

## Pravni temelji statistike.

Spisal dr. Franc Žizek, privatni docent na vseučilišču dunajskem.

Skoraj nobena znanstvena stroka ni tako kompleksnega značaja kakor statistika in radi tega so tudi mnenja o njenem bistvu jako različna. Statistika nam je danes pred vsem posebna metoda opazovanja množin, sestavljenih iz mnogoštevilnih posameznih slučajev različne veličine, oziroma kakovosti. Statistika se uporablja v tem zmislu pri najrazličnejših znanstvenih preiskovanjih, posebno pogostem v naravoslovnih vedah, tako v antropologiji, v biologiji, pa ravno tako tudi na polju preiskovanja socialnih razmer, n. pr. pri določitvi razmer prebivalstva, gospodarskega stanja itd; na tem polju se je statistična metoda posebno razvila.

Statistiko imenujemo pa tudi rezultate preiskovanja, ki nastopajo v obliki števil, imenujemo tako pojasnila, ki smo jih dobili potom statistične metode; tako govorimo n. pr. o statistiki biološke varijacije, o statistiki prebivalstva, zločinov, samomorov itd. Znanstvena statistična raziskovanja se nanašajo tedaj navadno ali na metodologična vprašanja — kako naj se statistično preiskuje — ali pa na vsebino gotovih statističnih rezultatov — kaj se je pravzaprav statistično dognalo

V celokupni statistiki tvori socialna statistika — v nasprotju z naravoslovno — posebno enoto; tudi v socialni statistiki gre navadno bodisi za metode (n. pr. kako naj se vrši ljudsko štetje, kako naj se poizvejo delavske plače, kako določimo pravilno veličino življenske dobe itd.) ali za pomen in razlago zadobljenih podatkov. Ta socialna statistika je predmet statističnega pouka na pravnih fakultetah v Avstriji in samo ona briga pravnik. Zanima ga navadno le kot socialna veda, osobito kot pomočna veda nacionalne ekonomije in kot demografija. Včasih išče pravnik v statistiki tudi pojasnil glede posebnih vprašanj na polju pravosodne zakonodaje in uprave. Ali statistika družabnih pojavov ima tudi specifične pravne strani, ki jih je znanost do sedaj skoraj popolnoma zanemarjala. Namen teh vrstic je, da se opozori na te malouvaževane

probleme — seveda le v glavnih potezah in ne glede na podrobnosti.<sup>1)</sup>

Statistika se loči v privatno in uradno. Privatno statistiko vršijo posamezni strokovnjaki, ki zbirajo in obdelujejo vsakovrstna opazovanja, sem spadajo tudi poizvedbe posameznih društev, zvez itd. Največji del statistike družabnih pojavov tvori pa uradna statistika, osobito državna; v isto vrsto spadajo tudi različne važne statistike, izdane od dežel, okrajev, občin, posebno mest. Država se bavi radi tega toliko s statistiko, ker rabi za zakonodajo in upravo nebrojnih pojasnil, katerih ne more drugače dobiti kakor statističnim potom. Država mora seveda poznati natančno število prebivalcev sploh in v posameznih kronovinah, število tovarn; država mora tudi vedeti, koliko blaga se izvažata in uvažata; ona potrebuje statističnih pojasnil osobito pri važnih vprašanjih trgovinske politike, preskrbe delavcev, socialnega zavarovanja, pri prometnih vprašanjih, pri ureditvi izseljevanja in mnogoštevilnih sličnih problemih. Država se peča s statistiko deloma tudi, da pospešuje znanost, nadalje hoče tudi včasih gotovim slojem prebivalstva dati statistične podatke na razpolago (primerjaj uradna poročila o stanju setve in o žetvah).

Posledica državne statistike je, da nastanejo stiki med državo, oziroma njenimi organi in prebivalstvom. To razmerje je treba v vsaki pravni državi tudi pravno urediti in je tudi pri nas v veliki meri pravno urejeno. Za primer bodi omenjena dolžnost, podajati pojasnila, katera je n. pr. pri ljudskem štetju v zakonu ustanovljena; kdor ne izpolni te dolžnosti, je lahko kaznovan. Imamo pa celo vrsto pravnih določb, ki natanko določujejo, kako dobi državna uprava za statistične namene potrebne podatke. Pota, po katerih pride državna uprava do podatkov za svoje statistične namene, so pa jako mnogovrstna. Nadalje pridejo tudi v poštev določbe, kako naj se obdelujejo dobljeni podatki, in prav tako tudi določbe o ustroju statističnih uradov. Naloga upravnega prava bodi, da vse statistično delovanje javne uprave opiše in sistematično razpredeli. Seveda je pri tem tudi upoštevati, da mnogo stvari na tem polju ni pravno urejenih. Da se zastopniki upravnega prava s temi problemi še niso skoraj nič pečali, temu je menda vzrok, da so določbe, ki

<sup>1)</sup> Pisatelj pripravlja obširno objavo o tem predmetu.

pridejo v poštev, zelo raztrošene; nadalje se z ene strani upravni juristi malo brigajo za statistiko, z druge strani se zanimajo statistiki skoraj izključno za metodologična in socialna vprašanja, ne pa za pravna.

