

Naš zakon o glavni kontroli.

Dr. Karl Šavnik.

(Dalje.)

Ostali sta pa še dve veliki razliki tehnične narave, predvsem ta, da se v srbijanskem knjigovodstvu v centralah uporablja *dopika*, dočim sloni naše vseskozi na *kameralistiki*, druga pa ta, da se v bivših avstr. pokrajinah in v Bosni vsa plačila principielpno izvršujejo po *poštne mškovne m zavođu* in da se pričjenja s tem tudi na Hrvatskem, dočim velja v Srbiji še na celi črti plačilo v *gotovini*. Ni treba posebne obrazložbe, da mora biti vsled tega tudi kontrola v marsičem drugače organizirana in da zlasti instrukcije ene skupine pokrajin niso brez nadaljnega uporabne v drugi.

Preidem k eksegezi zakona. Točno sliko bi utegnil dati samo tisti, kdor do dobrega pozna srbsko terminologijo, prakso in literaturo. Omejiti se moram torej na najpotrebnejše in izreči mi bo marsikaj samo z rezervo. Če tudi sledi že iz prejšnjih izvajanj, naj pripomnim vendar še izrečno, da terminus »Glavna kontrola« ne označuje morda *poslovanja*, ki je pridržan vrhovnemu kontrolnemu organu, marveč je *oficialni naziv njega samega*.⁴⁾

Glavna kontrola je *kolegialno* zasnovano oblastvo,⁵⁾ ki sestoji iz *predsednika* in *11 članov* (čl. 4.). Predsednik je lahko samo »*pravnik*« (to besedo je pomniti!), tudi polovica članov mora biti pravnikov, za ostali del pa je predpisano, da so bili ali finančni ministri ali da imajo deset let finančne ukazne službe (čl. 5., odst. 2.). Sorodstvo predsednika s člani ali teh med seboj izključuje *kandidaturo po meri zakona o sodnikih* (čl. 9.). Vso dvanajstorico *voli* narodna skup-

⁴⁾ Analogijo smo dobili v t. zv. »*finančni kontroli*«, kakor se je po nepotrebem prekrstila nekdanja finančna straža.

⁵⁾ Prim. odst. 2.—4., čl. 118. ustave; po teh določbah so pod ustavno garancijo: kolegialni ustroj, prezentacijsko pravo drž. sveta in skupščine, kvalifikacija predsednika in članov ter njihova neodstavljljivost.

ščina iz kandidatne liste, ki jo sestavi državni svet in ki mora za vsako prazno mesto obsegati dva kandidata (čl. 5., odst. 1.). Od skupščine izvoljenega kandidata pa mora na predlog minist. predsednika še kralj z ukazom »postaviti« (čl. 5., odst. 3.). Iz tega sledi brezdvomno, da ima skupščina samo jus praesentandi in da člani in predsednik niso organ parlamenta v smislu zgornjih izvajanj. Člani in predsednik so neodstavljeni⁶⁾ kakor člani državnega sveta (čl. 6.), uživajo torej sodniško neodvisnost. Odprto se mi zdi vprašanje disciplinarne odgovornosti, ker ni verjetno, da bi se določba, ki daje G. k.⁷⁾ disciplinarno oblast nad svojim osebjem, nanašala tudi na člane in predsednika. Ti so namreč po dikciji zak. G. k. kat'exochen (gremij), dočim je beseda »osebje« dosledno rabljena le za t. zv. pomožno osebje (čl. 10. — 19.). To osebje prezentira gremij G. k., postavlja ga pa kralj na predlog ministrskega predsednika. Najvažnejša mesta zavzemajo t. zv. načelniki oddelkov in odsekovni šefi, zelo znani so pa pri Srbih tudi t. zv. računski pregledniki (računoispitači). Za načelnike in nekatera druga mesta je predpisana pravniška izobrazba. Zanimiva je formulacija tega pogoja. Dočim se od predsednika in članov, kakor omenjeno, zahteva, da so pravniki, je glede načelnikov administrativnega in računskega odd. rečeno, da so morali dovršiti pravno fakulteto (čl. 10., odst. 1., št. 1.), glede tajnikov sodnega oddelka pa, da morajo imeti diplom o dovršeni fakulteti (čl. 11., 3. odst.) — torej trije opisi enega pojma ali pa troje pojmov? Čudno bi bilo, če tudi ne brez vsake analogije, ako bi bil predsednik takorekoč lahko večni študent, dočim bi se tajnik moral izkazati z diplom o. Tudi ni formulacija enotna, kolikor je pogoj pravniške izobrazbe izražen v obliki, da se zahteva sodniška kvalifikacija: dočim sme biti postavljen za načelnika sodnega oddelka samo kandidat, ki je opravil sodniški izpit (čl. 10., 2. odst.), mora imeti kandidat za mesto odsekovnega šefa tega oddelka kvalifikacijo za sodnika

⁶⁾ Slovenski prevod, ki rabi nepremestljiv mesto neodstavljen, je netočen in bi lahko povzročil zmote. Srbski original rabi nepokretan.

