

zunanji politiki nemogoče in ker ne bi mogli njihovi trajni zastopniki v Londonu z lastno odgovornostjo soodločevati; to se ne bi strinjalo s parlamentarnim sistemom, ki zahteva tesno in trajno sodelovanje odgovornih ministrov z njihovim parlamentom. Tem nedostatkom more le deloma odpomagati neka posebna institucija nenapisane ustave Britanskega imperija, to so konference, na katerih se snidejo od časa do časa zastopniki (ministrski predsedniki) Velike Britanije in vseh dominijonov v svrhu razpravljanja o skupnih zadevah. Te konference, započete l. 1887, so se najprej imenovale »kolonijalne«, od l. 1907 pa »imperijalne«, ko so nekatere kolonije postale dominijoni. Na konferenci l. 1911 je bila prvič zastopana Indija, l. 1923 tudi svobodna irska država. Konferenca iz l. 1917 je priznala, da morajo bodoče konference temeljiti na načelu samovlade, popolne avtonomije v domačih zadevah ter ravnopravne udeležbe dominijonov in Indije v vodstvu zunanje politike, in je v svrhu ureditve ustavnih razmer v okviru imperija priporočala sklicanje posebne ustavne konference po vojni. Toda konferenca iz l. 1921 je, pripoznavajoč, da ne sega področje konference preko zadev, skupnih vsem članom, storila zelo značilni sklep, da z ozirom na ustavni razvoj izza l. 1917 od ustavne konference ni pričakovati koristi. V tem sklepu se kaže odpornost Angležev proti ideji, zagrajati in obteževati razvoj ustavnih razmer z napisanimi pravili. Slično se da obrazložiti tudi dejstvo, da niso sklepi imperijalnih konferenc, ki imajo brezdvomno velik moralen pomen in ki so zlasti pomagali olajšati trgovski promet med deli britanskega imperija, pravno obvezni za te dele, ki morejo pozneje umakniti svojo, na konferenci dano privolitev.



Pravnik v finančni upravi.

Fin. delegat dr. Šavnik.

I. Do približno zadnjih let minulega stoletja je bila po cehu kot à peu près polnovredna priznana samo ena skupina finančnih juristov, t. j. pristojbinarji, ki so bili na to tudi ne malo ponosni. Poleg njih tolerari poterant še finančno-admi-

nistrativni votantje dohodarstvenih sodišč, — ali radi dela, ali le radi tega, ker so bili vredni, da so sedali z gospodi sodniki za eno mizo, ni gotovo. Najmlajši avskultant pa je z višav gledal na najstarejšega fin. svetnika, ki ni pripadal eni teh skupin. Posebno so to čutili — v ostalem (tudi zelo maloštevilni — pravniki-direktisti, ki so bili pravi vsiljenci v svetišču. Preokret je prinesla šele davčna reforma iz leta 1896. Ne samo, ker so se od tedaj tudi v eksekutivi začela zasedati vsa važnejša mesta s pravniki in ker se je z relativno ugodnim napredovanjem skrbelo tako za privlačnost službe kakor za dvig družabnega prestiža njenih izvajalcev. Še mnogo bolj je pripomogla k temu juristična koncepcija zakona samega in stremljenje vrhovnega vodstva, da praksa ne samo ne skvari tega značaja, marveč ga ohrani in razvije. Imena dobrega in najboljšega znanstvenega slovesa — Böhm, Bilinski, Kaizl, Meyer — so zvezana s to renesanco. Novi duh je našel popolno razumevanje tudi pri dunajskem upravnem sodišču. Ni v zadnji vrsti zasluga baš njegove z malimi izjemami srečno inspirirane, večkrat sijajno, vedno pa lege artis utemeljene judikature, da se je nivo stalno dvigal. Ne rečem preveč, ako trdim, da so v teh rabsodbah tudi že podani elementi te o-ri je davčnega prava. Zasluga ni nič manjša, ker jo sodišče deli z odvetništvom, ki je bilo takrat edini priznani zastopnik pred tem forum in mu je s pravniško formulacijo spornih točk izdatno olajšalo delo.