Sicer pa spadajo pravni temelji statistike ne samo v upravno, ampak deloma tudi v ustavno pravo. To velja posebno o vprašanju, kdaj je treba določbe v zakonu, da se lahko zahteva od zasebnika statističnih pojasnil. Pri tem je treba upoštevati, da vsako primoranje za gotova pojasnila — bodisi o osebnih ali pridobitnih ali katerihkoli razmerah — omejuje v gotovi meri osebno prostost. Važno vprašanje je tudi, katera zakonodajna skupščina je pristojna, da sklene za statistiko potrebne zakonite predpise. Po našem državnem temeljnem zakonu o kompetenci državnega zbora ima le-ta pravico do zakonodaje za ljudsko štetje. A razun tega zakona so bili v državnem zboru sklenjeni še drugi statistični zakoni, n. pr. zakon iz leta 1902 o štetju obrtnih in poljedelskih obratov in zakon iz leta 1890 o statistiki trgovine z inozemstvom. Statistika prometa med Avstrijo in Ogrsko je urejena v 2. poglavju I. dela cesarske naredbe (na podlagi § 14 državnega osnovnega zakona o državnem zastopstvu z dne 21. septembra 1899). Nadaljne določbe, ki se tičejo statistike, se nahajajo tudi v rudarskem zakonu (§§ 186 in 245), v obrtnem redu (§ 21 *e* in 114), v zakonu o delavskem zavarovanju proti nezgodam (§ 60), o bolniškem zavarovanju delavcev (§ 72), o bratovskih skladnicah (§ 28), o pokojninskem zavarovanju zasebnih nastavljenecv (§ 89), o trgovskih in obrtnih zbornicah (§ 2) in v državnem sanitetnem zakonu (§ 4). — Izmed deželnih zakonov bodi naveden za primer kranjski deželni zakon z dne 26. maja 1909 o varstvu planin in pospeševanju planinskega gospodarstva (§ 10 glede statističnih pojasnil planinskega sveta in planinskega odbora). Menda je pristojna za statistično zakonodajstvo ona zakonodajna skupščina, v koje kompetenco spada zakonodaja o oni tvarini, na katero se nanaša statistika. V ustavno pravo segajo tudi vprašanja, pod katerimi pogoji so samoupravna oblastva zavezana sodelovati pri državnih statističnih podjetjih.

Nadalje imamo tudi elemente mednarodnega statističnega prava. Mednarodne pogodbe različnih držav urejajo

izmenjanje števnih listkov ljudskega štetja, ki se tičejo inostrancev; na temelju takih pogodb dobi avstrijska statistična osrednja komisija poizvedovalne pole onih avstrijskih državljanov, ki žive v tujih državah. V svetovni poštni pogodbi se nahaja tudi določba o statističnem vzajemnem sodelovanju. Evropske države se pogajajo že mnogo let, kako naj bi se dosegla gotova enotnost v trgovinski statistiki. V mednarodnih bernskih pogodbah z dne 26. septembra 1906, ki prepovedujejo žensko ponočno delo v obrtnih in uporabo belega (rumenega) fosforja pri izdelovanju užigalic, so se države, ki so pristopile pogodbam (Avstrija je pristopila samo prvi pogodbi), zavezale, da si druga drugi poročajo o izvršitvi pogodbenih določb. V gotovem zmislu spada sem tudi nagodba med Avstrijo in Ogrsko, kolikor zadeva statistiko vnanje trgovine in trgovine med obema državama monarhije.