⁷⁾ S to kratico je odslej označena Glavna kontrola.

prvostopnega sodišča (čl. 11., 3. odst.). V ostalem zadostuje vobče dovršena srednja ali tej enaka šola, pri računoispitačih pa tudi strokovna šola, ki jo prizna gremij za zadostno, ali pet let službe v finančni stroki ali pri katerikoli računski napravi — »računskoj ustanovi« (čl. 13., odst. 2., št. 2), kar za nas tudi ni ravno jasno. Poleg neke izobrazbe ali ekvivalenta zanjo zahteva zakon od funkcionarjev adm. in rač. odd. in od računoispitačev, da so položili pri G. k. strokovni izpit v smislu čl. 13. Vse te kvalifikacijske določbe so pa za enkrat precej na papirju, ker po eni strani ostanejo vsi že nastavljeni uradniki stare G. k. »u svim stečenim pravima« (čl. 123.), po drugi so pa novi predpisi s čl. 126. za prehodno dobo 10 let, ako bi ne bilo dovolj kvalificiranih kandidatov, izdatno in sicer tako omiljeni, da je praktično za ves decenij razen problematične izobrazbe čl. 13. (računoispitači!) edini pogoj ravno omenjeni strokovni izpit. Tudi od tega so pa po čl. 126. oproščeni prečanski uradniki, ki imajo po svoji dosedanji službi kvalifikacijo za računoispitača. Skratka: do nadaljnegga se po tem neverjetno lahkomisljenem članu 126. — če je namen, tem slabše! — utegne vsak računoispitač povzdigniti do načelnika, ne rečem računskega ali administrativnega, marveč tudi sodnega oddelka! O nižjih šaržah niti ne govorim. Ali se je s tem stvari izkazala usluga in ali bi ne bilo bolje razbremeniti G. k., nočem razmotrivati. Vsekako pa preti od te strani resna nevarnost, ki jo more le G. k. sama z največjo strogostjo in personalibus vobče in pri izpitu še posebej odvrniti. Tudi pomožno osebje uživa omejeno neodstavljalivost, ker se sme le s pritrditvijo G. k. premestiti v drugo stroko; sicer pa mora i na premestitev po prošnji pristati G. k. (čl. 17.). Važno je, da število onih pomožnih funkcionarjev, ki v zakonu niso izrečno navedeni, kakor n. pr. načelniki, določa po predlogu G. k. edinole narodna skupščina (čl. 15.), da se torej finačni minister nima vtikati.

Sedež G. k. v zakonu ni nikjer direktno določen. Ali sledi indirektno iz derogatorične klavzule čl. 129,⁸⁾ ali pa se je

⁸⁾ »...prestaje važiti zakon od 1. jula 1892. i sva ostala zakonska i druga naredjenja, koja su u suprotnosti« z zak. o G. k.

vprašanje namenoma pustilo odprto, bi se moralo šele dognati. Sicer pa tudi sedež državnega sveta iz zakona ni razviden.

Notranja organizacija G. k. sloni formalno na načelu, da so važnejši posli pridržani gremiju (čl. 37. in 42.), meritorno pa na ločitvi agend v tri kategorije, ki se po njih deli G. k. v mimogrede že omenjene oddelke, in sicer v administrativni, računski in sodni oddelek (čl. 20.). Gremij razpravlja ali v »obči seji«, t. j. plenarno (čl. 35. in 36.), ali pa v »redni seji«, t. j. v senatu treh članov (čl. 38., 40. in 41.). Iz čl. 39., ki določa, da se »člani porazdele na oddelke začetkom vsakega leta«, bi sklepal, da se ti tročlanski senati določajo v izvestnem skladu s prej omenjenimi oddelki in da tvorijo s pomožnim osebjem dotičnega oddelka neko organično enoto. Avtentično se bo pa dalo to razmerje ugotoviti šele, čim izide v čl. 24 obljubljeni pravilnik. Že iz zakona je pa povzeti, da t. zv. pomožno osebje nikakor ne opravlja samo pomožne (pripravljalne) službe v ožjem pomenu, marveč, kakor bomo še videli, tudi druge, deloma zelo važne agende. Sicer je pa stališče tega osebja karakterizirano že s tem, da po čl. 22. »načeluje «oddelkom t. zv. načelnik, ki je vzet iz pomožnega osebja, ne pa morda član G. k., dalje s tem, da sme v »redni seji« zastopati enega člana načelnik sodnega, eventualno tudi administrativnega ali računskega odd. (čl. 40.).

Področje G. k. obsega:

1.) **n a k a z i l n o** kontrolo napram vsem naredbodavcem in računsko kontrolo napram vsem računopolagalcem⁹⁾ (čl. 25.).¹⁰⁾ G. k. sklepa vse račune drž. organov, sme pa odrediti, da se računi manjše vrednosti in važnosti opravijo po računovodstvih ministrstev in višjih državnih naprav, pridržati si pa mora superkontrolo (čl. 37., št. 5.). Če je določeno v čl. 25, da G. k. tudi likvidira račune, je s tem brez dvoma mišljena pravica absolutorija (décharge), ne pa likvidiranje računov v smislu naše prakse.

⁹⁾ Ne pa računskim preglednikom, kakor je v slovenskem prevodu pogrešno rečeno tu in v čl. 102.; sicer rabi tudi prevod sam terminus preglednik za povse drug pojem, namreč za t. zv. računoispitачa.

¹⁰⁾ prim. čl. 44.

