mu je ban izključno poslušen in odgovoren. Za obavo občnoupavnih in lokalnoupavnih poslov ima ban eno samo osebje. Zgolj notranjega poslovanja se tiče stvar, ali je in doklej je neki nameščenec zaposlen na tem ali onem mestu. Skratka, eno oblastvo je in en sam aparat. To dvojje da daje čisti tip enotirnega državnega sistema uprave.

Sistem je brez dvojbe državen z enim tirom, se glasi ugovor, ali pomešan je z elementi samouprave, in zato zasluži, da ga postaviš približno na severni povratnik. Najsi bo zaključek logičen, da je stara samouprava ukinjena in da je torej ni več, pa je treba pogledati, ali ni zakonodavec na nje mesto postavil nečesa, kar zasluži ime samoupravne komponente. Struja³ n. pr., ki ji ni toliko do abstraktne interesantnosti problemov, ki potekajo iz naše upravne reforme, nego bolj do praktične plati te reforme, nas opozarja na to, da je pravni položaj banovin po sedanjem stanju sličen »jednoj materialnoj ustanovi sa odredjenim lokalnoteritorialnim ciljem«. So torej neki samoupravni elementi v našem sedanjem upravnem sistemu, ki prav tako lahko veljajo za rudimentarne ostanke stare samouprave, kakor za zametke bodoče samouprave. Toda bistvo tega lokalnoupavnega področja je, da je umetno izkonstruirano. Gibalo konstrukcije je težnja, da bi se finančni viri banovine očuvali samo banovini. Zakonodavec je lokalnoupavno področje, ki je bilo poprej poverjeno oblastnim samoupravam, prilagodil novemu enotirnemu sistemu uprave, ki se vrši po banovinah, na docela originalen način, ki ga je moči točno označiti zgolj z izrazom: fiktivna samouprava v protistavi k samoupravi, ki ji je dana lastna oblast. S tem smo pričeli operirati s posebno vrsto samouprave, s fiktivno samoupravo, s samoupravo brez lastne oblasti. Zakon operira z njo. Fikcija je tako zvano banovinsko področje, ki obsega banovinske posle, odnosno, ki se bavi s

³ Dr. Otmar Pirkmajer v neki številki beograjskega »Vremena« (menda iz novembra meseca l. 1929.).

posli, s katerimi se izvršuje banovinski budžet. Banovina, v tem področju pravna oseba, ki jo ban predstavlja, je narajeno bitje, določeno za subjekt pravic in obvez, ki potekajo od lastne imovine in od lastnega gospodarstva. Zlo pojmovnih konstrukcij je v tem, da rodi vsaka mnogo hčerâ. S pesnikovimi besedami se sme reči, da tukaj zlo »fortzeugend Böses muß gebären«. Nevarnost je, da po tem potu zabredemo v podobno pojmovno jurisprudentstvo, kakršno se je njega dni, v dobi Gemeinrechta, bohotno šopirilo po pravoznanstvu. Že ugibajo, ali je banovinski uradnik, namreč uradnik, ki je plačan iz banovinskega budžeta, sploh državni uradnik, in če je, kak je njegov tip; ali je in kak državni uradnik je takrat in dotlej, kadar in dokler je nameščen na službenem mestu organa občne uprave; ali je državnemu uradniku treba dati ostavko na državno službo, da more biti postavljen za banovinskega uradnika, odnosno ali isto velja tudi za obratni primer, itd., in pri sleherni razlagi naletiš na konstrukcije, ki so oprte na fikcijo, da je banovina samouprava. To ni proti duhu zakona. Gotovo ne. Toda umetelno je ter včasih komplicira upravo do kurioznosti.