Moglo se je pričakovati najboljšega, zlasti odkar so se z reformo kazenskih določb zak. o oseb. davkih (novela iz leta 1914) odprle pravniškemu življu nove perspektive. Preden so se pa še prav mogli pokazati praktični uspehi, se je nit' pretrgala. Prišel je polit. prevrat 1918, ž njim pa se je tudi na tem polju pojavila povse nova situacija. Ne govorim tu o potrebi, da smo morali radi emigracije tujerodnikov, ki so bili, kar je značilno, baš med pravniki relativno zelo mnogobrojni, v izdatni meri zopet poseči po nepravnikih. Ni bil sicer majhen udarec. Ali tega bi bili prenesli. Neprimerno važnejše pa je, da je provinca postala nositeljica pravniških tradicij, kot taka pa ni mogla ali znala prodreti. Nasprotno, izgubljala je postojanko za postojanko, in danes smo v direktni davčni službi skoro zopet

tam, kjer se je delo ob reformi 1896 pričelo, dočim bi bilo treba glede pristojskega in dohodarstvenega prava iti še za nekaj desetletij nazaj. Stara in znamenita institucija dohodarstvenih sodišč je v razsulu, na njih mesto so stopile v najboljšem slučaju finančne direkcije, ki pa že radi svoje čisto administrativne zasedbe ne morejo veljati za polnovreden surogat onih; dober del prednosti teh sodišč je bil baš v tem, da so bila zasnovana na sodelovanju sodniškega elementa, ki je izranžiran v isti meri kakor dohodarstvena sodišča sama. Nekdanjo domeno finančnih juristov, pristojske, pa v glavnem upravljajo davčni uradi, ki v svojem statusu sploh nimajo pravnika, in vrše v tem delokrogu tudi kazensko justico. Koliko je naša zakonodaja quoad meritum et formam prežeta s pravníškim duhom, je znana stvar.

Ali, ugovarja se nam, da finančna uprava ni juridični seminar, in da je v naših finančnih razmerah mnogo bolj važno, da so kase polne. Ko bi le bile! Ugovor pa je tako resen, da morda ni odveč, ako ga enkrat takorekoč v — seminarju obravnavamo.

II. Ob vseh razlikah med javnim in privatnim gospodarstvom — razlike, ki sem jih, kolikor je zahteval specialni tema, skušal skicirati v poslednjem letniku našega »Zbornika«¹ — je vendar gotovo, da se tudi javno gospodarstvo tem bolj bliža svojemu idealu, čim bolj zna z minimom energije doseči maksimum efekta, z eno besedo, čim bolje se gospodari.

Kolikor je efekt odvisen od štedljivosti, vztrajnosti, praktičnega pogleda in drugih človeških lastnosti, ki jih prineseš seboj na svet ali pa se jih zopet naučiš le pri dobrem gospodarju in v šoli življenja — in zdi se, da je ta delež večji, kakor se običajno misli — je pravniška kvalifikacija samobsebi umevno čisto irelevantna. Od razmer in časa je odvisno, koliko je treba v tej zvezi omeniti ono elementarno čednost upraviteljev javnega gospodarstva, katere negativ je stavljen celo pod kazensko sankcijo in radi tega pri pravniku-akademiku tudi moralno dvojne obsodbe vreden — od čednosti: ne kradi! Gre torej le za strokovno usposob-

¹ V. letnik, str. 52 in sl.

ljenost. Ali tudi v tem oziru je treba priznati, da pravniki nimamo absolutne prednosti. Kolikor se tiče upravljanja domen, državnih tovarn in drugih ustanov podjetniškega značaja, je stvar evidentna. Prav tako gotovo, čeravno ne tako očitno, pa je, da n. pr. komercialne šole in privredna praksa nudijo poleg večje orijentiranosti v konkretnih gospodarskih razmerah in potrebah tudi boljše poznavanje gospodarske tehnike, ki je finančna uprava istotako ne more pogrešati. Faktično zlasti v območju komunalnega gospodarstva vzgledi niso redki, da ljudje brez vsake pravniške izobrazbe svojo stvar prav tako dobro če ne včasih še boljše pogodijo, in ko bi državno gospodarstvo ne bilo drugega, nego velika radnja — pri nas žal ne povsem osamljeno naziranje! — bi bila v njem vloga pravnika ako že ne čisto sekundarna — vsak podjetnik ve, kaj ima na dobrem pravnem zastopniku! — gotovo pa ne odločilna; dobro organizirano pravobraniteljstvo bi povse zadostovalo.