2.) Po čl. 26., št. 3., vlaga G. k. pri državnem svetu tožbe v primerih, ki jih določa zakon o državnem svetu, torej po čl. 21., odst. 3. tega zakona, kadar se je »z upravnim aktom prekršil zakon v korist poedincev«.¹¹⁾ Očitno v to svrho se ji morajo vročati prepisi vseh ukazov in odločb o pravici, ki je ž njo združen izdatek iz državne blagajne (čl. 29.). Za dva specialna primera te vrste je vsa stvar v zakonu o G. k. še posebej navedena, namreč, kolikor gre za odločbe, ki se ž njimi odmerja pokojnina (čl. 95.) ali odreja povrnitev vrednosti ali denarja iz državnih blagajnic preko 10.000 Din (čl. 122.).

3.) G. k. nadzira pravilno pobiranje državnih dohodkov, specialno tudi davščin, poroča o opazovanjih ministrom in predlaga remeduro (čl. 26., št. 11.).

4.) G. k. odreja izredne skontacije blagajnic in materiala (čl. 26., št. 7.) in ima

5.) pravico, da predpisuje v sporazumu s pristojnimi ministrstvi računovodstvena in knjigovodstvena navodila, samostojno pa pravila za kontrolno službo (čl. 26., št. 5.).

6.) Izreka na zahtevo mnenja izvedencev o vprašanih budžetne in blagajniške prirode (čl. 26., št. 12.), kar je brez dvoma dobro mišljeno, ali se — kakor bodi že tu omenjeno — po vsi priliki čez mero izkorišča.

7.) Overja narodni skupščini namenjena vladna poročila o izvršitvi finančnih pogodb (čl. 26., št. 6.).

8.) G. k. ocenja in overja zaključni državni račun, ki ga sestavlja fin. minist., in pridevlje o svojih opazovanjih posebno poročilo, ki se mora pod sankcijo ustave (čl. 118., zadnji odst.) predložiti narodni skupščini. V tem poročilu

¹¹⁾ Posebej bi bilo ugotoviti, ali ni to besedilo nepopolno, in ali ni izostalo, »a na škodo erarja«, ali kaj podobnega; po čl. 29. zak. o G. k. je tej intimirati le ukaze in odločbe o pravici, ki je ž njimi združen izdatek iz državne blagajne; tu je torej stvar bistveno ožje formulirana in omejena samo na materialno stran, kar je najbrž tudi intendirano. To se sme pač sklepati že iz delokroga G. k. vobče, posebej pa še iz dejstva, da organe, ki naj pri upravnih sodiščih izvršujejo analogno pravico, imenuje finančni minister, a temu ni ravno pripisovati, da bi se brigal tudi za idealne interese. Kontroverze so pa le mogoče.

presoja G. k. »ispravnosti i zakonitost« gestije dohodkov (prim. zgoraj točko 3.), izdatkov in imovine¹²⁾ — da bi se spuščala tudi v oceno smotrenosti, torej ni njena dolžnost — in mora zlasti omeniti prekoračenje kreditov, nedopustne virmane in uporabe kreditnih zaostankov, dalje vse tožbe, ki jih je vložila pri državnem svetu ter vse primere spornega viza (čl. 26., št. 13.).

9.) G. k. je disciplinarna instanca za svoje osebe in za vse funkcionarje, ki so ji po zakonu odgovorni (čl. 118. in 119.), za te pa samo v mejah disciplinarne oblasti, ki jo ima starešina urada po zak. »o činovnicima« (čl. 120). Očitno je s tem mišljen znani srbijanski zakon »o činovnicima gradjanskog reda«, ki se v prejšnjem članu (119.) tudi tako in sicer prav tako (brez datuma!) citira — torej zopet netočnost, navidezno čisto malenkostna, ki pa utegne imeti in eventu tem večji praktični pomen, ker velja za naredbodavce in računopolagalce na bivšem avstrijskem teritoriju pod garancijo ustave za enkrat še služb. pragm. iz leta 1914. Kolikor G. k. nima sama disciplinarne oblasti, se mora obrniti na kompetentno discipl. instanco. Neodvisno od disciplinarne oblasti pa sme G. k. tudi še zahtevati od službenega oblastva, da takoj amovira dolozne ali kulpozne računopolagalce in upravitelje (čl. 28.).

10.) G. k. fungira kot sodišče v k a m e r a l n e m (erialnem) procesu (čl. 1., in 26., št. 1.).

11.) G. k. ima dalekosežno ingerenco na o b l a s t n o (s a m o u p r a v n o) kontrolo (čl. 2., 97. — 108.)

Zelo važne in v srbski javnosti morebiti najbolj znane funkcije pa opravlja G. k. po eksponiranih organih t. j. t. zv. »m e s n i h«, ali — kakor jih imenuje slov. prevod — »k r a j e v n i h¹³⁾ kontrolah. Te poslujejo ne v izvestnih krajih, kot bi bilo sklepati iz slov. prevoda, marveč pri izvestnih uprav-

¹²⁾ Slovenski prevod je nepopoln.