Pa v pretežni večini se gre vendarle za avstrijsko upravnopravo. Cela uradna statistika se loči po načinu, kako se je dobilo statistično gradivo, v prvotno in sekundarno statistiko. Pri prvi se zbirajo podatki neposredno za statistične namene, n. pr. pri ljudskem štetju, pri trgovinski statistiki in pri mnogih poizvedbah o delavskih razmerah. Pri sekundarni statistiki izve državna uprava gotove podatke tekom kakega nestatističnega poslovanja; ti podatki se pa pozneje uporabijo za statistične namene. To se godi na pr. pri statistiki porodov, porók in smrtnih slučajev, pri pravni in davčni statistiki in še v mnogih drugih panogah. Porodi, poroke in smrtni slučajji se ne zabeležujejo v prvi vrsti radi statistike, ampak da se ustvarijo v stanovskih knjigah (maticah) javne listine, ki naj služijo kot dokazi za različne rodbinske in dednopravne razmere. Upravnikom matice je pa naloženo sestavljati sezname, ki jih pošiljajo statističnemu uradu v nadaljno obdelovanje in objavo. Tudi pravosodna uprava zabeležuje zločine prvotno za svoje namene in šele sekundarno se te beležke statistično izkoriščajo, ravno tako izhaja tudi davčna statistika iz seznamov predpisanih davkov itd. Mnogo za statistiko uporabnih podatkov izve državna uprava vsled naziranja gotovih družb.

Sekundarna statistika je vobče upravnopravno bolj jednostavna, ker gre tukaj pravzaprav samo za notranje zadeve oblasti. Slučaj je čisto jednostaven, če se upravno oblastvo

odloči, da samo obdela in objavi v statistični obliki podatke, ki so se že pri njem nabrali. Sem spada tudi statistika javnih obratov. V okviru državne uprave se zanimajo navadno za statistiko najvišje instance, podatki pa se nahajajo navadno pri nižjih uradih: v tem slučaju zahteva višji urad potom odloka, da se mu podatki — ali v individualni obliki ali pa že nekako obdelani — predložijo. Trgovinsko ministrstvo naroči na pr. vsem obrtnim oblastvom, da se mu predložijo ob gotovih rokih vsa podeljena krošnjarska dovoljenja, in ministrstvo objavi potem dotično statistiko.

Bolj komplicirana je sekundarna statistika v tem slučaju, ako državna uprava hoče sestaviti statistiko, a potrebni podatki so v rokah samoupravnih oblastev. Tako na pr. nalaga državni sanitetni zakon iz leta 1870 občinam, da naj pošiljajo političnim oblastvom — bistveno statistična — poročila o zdravstvenem stanju; pri teh poročilih gre za podatke, katere izvedo občine vsled izvrševanja zdravstvene policije. Soroden slučaj vsebuje zakon o delavskem zavarovanju proti nezgodam, kolikor nalaga ta zakon zavarovalni zavod, ki jih lahko smatramo za samoupravna oblastva, gotova poročila državi; podobna je tudi poročilna obveznost obrtnih zadrug napram državnim obrtnim oblastvom.

Prvotna statistika zadene ljudstvo neposredno, ker se od nje zahteva za statistične namene gotovih podatkov, ki se tičejo mnogokrat osebnih in pridobitnih razmer posameznikov. Zato ni čudno, ako ljudstvo včasih ne mara dati potrebnih pojasnil, čeprav je v bistvu prvotne statistike, da se dotični podatki ne smejo porabiti za podlago upravnih činov napram dotičnim posameznikom, ampak smejo služiti le statističnim namenom. Pravni temelj prvotne statistike mora biti zakon. Zakone, ki tvorijo take pravne temelje, imamo v Avstriji na pr. sledeče: zakon o ljudskem štetju iz leta 1869., zakon o štetju obratov iz leta 1902., zakon o statistiki vnanje trgovine, predpise o statistiki trgovine med Avstrijo in Ogrsko, rudarski zakon, ki zahteva od posestnikov rudokopov statističnih poročil; obrtni red, ki nalaga posredovalnicam služb statistično poročanje. Načrt zakona o statistiki dela, ki naj bi ustvaril pravni temelj za statistične poizvedbe o delu, ni bil uveljavljen.

Pravna ureditev ima pri prvotni statistiki te-le naloge: dolžnost, dajati zahtevana pojasnila, mora biti zakonito ustanovljena; potem mora biti določeno, kdo ima pravico do izpraševanja, katera vprašanja se smejo postaviti, kdo je v gotovih slučajih obvezan, da mora dati pojasnila. Slednjič mora biti poizvedovalna pravica oblastev sankcionirana s kazenskimi pretnjami. Določbe, katera vprašanja je postaviti, so večinoma precej elastične. Na pr. naš zakon o ljudskem štetju daje vladi pooblaščenje, da vsprejme v vprašalne pole razun vprašanj, ki so v zakonu naštet, še druga vprašanja, ki jih smatra vlada za primerna, in te pravice se tudi vlada poslužuje v prid statistike pred vsakim ljudskim štetjem potom ministerske naredbe. Pri ljudskem štetju ni vsak posameznik obvezan dati pojasnil, ampak samo imetniki stanovanj. V trgovinski statistiki je treba podrobnih predpisov, kdo je obvezan priglasiti blago, ki se pošlje v inozemstvo, ker je pri tem včasih udeleženih več činiteljev (odpošiljalec, spediter, prevoznik itd). Navedeni prvotnostatistični zakonski predpisi obsegajo celo statistično kazensko pravo. Sicer pa bi bilo treba preiskovati, v katerih slučajih gre za pravcato kazen (n. pr. pri neresničnih izpovedbah) in v katerih slučajih za »eksekutivno kazen«, tedaj za izvršilno sredstvo (n. pr. ako se kdo brani izpovedati).