Ali že privatni gospodar bo ceteris paribus močnejši, če je tudi pravniško izobražen. Znal si bo pomagati sam, kjer morajo drugi iskati in drago plačati svet in pomoč, in — kar ni najmanj važno — presojal bo neprimerno lažje in sigurneje vrline in slabosti gospodarske zakonodaje ter sodeloval pri reformah, če je v ostalem mož za to. Po drugi strani je komercialna izobrazba lepa in zelo koristna reč in velika opora za podjetnika, vsakdanja skušnja pa uči, da sama tudi še ni nikogar rešila, nikogar dvignila, ako mu nedostaja ostalih lastnosti dobrega gospodarja. Čas ni še tako daleč za nami, ko so bili naši najuspešnejši gospodarji od univerze prav tako oddaljeni, kakor od trgovske akademije.

Ako je že s tega občega stališča zapostavljanje pravnika velika enostranost, je treba opozoriti, da se v širšem krogu državnega gospodarstva, ki obsega tudi čisto privatno gospodarsko podjetniško poslovanje države, jasno odčrtava in zavzema vedno večji obseg ožja snov t. zv. finančnega gospodarstva,² t. j. kompleks onih gospodarskih vprašanj, ki

² Prim. — kolikor meni znano — najnovejše obrazložitve teh vprašanj v Gerloff - Meiselovem »Handbuch der Finanzwissenschaft« (Mohr, Tübingen, 1925) in sicer razprave: 1. »Grund-

so *specificum* državnega gospodarstva. Najvažnejši in najznačilnejši, četudi ne edini od njih, je problem prisilnih prispevkov (davkov), ki jih država zahteva od ostalih gospodarskih edinic.

Že ta vzgled pa nas vodi na drugo sled. Naj je historični izvor teh prispevkov katerikoli — gotovo je, da se ž njimi v količkah urejenih razmerah avtomatično pojavi vprašanje, ali in ob kakih pogojih sem jaz zavezan k prispevkom, finančna uprava pa upravičena do njih. Kakor lahko pa je na to vprašanje v neštetih slučajih še danes odgovoriti, vendar sega problem po svojem bistvu brez dvoma prav tako v pravno sfero, kakor če bi šlo za najbolj komplicirano konvencionalno dajatev privatno-gospodarske narave. Plačaj, kar si po zakonu dolžan, sicer te v enem kakor v drugem slučaju država prisili! Razlika je le ta, da je na našem polju država upnik, sodnik in eksekutor obenem. Radi tega je tudi prastara zveza med izvajanjem sile in normo mnogo bolj očitna ter se začne poizgubljati šele, ko obveznost z možnostjo obrambe v upravno-sodnem postopanju dobi zadnjo pravno sankcijo.

Tako postanejo te dajatve kristalizacijska točka posebnega pravnega sistema, ki ga z različnimi več ali manj važnimi spopolnitvami imenujemo *finančno pravo*. Če je finančna veda teorija finančnega gospodarstva v obče, je finančno pravo njegov praktični inštrument. Kljub svoji specifični naravi pa seveda tudi finančno pravo v svojem razvoju prehaja v druge pravne panoge in se križa ž njimi. Na tem mestu vprašanja ne morem izčrpno osvetliti in navzlic važnosti puščam ob strani zlasti državno pravo. Ni pa dvoma, da kakor upravno pravo vobče komunicira tudi finančno pravo z ostalo pravno materijo že po izvestnih pojmihi, ki niso izključna last niti civilista, niti kriminalista, temveč so občepravnega značaja in radi tega tudi upravitelju finančnega prava potrebni. Jasno je, da postajajo n. pr. vprašanja pravno-močnosti, zastaranja, krivde itd. tudi za finančno pravo tem

legung der Finanzwissenschaft« (Gerloff) in 3. »Finanzwirtschaft und Finanzrecht« (Mayer).

bolj aktualna, čim bolj se to oddaljuje od svojih početkov. Še ožja pa postane zveza, kolikor se finančno pravo direktno naslanja na druge pravne discipline, zlasti na paradno torišče pravnika, t. j. na civilno pravo. V največjem obsegu in najpopolnejše se nam to kaže v pristojskem pravu — v tem je tudi utemeljeno nekdanje izjemno stališče pristojskarjev — a tudi v ostalem gremo k temu sosedu češče na posodo in moramo radi tega tudi bolje poznati njegovo stvar, kakor marsikateri njegovih delavcev ve. Veljaj samo kot vzgled od mnogo drugih, če opozorim na judikaturu k §§ 157 in 159 zak. o osebnih davkih. Končno ima pa naravno tudi lastna snov tendenco k napredku, ki se posebno jasno vidi na prehodu od davkov po objektu k davkom po subjektu. Davčni objekt (odmerna osnova) postaja vedno kompliciranejša in finejše ustrojena količina. Kot paradigma navedem pojem celokupnih osebnih dohodkov, ki je sprožil celo vrsto novih čisto davčnopравnih vprašanj.