¹³⁾ Se je izbralo najbrž z ozirom na drugi in pri nas bolj navadni pomen pridevnika »mestni« (od mesta v pomenu Stadt), kar ima nekaj zase; jaz bi bil kljubu temu dal prednost tej besedi, in sicer ne še toliko radi tega, ker gre za kontrolo »na mestu« ne pa »v kraju«, ampak radi tako potrebnega terminologičnega zblžanja.

nih organih. Ti so v čl. 58. taksativno naštetih in so: glavno drž. računovodstvo¹⁴⁾ in glavna drž. blagajnica, vojno ministrstvo, direkcija drž. železnic, uprava fondov (ki je več ni) in monopolna uprava, glavna poštna blagajnica, državna tiskarna, večje carinarnice in — kolikor smatra G. k. za potrebno¹⁵⁾ — računovodstva naredbodavcev II. stopnje. Ustanovitev mestnih kontrol je torej v novih pokrajinah le fakultativna in prepuščena svobodnemu preudarku G. k. Po mestnih kontrolah se izvršuje (čl. 59.) v prvi vrsti nakazilna kontrola in sicer preventivno. Kontrolirati je, ali je »izdatak osnovan na zakonu i budgetu«. V primeru konflikta z naredbodavcem ostane nakazilo začasno in suspenso, mestna kontrola pa poroča G. k. Ako se ji ta pridruži, gre akt potom resornega ministrstva na minist. svet. Če se sporazum ne da doseči, G. k. viza sicer ne more odreči, poroča pa o prvi priliki narodni skupščini. Poleg preventivne službe opravlja mestna kontrola pri organu, kjer je akreditirana, tudi računsko kontrolo, tako da ostane G. k. v teh slučajih le superkontrola, nadzira dalje, kako se pobirajo dohodki, in sodeluje pri skoncacijah. Če zasledi mestna kontrola nerednost ali zlorabe, podvzema takoj tudi provizorne zavarovalne mere.

Vse funkcionarje, ki jih uporablja ali nadzira G. k. zadeva zelo stroga in natančno regulirana odgovornost. Ta ni samo disciplinarna, ampak tudi materialna in od najznačilnejših potez našega ustroja je baš ta, da materialno odgovornost uveljavlja G. k. sama in v tem oziru posluje naravnost kot sodišče. Ta funkcija je po čl. 37. — 94. in 96. v bistvu urejena takole:

Pregledovanje računov sodi v kompetenco računskega oddelka. Ako ta spozna, da dešarže ni moči podeliti in se do-

¹⁴⁾ Je najbrž netočno prepisano iz starših predpisov, ker, kolikor meni znano, obstaja le »generalna direkcija drž. računovodstva« z njenimi oddelki in odseki, dočim se ne spominjam, da bi bil imel z »glavnim drž. računovodstvom« kdaj kaj opraviti.

¹⁵⁾ Po besedilu je dvoumno, ali fakultativna ustanovitev ne velja tudi za vsa druga v zak. naštetá oblastva (prim. čl. 37., št. 6.); praktičnega pomena je vprašanje za enkrat pač samo še pri carinarnicah.

tični funkcionar ne more izpričati ali pa se dá kontumacirati, predlaga rač. odd. sodnemu oddelku, da vloži tožbo na poravnavo škode. O tožbi razsoja G. k. v redni seji. Za postopanje veljajo vobče določbe civilnopravnega reda.¹⁶⁾ Podrobnosti se določijo s pravilnikom. Priče se zaslišijo po rednih sodiščih, toda glede onih dejstev, ki se zanje po zakonu zahtevajo listine ali dokumenti, le izjemoma, ako to dopusti plenarni gremij.

Proti razsodbi gre obdolžencu in načelniku sodnega odd. pritožba na kasacijsko sodišče¹⁷⁾ in sicer le radi materialno ali formalno pogrešne uporabe zakonov. Judikatura kasacijskega sodišča je torej kasatorična. Računske konstatacije G. k. so obvezne tudi za kasacijski dvor, razen če gre za očitne številčne pogreške. Ako smatra kasacijski dvor pritožbo za upravičeno, vrne G. k. izpodbijano razsodbo s svojimi pripombami, preden sam judicira. Če G. k. submitira, je mnenje kasacijskega dvora zanjo obvezno. Proti kasaciji sme podati G. k. obči seji kasacijskega sodišča nasprotne razloge (»ima pravo na protiv razloge u opštoj sednici kasacionog suda«), s kakimi posledicami, iz zakona ni razvidno.¹⁸⁾

Če je škoda povzročena po kaznivem dejanju, odloča G. k. o povračilu le toliko, kolikor ga ni prisodilo že kazensko sodišče. V takih primerih kameralni proces po preudarku G. k. do izreka sodišča miruje, istotako če se stvar obravnava že administrativnim potom.

Nekvarno procesualnemu postopanju sme G. k. takoj ukreniti varnostne odredbe (čl. 50. — 52.), ako je škoda znatna. Če pa obstaja sum zlorabe, sme G. k. tudi zahtevati odstranitev osumljenca. Zavarovanje se izvrši po sodiščih in sicer po čl. 51., al. 2., šte. 3., s »prepovedjo in predznambo na imovino odgovorne osebe«, po čl. 52., al. 1. pa s »predznambo na nepremično imovino in prepovedjo na premičnino, plačo, prejemke itd.« Ta itd. je v zakonu! Ali gre v čl. 52 za specifikacijo poprejšnje določbe ali za še kaj drugega, puščam od-

¹⁶⁾ »Grajansko - sudski postupak«.

¹⁷⁾ Prim. čl. 118., odst. 6. ustave.