Pri prvotni statistiki so konečno važni tudi oni predpisi, ki urejajo sodelovanje državnih in samoupravnih oblastev, kakor so n. pr. v zakonu o ljudskem štetju. V Avstriji ni tega, da bi posamezniki bili dolžni sodelovati, pač pa v tujih državah: v Meklenburgu in Vzhodni Indiji je n. pr. vsak, od kogar oblast to zahteva, primoran, da sodeluje pri ljudskem štetju kot statističen poizvedovalec.

Nadalje so važni vsi oni predpisi, po katerih so ustrojeni statistični uradi. Pri nas je cela vrsta statističnih uradov, ki imajo svoja lastna pravila ali vsaj gotove predpise o delokrogu in poslovanju. Izmed državnih statističnih uradov pridejo v prvi vrsti v poštev: naučnemu ministerstvu podrejena Statistična osrednja komisija; v trgovinskem ministerstvu Urad za statistiko dela, Urad za statistiko vnanje trgovine in trgovine med Avstrijo in Ogrsko ter Oddelek za obrtno statistiko. Ne smemo pa pozabiti, da izdajajo skoraj vsa ministerstva važna statistična dela,

ne da bi imela posebnih na zunaj samostalnih statističnih uradov. Ministerstvo notranjih zadev obdeluje in priobčuje statistiko delavskega in zasebnega zavarovanja; finančno ministerstvo vso davčno statistiko; poljedelsko ministerstvo statistiko setve in žetve ter gozdarsko statistiko, ministerstvo javnih del statistiko rudarstva; železniško ministerstvo statistiko železnic itd. — Posebni deželni statistični uradi se nahajajo na Nižjem Avstrijskem, Štajerskem, Češkem, Moravskem, v Šleziji, Galiciji in Bukovini; samostojni uradi za občinsko statistiko so v Pragi, Krakovem, Lvovu, Trstu in Plznju. Pa tudi ostale dežele in večja mesta delujejo statistično, ne da bi oddelki, ki se bavijo s statistiko, na zunaj nastopali kot samostojni uradi. Statistika je namreč organizatorno lahko več ali manj samostojna.

Večkrat se priporoča združenje vseh državnih statističnih del v enem uradu; za tak urad bi prišla pri nas v poštev samo Statistična osrednja komisija. Ali mnoga statistična dela so jako ozko zvezana z eno gotovo upravno panogo, in v tem slučaju je samo koristno, ako sta uprava in statistika organsko zvezani. Ožji stik je navadno to, da dobiva statistika svoje gradivo sproti od dotične uprave — n. pr. davčna statistika od davčne uprave, koje višek je finančno ministerstvo — ali pa da statistika služi za neposredno informacijo gotove upravne oblasti kakor n. pr. statistika dela za informacijo socijalnopolitične uprave v trgovinskem ministerstvu. Radi tega se menda sedanje stanje — da se goji statistika tudi izven Statistične osrednje komisije v raznih ministerstvih — v doglednem času ne bo izpremenilo.

Glavna stvar pri statistiki je, da nam nudi kar najpopolnejša pojasnila; težave, ki jih je premagovati statistiki, so zelo mnogovrstne — osobito metodologične in socijologične. Vsekakor pa tvori tudi pravna uredba statističnih poizvedb in ustroj statističnih uradov važen predpogoj uspešne statistike. Tudi ta plat statistike obsega mnogo zanimivih vprašanj, ki sem jih mogel le nekoliko namigniti. Pokazali so se nam v velikih potezah orisi svojevrstnega novodobnega delovanja uprave, ki se vedno bolj in bolj razvija in izpopolnuje, ker smatrajo država in samoupravna oblastva vedno bolj za svojo nalogo, da informirajo javno upravo, znanost in prebivalstvo s statističnimi podatki.