Razvoj materialnih norm pa sam po sebi potegne s seboj tudi procesualno pravo. Ako opravičuje težja ugotovljivost objekta, da država iz fiskalnih in socijalnih razlogov obda svoje interese z močnejšimi in mnogovrstnejšimi kavgelami, je iz istega razloga treba omejiti arbitrarno oblast izvršujočih organov, z drugimi besedami, ustvariti urejeno postopanje.

Akoravno vsa ta obsežna tvarina v celoti še ni znanstveno obdelana, in stojimo šele ob začetkih v e d e finančnega prava, soglašamo torej vendar, mislim, glede njenega pravnega značaja, v daljnji kosekvenci pa, da je n a č e l n o samo pridobitev, da se uprava finančnega prava prepusti pravniku.

Kakor še podrobneje obrazložim, potreba ali vsaj umestnost organizacije v tem smislu seveda nista na vseh stopnjah enaki in se po nekodi popolnoma zgubita. Kolikor sta pa dani, je pa treba opozoriti razen na pravniško discipliniranost mišljenja še na dva splošna momenta. Predvsem nikdar ne smemo pozabiti, da finančno pravo ni namen, ampak sredstvo finančnega gospodarstva, to samo pa zopet v višji službi države in njenih interesov. Kakor malo se sme finančno pravo usužnjiti privatnemu egoizmu, tako zelo se mora torej varovati, da se

v kompliciranem organizmu, ki ga predstavlja država, ne izolira. V tem je ena najtežjih in najkritičnejših nalog upravitelja finančnega prava, katere obvladanje je gotovo že bolj talent, kakor pa znanje. Ipak se lahko reče, da se bo pravnik, čim boljši je, tem manj dal fascinirati po črki zakona in bo skušal uveljaviti njegov duh, kar je ravno v finančnem pravu morda še večje važnosti, kakor v drugih panogah upravnega prava. Vsak finančni uradnik je po svoji službeni dolžnosti zvanični zastopik erarnega interesa. Radi tega je čisto v redu, da in dubio volimo pro fisco. Ali ravno pravna izobrazba mu daje kompas in sigurnost, da v onih najkritičnejših primerih, na meji med pravom in oportuniteto, zadene pravi kurz. Šola ga usposablja, da na obe strani pregleda korist in škodo ter možnosti racijonalne in zakonite rešitve, radi tega pa tudi, da si naloži odgovornost, ki si jo finančni uradnik brez nje že celo ne upa prevzeti. Drugič pa se pravniku, kolikor je meni znan ustroj našega šolstva, nudi neprimerno večja prilika, kakor vsakemu drugemu, da si pridobi ono mero sistematične narodno-gospodarske, zlasti pa finančno-vednostne izobrazbe, ki ustvarja iz njega poklicani medium, preko katerega gredo pridobitve in spoznanja gospodarske in finčne teorije v prakso, njegove praktične skušnje pa zopet v teorijo. Brez dvoma na ta način obe strani le profitirata, in špeciialno finančna veda se more po prilikah od prakse naučiti vsaj to, kako se ne sme delati.

S tem seveda nočem reči, da posebnosti njegove službe ne zahtevajo, da se orientira v nekaterih nepravniških materijah. Zlasti je naša izobrazba skoro bi rekel zanemarjena, kar se tiče ravno tako zanimive, kakor potrebne discipline knjigovodstva. Kako naj uspešno izvedem vpogled v knjige velike delniške družbe, če mi to pri malem trgovcu dela težave? Enako je z gospodarsko statistiko, in edini izgovor, ki ga imamo, je, da je ta sama pri nas še malo razvita. Ali vse to le označuje smer, v kateri se je treba spopolniti, nikakor pa ni razlog, da finančna uprava zamenja pravnika z ljudmi, ki jim respektivna visoka šola daje še manj prave kvalifikacije, kakor nam, tem manj seveda z onimi, ki so zaključili na srednji šoli ali še nižje.