¹⁸⁾ Prim. zak. o ustroju sudova, III., § 16.

prto. Nejasno je tudi, koliko so s tem derogirane določbe sl. pragn. o alimentaciji v disciplinarnih primerih. Konstatacije računskega stanja so tudi v ti zvezi obvezne za sodišče.

Zavarovanje sme zahtevati od sodišča neposredno tudi komisar G. k. ob skontracijah, mora ji pa poročati (čl. 69.). Ali ima šef mestne kontrole prav isto pravico ali pa sme le predlagati zavarovalne odredbe, bi bilo po besedilu (čl. 59., št. 3., odst. 2.) sporno, mislim pa, da velja prvo.

Določbe o zastaranju in obnovitvi (čl. 54. — 57. in 93., odst. 2.) se mi ne zdijo toliko značilne, da bi jih podrobneje obrazložil.

Kakor sodne funkcije G. k., tako je za nas popoln novum t. zv. oblastna kontrola (čl. 79. — 108.), to pa ne toliko radi tega, ker so tudi oblasti novum, marveč ker pride s tem pod neodvisno kontrolo tudi avtonomno gospodarstvo. V kakšnem obsegu, bo morala dognati šele praksa, in je odvisno od tega, kako je tolmačiti terminus »samoupravne vlasti« v čl. 97., zlasti, ali se krije srbska »vlast« z našim »oblastvom«, (Behörde), kakor je rečeno v slov. prevodu. Glede samoupravnih oblastnih edinic, ki jih pričakujemo, pa že po parlament. obravnavah ni dvomiti. Razen tega se razteza oblastna kontrola na poslovanje naprav in korporacij s stalno državno podporo — ustreza v bistvu našemu dosedanjemu pravu, samo da kontrola ni bila obligatorna! — in na imovinsko poslovanje cerkva in samostanov, na te pa za enkrat, t. j. do specialne odredbe po zakonu le toliko, kolikor se je kontrola že do sedaj izvrševala.

Oblastna kontrola je sestavljena najmanj iz 2 članov, ki jih postavlja oblastna skupščina, in najmanj 2 rač. preglednikov (računoispitačev), ki jih imenuje G. k. Šef oblastne kontrole je po činu starši računoispitač, sejo pa sme sklicati tudi mestna kontrola — katera, v zakonu ni rečeno, — kar praktično ni brez pomena, ker ni izključeno, da dobimo n. pr. v Ljubljani več mestnih kontrol.

Poslovanje oblastne kontrole je detektivno in se vrši v bistvu po predpisih za G. k. Razsodbe o povračilu škode pa izreka le, če ni sporna niti visokost škode, niti pravno vprašanje, sicer se mora obrniti na redno sodišče. Oblastna kon-

trola je pod nadzorstvom G. k., ki je tudi disciplinarna instanca proti organom oblastne kontrole. Napram drugim odgovornim osebam pa izreka disciplinarne kazni oblastna kontrola.

II.

Ko prehajam h kritiki zakona, se moram najprej zavarovati proti očitku, da nastopam ž njo takorekoč »ex post«, dočim mi je bila dana prilika, da bi jo bil z večjim uspehom izrazil, ko je bil zakon še v štadiju parlamentarne obravnave. Gospod minister dr. Žerjav mi je bil namreč poslal osnutek zakona in me počastil s prošnjo, naj mu predlagam amandmane, ki se mi zde umestni. Začel sem se faktično sam baviti z materijo in tudi g. profesor dr. Eller je bil tako ljubezniv, da me je opozoril na nekatere točke. Oviran po tekočih poslih in desorientiran tudi po naši netočni izvestiteljski službi o stanju parlamentarnega dela, ki me je večkrat zapeljala k domnevi, da je še čas, sem pa elaborat odlagal, dokler nisem bil presenečen po vesti, da je sprejet zakon, ki se je obravnaval po skrajšanem postopanju. Čutim se kljub navedenim olajševalnim okolnostim toliko krivega, da rajši naprej ugotovim položaj, če bi se zopet reklo — kakor se je že —, da smo le kritiki in ne stvaritelji. Sicer pa gre baš na tem polju v glavnem za specifično srbijanske tradicije, ki proti njim naravno tudi kritika »ab ante« za enkrat težko še kaj opravi. Naj me tudi to opravičuje!

Pri prvi točki, ki utegne zlasti nas Prečane kolikor toliko zanimati, t. j. pri legistični tehniki, se ne bom dolgo mudil. To že radi tega ne, ker sem jo že v prvem delu v bistvu, mislim, zadostno osvetlil, ko sem nekatere terminologične detajle baš s tem namenom širše razpredel, nego bi sicer zaslužili. Kar bi bilo še dodati, so namreč prav za prav le variante iste temeljne poteze, pa naj jo imenujemo stilistična brezbržnost ali drugače. Včasih bi bili rekli, da bi si želeli malo več znanstvenosti. Drugič pa vseh teh terminologičnih inkongruenc, nepotrebnih ponavljanj, nesistematičnosti in podobnega gotovo ne podcenjujem in jih nasprotno smatram ne samo teoretično, ampak tudi praktično za napako, ker sem prepričan, da bo