*

Od treh status-zakonov, namreč od zakonov o državljanstvu, o osebnih imenih in o domovinstvu, spada v lansko leto zakon o osebnih imenih. Mnogo so že pisali o tem zakonu, ki je naletel na odpor, ker je odpravil azbučni red po rojstnih imenih. Ocenjevatelji pa premalo podčrtavajo celokupno zakonodajno-politično in deloma tudi zakonodajno-tehnično stran tega zakona, v katerem je gradivo zgrabljeno na popolnoma izviren način. Zakonodavec je najprej izločil iz snovi organizacijo matičnih uradov, ker je vedel, da mu v specialnem zakonu ni moči preteči reforme, ki so verskoppravnega značaja. Najbolj zanimivo pa je tretiranje naloge, kako ohraniti vso zaščito osebnih imen, ki jo nudijo zasebna prava vseh pravnih skupin v državi, ter jo ojačiti še z javnopravno zaščito i pravice i dolžnosti, da se poslužuje grajan svojega dovoljenega osebnega imena kot bistvenega pomočka za svojo identifikacijo. Svrha zakona se pojmuje z velepotenznostjo: olajšati je treba poslovanje uprave in sodstva ter pospešiti promet doma in na tujem. V svojem žanru je naš zakon o osebnih imenih brez predhodnika na kontingentu. Ž njim bi se smeli pred svetom postaviti.

*

Teh par pogledov na reformsko delo lanskega leta za- došča, da jasno vidimo obris naše specifične jugoslovanske

politične uprave. Stvarna pristojnost organov, ki jim bo podeljena politično-upravna oblast, bodi adekvatna gospodarsko-prosvenemu programu, kakršen je zaostalemu narodu za dosego blagostanja potreben. Zakon o notranji upravi razpenja področje teh organov črez vsa prosvetna in gospodarska poprišča. Tolikanj razsežnim, pa velikim nalogam bodo mogli biti kos zgolj vzorni možje, ki bodo poročniki pomagljivosti, dela in iniciative. Med podrastkom, ki daje državi uslužbence, bodo imeli kapaciteto, ki je za tako delo potrebna, zgolj temeljito naobraženi in strokovno specialno usposobljeni politično-upravni uradniki s pravno fakulteto in s politično-upravnim izpitom, dobro nagrajeni, zato pa nezavisni od vnanjih vplivov in strogo odgovorni za vse poslovanje. Ali bo naša uprava trajno boljša, to zavisi od tega, kako bo reформа, ki je občno upravo »ponotrajnila«, nositelje politično-upravne oblasti — ponotrijala.

Književna poročila.

Dr. Weber Hellmuth: Grundriss des tschechoslowakischen Strafrechtes, Verlag von Gebrüder Stiepel, Ges. m. b. H. Reichenberg 1929. Str. 114.

To je knjiga silne pregnance izraza, pisana na način slovitega osnovnega orisa Grünhutovega meničnega prava, ki si se ga moral naučiti na izust, ker je bila vsaka beseda važna. Weber je bil nekoliko let profesor kazenskega prava na nemški univerzi v Pragi, pa je pogrešal učbenika za svoje slušatelje. Prikazal je češkoslovaško veljavno kazensko pravo po zakoniku in stranskih zakonih kazenskopravne vsebine in uporabljal poleg češke novejšje književnosti tudi odločbe kasacijskega dvora. Težko pa bodo poslednje začetniku ali tujemu kriminalistu hassenile, ko se ne da tako lahko priti do citiranih virov, (glej n. pr. obilico citatov na str. 40). Pri razlaganju splošnega dela pa se je poslužil prav srečno tudi prikaza določb načrtov za reformiranje češkoslovaškega kaz. zakonika. Njegov osnovni oris je zamišljen za tiste, ki naj se kazenskega prava šele učé, kot pripomoček za pametno sistematično razumevanje celokupnega zakonskega gradiva, ki naj bi se študiralo vedno le souporabljajoč besedilo zakona. Drugim, torej praktičnim juristom, pa naj bi bil oris vir, da spoznajo značilni in idejno bogati nadaljni razvoj predprevratnega avstrijskega prava v češkoslovaški republiki. V obojem pogledu hoče biti delo kažipot. Vendar se ozira manj na pravo v karpatških deželah.

Pregnanca izraza bo mestoma učeče se mlade pravnike osupnila. Če pravi Weber, da »reagira država na motitev pravnega reda s