III. Ako naj resumiram, se potemtakem vprašanje ne glasi toliko, a i naj se finančna uprava — izvzemši seveda čisto tehnično in pomožno službo (zemljemerstvo, knjigovodstvo i. t. d.) — izroči pravniku, marveč samo, do kate me je se pravnik lahko nadomesti z osebami brez pravniške izobrazbe, torej normalno cenejšimi močmi. Ponavljam, da so finančno-pravni posli deloma še tako priprosti, da bi bilo pretiravanje principa ne samo finančni greh, marveč tudi stvarno čisto nepotrebno. Kdor ve, da se ravna n. pr. hišna razredarina po številu stanovanjskih prostorov, in zna razlikovati sobo od kuhinje ali hleva ali kleti, bo ta davek brez nadaljnega pravilno odmeril, tudi če z daleka ni videl osme šole, nikar univerze, in vsak pravnik mora občutiti naravnost kot poniževalno, ako naj bodo take in podobne stvari, dasi jih mora poznati, njegova življenska naloga. Izrazil sem že večkrat mnenje, da po bivši avstrijski upravi v tem oziru nismo čisto pravilno orientirani. Ali, tudi oficir mora vedeti, kako se sproži kanon, dasi prepušča izvršitev priprostemu momku — nikomu pa še ni prišlo na misel, da bi radi tega oficirje sploh odpravili.

Ves interes se torej koncentrira na pravilno porazdelitev pravniških moči. Seveda ni absolutnega merila za to. Odvisno je že od stanja finančne zakonodaje, ali je treba več ali manj kvalificirane izobrazbe, nič manj pa od stanja financ samih, koliko se sme iti preko neobhodno potrebnega. Razvite in bogate dežele imajo vse druge potrebe, kakor zaostale in revne, ali tudi več sredstev, da jim zadoste. Rabijo radi tega boljši in finejši aparat in si ga tudi lahko privoščijo. Ipak lahko velja kot splošno pravilo, da potreba po pravniškem elementu tem bolj stopa v ospredje, 1.) čim višje gremo v finančni hierarhiji; 2.) čim bolj se izraža upravno-pravni značaj posla. V detajle se tu ne morem spuščati, jasno pa je brez nadaljnega, da prvo pravilo poleg vodstvenih in nadzorstvenih poslov obsega zlasti legislativna dela, drugi pa predvsem sporne, kazenske in nekatere važnejše odmerne zadeve, (n. pr. izvestne pristojbine, posebno pridobnino i. t. d.).

Koliko naša sedanja organizacija ustreza tem načelom, nočem raziskovati. Ne delam pa, mislim, nikomur krivice, ako v imenu pravnštva izrečem željo, da bi posebno finančno-kazensko sodstvo in nobile officium legislativnih poslov postala popolnejša priča njihovega uvaževanja.

IV. Na inicijativo svojega bivšega šefa dr. Stojadinovića se je naše finančno ministrstvo že pred poldrugim letom začelo baviti s problemom reorganizacije finančne uprave. Kolikor meni znano, stremi akcija predvsem po izenačenju in po enostavljenju uprave, kar sta faktično najnujnejša postulata, in sicer prvi že radi izenačenja direktnih davkov, ki se nam obeta; ostalo bo itak še več razlik, kakor si marsikdo misli, in če bo še ustroj mašinerije različen, o enotnosti docela ne bo moglo biti govora. Brez dvoma pa bo administrativna reforma ostala polovičarsko delo, če se ne bo skrbelo tudi na kvalitativni napredek, ki je ne izključno, ali v precejšnji meri odvisen baš od tega, da se v racionalnih mejah pritegne pravnštvo in mu prisodi ona vloga, ki mu gre.³ Naloga v naših razmerah seveda ni lahka in zadeva, razen na druge ovire, v nekaterih območjih tudi na izvestno globoko ukoreninjeno preziranje upravne službe vobče in finančne še posebej. Ali čim prodre spoznanje, da je treba odstraniti to oviro, ako sploh hočemo ven iz sedanjega v več kot enem oziru uprav anahronističnega stanja, čim se najde človek na odločilnem mestu, ki bo, neizprosno napram ignoranci, šarlataneriji in še slabšim lastnostim, znal še bolj moralno, kakor pa materialno vzbuditi v svojem personalu čut, da je njegov sodelavec, ne pa hlapec, — čim se vse to zgodi, ni dvomiti, da reformator najde odziv in s tem ustvari prvi temelj, na katerem se bo dala zgraditi stavba moderne finančne uprave. Tem težjo odgovornost bi nosil, kdor bi jo še nadalje hotel degarnirati pravniškega življa.

³ Tega vprašanja sem se dotaknil že v svojem predavanju »Sedanjost in bodočnost naše finančne uprave«, objavljenem v »Trgovskem listu«, 1923., št. 61—66.