marsikateri spor nastal samo radi njih — posebnega ali celo odločilnega pomena jim pa tudi ne pripisujem. Razumna praksa in judikatura nam jih utegneta kmalu uravnati, ne glede na to, da se tudi izven naše kraljevine ne godi vedno boljše. Puščam ob strani, da so celo v deželi klasičnih pravnih tradicij, v Italiji, novejši zakoni v tem oziru baje vse prej, kot na višku. Spominjam se pa iz svojega dunajskega službovanja, da sem nekoč ekscerpiral ameriški dohodninski zakon iz leta 1910 ali 1912 in našel v njem vse polno podobnih stvari, ki jih mi občutimo kot nedostatek. Če pa našim kodifikatorjem nimamo očitati drugega, kakor da se nahajajo v tako odlični družbi, se ni treba vznemirjati niti njim, niti nam. Tem manj, ker je morda v zvezi z ono temeljno potezo, da zakon nagiba h konkretnemu — rekel bi — popularnemu slogu, — lastnost, ki bi prav gotovo včasih tudi v drugih državah ne škodovala ali ne bila škodovala. Žal da naletiš v zakonu tu in tam na malo preveč te dobrote. Kdor se zanima za to, naj čita n. pr. čl. 66., kjer bi človek takorekoč kar z roko prijel, kako se na skontracijo poslani komisar G. k., komaj da je v vsi tajinstvenosti (čl. 65., ista marka!) stopil iz vagona, brez zajtrka poda k blagajnici, tam slovesno »pričo prizadetih, če jih pa ni, tudi brez njih« (je v zakonu!), pritisne pečat na kaso in začne istrago! Vse to pač ne spada v zakon, marveč v pravilnik, in še v tem bi se dalo krajše povedati, ne da bi bilo moči očitati abstraktnost. Če je pa že v zakonu, tudi ni nobena nesreča.

Kakor vabljivo bi bilo torej za nas, ki smo vajeni takoj vprašati za pravi predal in pravo etiketo, da se še bavimo s tem poglavjem, — obrnimo se rajši k drugemu neprimerno važnejšemu vprašanju, t. j. o organizaciji kontrole. Katera prej navedenih tip (parlamentarni, sodni ali upravni organ) je najboljša? Teoretično ima vsaka nekaj zase, ali tudi proti sebi. Ker pa vsaj na tem svetu ni nič absolutno dobrega ali absolutno slabega, marveč je vrednost zlasti državnih institucij popolnoma relativna, t. j. odvisna od tega, ali v dani dobi in v danih razmerah izpolnjujejo svojo nalogo ali ne, moremo po mojem poznavanju naših prilik le odobravati, da je dal zakon G. k. položaj s o d n e g a organa. Bistvena naloga kontrole, t. j. nadziranje poslovanja je sicer brez

dvoma upravnega značaja. V tem nas tudi ne sme motiti kameralni proces: kakor važno ulogo igra pri nas, teoretično je privesek. Je torej neko protislovje, da je tisti, ki opravlja kontrolne posle, odgovoren kot sodnik, ne pa kot upravnik. Ta razlog se je pri reformnih poskusih v bivši Avstriji tudi vedno uveljavljal proti reorganizaciji v smislu naše tipe in je za takratni avstrijski milieu faktično imel marsikaj zase. Če pa vidimo, da je celo konservativna Pruska s svojim bogatim reservoarjem vestnega in intelig. uradništva že kmalu po vojski 1870/71 podredila člane svoje Oberrechnungskammer »Zakonu o službenih prestopih sodnikov«, je že tudi in ravn o pri nas prav tako, kakor je. Seveda je pa tudi sodniška neodvisnost le neki pogoj, rekel bi posoda, ki šele po vsebini dobi svojo pravo vrednost, in ta je osebnost nosilca neodvisnosti. Če je ta slaba, škoda sodniške neodvisnosti ni nič manjša ali pa je še večja, kakor jo administrativna odvisnost kdaj more učiniti. Gre torej za to, k d o more priti in k a k o se pride v Gl. k. Vzamem najprej drugo vprašanje. V spominu je, da mora kandidat za predsedniško ali člansko mesto pasirati t r o j n o s i t o: državni svet, skupščino in ministrskega predsednika. Ali je tudi drugo absolutno potrebno in ne bo njegov efekt samo ta, da bo moral ubogi kandidat še malo več antišambrirati in da se pri zasedbi mest pojavijo težkoče, če skupščina hoče nagajati ali, kakor ravno sedaj, dalj časa ne funkcionira, tako da naša G. k. še danes ni kompletna — je kljub razumljivi želji parlamenta, da obdrži izvestno ingerenco, res veliko vprašanje, zlasti, ker je v strogo parlamentarni državi, kakor naši, vendar domnevati, da si n o r m a l n o parlamentarna večina in ministrski predsednik ne bosta v laseh. Mislim torej, da bi se bila skupščina že smela zadovoljiti s predsednikom G. k., člane pa prepustila drž. svet u in kroni. Zelo umestno se mi pa vidi nominiranje dvojice vseh kandidatov po d r ž a v n e m s v e t u, ker je na ta način izročena izbira neodvisnim, uglednim možem in smemo biti toliko optimistični, da si bo ta visoka instanca že v interesu lastnega ugleda tudi ogledala svoje izvoljence in se brez ozira na svoj postanek in okolico vedela otresti vseh nepoklicanih vplivov.

Vsekako pa sme državni svet seči samo po osebah s posebno kvalifikacijo, t. j. po pravnikih in takih, ki so bili ali finančni ministri ali imajo vsaj 10 let ukazne fin. službe. Ne verujem, da se je s tem pogodila ravno najboljša kombinacija, tudi če domnevam, da so s pravniki mišljeni polnovredni juristi. V G. k. očitno spada poleg 1.) najboljših upravnih pravnikov, ki so bili po možnosti tudi sami naredbodavci, in glede na posebne funkcije kontrole kot sodišča 2.) tudi nekega števila sodnikov ali advokatov le še ena kategorija, to je ona, ki od tehnične strani pozna vse detajle kompliciranega mehanizma, ki naj se kontrolira, t. j. računsko osebje, seveda v svojih prvovrstnih reprezentantih. Zakon pa ne daje zadostnih garancij v nobeni teh treh smeri, ker se njegove zahteve očitno ne krijejo niti s postulatom upravnopravne prakse, niti z onim sodniške ali računarske kvalifikacije. Zlasti za poslednjo ni noben surogat, da je treba 10 let finančne ukazne službe. Ne glede na to, da je ta pri nas visoko gori za sedaj še prelahko dostopna, da bi mogla veljati za garancijo kvalitete, — kaj ve človek, ki se je vse svoje življenje n. pr. ubijal s pristojbinami ali trošarino, o kameralistiki? In zakaj naj bi imel po drugi strani več pravice do članstva v G. k., kakor kak izkušen naredbodavec justičnega ali političnega resora, ki vsaj del te stroke gotovo bolje pozna? Tudi glede sodnikov naj se mi ne ugovarja, da je že za pomožno osebje sodnega odd. predpisana sodniška kvalifikacija. Gre ravno za pomožno osebje, ki članom, kolikor imajo sodne funkcije, ne sme zrasti čez glavo, dočim se pri nas baš to kaj lahko primeri, tako da bi prešlo težišče na ta personal. Če je ta nevarnost po famoznih prehodnih kvalifikacijskih določbah zmanjšana, so pa člani sodniki šele prav potrebni! K sreči bo imel drž. svet možnost, da z rigoroznim in razumnim izvajanjem svojega prezentacijskega prava popravi ta nedostatek zakona. Upajmo, da se je bo v polni meri posluževal!

Če pristopimo sedaj k tretji točki, je že iz I. dela razvidno, da je delokrog G. k. neprimerno velik. Ne izrekam te sodbe radi tega, ker je stvar definirana, opisana in deloma ponavljana v čl. 1., 2., 25., dalje v nič manj kot 13 točkah čl.

26. in mimogrede še v nekaterih drugih členih, kar bi se bilo gotovo moglo in v interesu preglednosti tudi moralo nekoliko zagosti, ampak, ker se mi zdi, da gre tu za stvarno hipertrofično tvorbo. Bati se je torej, da bo G. k. poplavljen a z akti in da bo vsled tega ali marsikaj ostalo samo na papirju, kar bi še ne bila nesreča, če bi vedno zadela pravo točko, dasi naj se zakonodaja ogiblje neizvršljivim stvarem; ali pa bo nastal zastoj, če se osobje ne bo podvojilo in potrojilo. Zastoja si ne moremo želeti, ker spada k bistvu učinkovite kontrole, da točno funkcionira in ker je vsled preventivnosti nakazilne kontrole in še nekaterih drugih odredb že itak dana nevarnost, da se zastoj razširi tudi na administrativo. Neprimerno zvišanje personalne režije pa bi bila napaka, ker bi ta posledica a priori reducirala vrednost inštitucije v državi, ki se bori z deficitom in niti že nameščenega osobja ne more plačati tako, kakor bi bilo v njenem lastnem interesu. Pri tem niti ne upoštevamo, da čim dalje tem bolj primanjkuje kvalificiranega personala in je torej zelo možno, da se ob laksnih prehodnih določbah v pomožni personal utihotapijo moralno in intelektualno manj vredni elementi. Stvar je tako važna, da sem dolžan podrobnejše motivacije.

Puščam ob strani vprašanje, ali bi ne bilo v interesu razbremenitve in uspešnejšega vršenja prve in najvažnejše naloge G. k., namreč nadziranja, vendarle bolje, da bi se bil kameralni proces izločil iz delokroga in stvar omejila na to, da bi se bila prisodila G. k. uloga tožnika s pravico pritožbe, kakor jo ima že danes načelnik sod. odeljenja proti razsodbam G. k. same. O stvari bi se dalo tem bolj govoriti, ker tudi administrativna oblastva predpisujejo povračilo škode in se sedaj poleg drugega utegnejo pojaviti tudi še ne čisto razčiščene kompetenčne kolizije. Kameralni proces pa po srbijanskih tradicijah tako zelo spada k inventarju G. k. — in po tamošnjih razmerah najbrž tudi z vso pravico! — da se mora razumna kritika udati.

Druga pa je z določbo čl. 26., št. 11, ki po nji G. k. »kontrolira in presoja, ali se pobirajo dohodki in vobče javne davščine pravilno in brez škode za državno blagajno, poroča o opaženih nepravilnostih ali pregreških ministru za finance ter

podaja predloge, kako naj se te nepravilnosti in pogoški odpravijo in popravijo«. Kaj je pravzaprav mišljeno s to določbo? Računska (blagajniška) kontrola v tehničnem pomenu, kolikor se tiče gestije dohodkov, ne more biti, ali saj smisla bi ne imelo nobenega, da bi se to še posebej in tako pompozno poudarjalo, ker je pregled računov, ki se v njih ob sebi umevno izkazujejo tudi dohodki, že itak naloga G. k. (čl. 25. in 44.). Torej — da se omejim na davščine — lustriranje percepcijskih uradov ali morda tudi odmernih organov ali celo to, kar smo včasih imenovali odmerni cenzuro, t. j. municiozna revizija odmeritvenih aktov? Že z lustracijami bi pa za enkrat le težko šlo, ker delo nikakor ni malenkostno in so za to usposobljeni le popolnoma izurjeni in absolutno zanesljivi organi, ki jih tudi pri nas vedno bolj primanjkuje. Če se je pa nameravala poveriti G. k. tudi cenzura, bi se ji bilo odkazalo docela polje, kjer — če sploh — še leta in leta ne bo mogla uspešno delovati. Za to je treba velik štab strokovno najboljše izšolanega osebja, ki mora vsaj za nekatere stroke in vsaj deloma imeti tudi pravniško izobrazbo. Kje pa to vzeti, ker ga niti za administrativo ni dovolj in so nekatere pokrajine notorično že danes v največji stiski? Omenjam, da smo morali pred kratkim na veliko lastno škodo odstopiti Dalmaciji 10 davčnih uradnikov. Kaj šele bo, če dobimo obljubljeno reformo direktnih davkov, si je težko misliti, če se bo stvar posebno v starih pokrajinah resno vzela. Naj pripomnim tudi t u, da vidim v tem enega največjih nedostatkov znanega Kumanudijevega načrta. Potreba izdatnega števila strokovnega personala pa bi bila tem večja, čim manj se sedaj administrativno skrbi za cenzuro in bi torej G. k. ne pripadla samo nekaka superkontrola, o čemer bi se dalo govoriti, marveč vse delo ab ovo. Opozarjam, da smo n. pr. v Sloveniji glede tako važne specialne pridobnine še vedno popolnoma brez cenzure in da se je z velikim trudom posrečilo organizirati le prav primitivno pristojbinsko cenzuro, da je pa tudi lustracija odmeritvenih organov zelo omejena, ker nimamo niti dovolj ljudi, niti potrebnega kredita, da bi se posel sistematično organiziral. Imam pa tudi velike meritorne pomisleke. Kakšni upravni aspekti se nam odpirajo, če bi poslala n. pr. G. k. ne rečem delegaciji, marveč našim avtonomnim davčnim komi-

sijam nerodnega računoispitača na vrat,¹⁹⁾ omenjam le mimogrede. Važno je pa, da je vobče zelo dvomljivo, vsekako pa med najtežjimi problemi davčne politike, koliko naj se ustavna kontrola vmešava v te stvari. Jasno je, da tu ne gre samo za »pravilnost« ali »zakonitost«, marveč in predvsem tudi za administrativno in politično oportunitet. Čim bolj bo pa dobri upravitelj pripravljen upoštevati to — tu prehaja celo naša suhoparna finančna služba res v ono umetnost, ki jo Balzac²⁰⁾ tako pregnantno imenuje »l' art d' appliquer les lois sans blesser les intérêts!« — tem lažje bo prišel v konflikt z organom, ki teh ozirov pravzaprav niti poznati ne sme. Za svojo osebo smatram za boljše, da se v tem oziru omeji ustavna kontrola na striktno potrebo, vse drugo pa prepusti administrativni kontroli, dasi ne bi hotel tajiti, da zahtevajo regionalne posebnosti v nekaterih naših pokrajinah intenzivnejše nadzorstvo tudi po ustavni kontroli. Določba krije torej različne možnosti, ki bi se bilo proti njim zavarovati, zlasti da se administrativna kontrola na škodo stvari preveč zapostavi, zato pa upravni stroški G. k. po nepotrebnem zopet povečajo. S tega stališča je neprecizna formulacija zak. pač le sreča, ker se utegne stvar — če gospodje ne bodo ozkosrčni — še na to ali ono stran obrniti. Sigurno pa z določbo zakona kontrola še ni ustvarjena, marveč bo bolj kot katera druga potrebovala spolnitve po organizatornem delu.

Že danes se pa kaže vpliv na prakso pri nekaterih drugih določbah. V mislih imam one predpise, ki dajejo G. k. pravico pritožbene na državni svet. Kakor je posneti iz I. dela, ima G. k. to pravico 1.) po splošnem načelu čl. 21., odst. 2., zak. o drž. sv. v vseh primerih, kjer se je kršil zakon v korist poedincev; 2.) proti pokojninskim odmeram (čl. 95); 3.) proti določbam, ki se z njimi odreja povračilo iz državne blagajnice, če gre za vrednost preko 10.000 Din (čl. 122). O praksi ad 1.) mi doslej ni nič konkretnega znano. Bojim se le, da se je usmerila prav tako, kakor ad 2.) in najbrž tudi ad 3.), kar je treba podrobneje obrazložiti.

(Konec prih.)

¹⁹⁾ Ali če bi temu samemu kaj takega prišlo na misel, glej čl. 59., št. 2.

²⁰⁾ Médecin de campagne.