

A BUDGET-JOG ÉS GYAKORLÁSA.

— Első közlemény. —

A nemzet és korona közti viszonynak, az alkotmányos élet tényezői közti helyes egyensúlynak és erőarányának a parlamenti rendszerben megtalált legszerencsésebb kifejezője a törvényhozás budget-joga. Ha az állam mint organikus lény, melynek természetével járó magasabb céljai és feladatai vannak, abban is hasonlít az egyeshez, hogy létezése, céljai biztosítására gazdasági erők igénybevételéhez kell folyamodnia, úgy ebből önként foly az is, hogy mint az egyesek, úgy az állam is, mint összetett lény, a szükségletei kielégítésére nélkülözhetlen eszközök, a gazdasági élet javai beszerzésére súlyt kell hogy fektessen, s cselekvőségét ezek biztosítására, az államkormányzat egyes ágai viteléhez rendelkezésére álló finaciális eszközök gazdaságos berendezésére, egyszóval háztartása egyensúlyba hozására kell, hogy irányítsa.

Kétségtelenül állván ezek szerint, hogy az államélet egyik legvitálisabb funkciója épen anyagi berendezkedésének célszerűségén fordul meg, melynek összhangzatos és egybevágó mechanismusa nélkül képtelen lenne azoknak a magasabbrendű erkölcsi és culturális feladatoknak teljesítésére, melyek az állami közösségbe állt egyeseknek folytonos emberi tökéletesedésükön munkáló ösztönei előtt lebegnek, a mely tökéletesedésnek pedig szükségképeni szerve és eszköze maga az állam: ennél fogva természetesen látszik, hogy

maga az állam politikai constructiójának gondolata is, tekintettel az annak tárgyát képező alkotmányos köz- és alapjogokra, a hatalmi körök oly megosztását kell, hogy tartalmazza magában, mely összes factorai közreműködését ép azon a vonalon concentrálja, a hol az állam politikai és gazdasági létének legfőbb idegzete, az alkotmányos financiák nyilvános ellenőrzése, az állam fokozott terheit viselők közvetlen érdekeltisége és önrendelkezési joga összpontosul.

De bármily egyszerű, tiszta és világos legyen is ekként az alkotmányos törvényhozások budget-jogának dogmatikai levezetése a modern állam eszméjéből, a nemzet és korona közötti jogviszonyok összeségének theoriájából, a gyakorlatban, a kérdés intézményi kifejlődésében a historia fonalai elágazók s nem nyújtják azt a biztos támpontot, mely közvetlen láncszemeire vezethetne a budget-jog mai kifejlődésének, kapcsolatban az európai alkotmányok történetével.

A középkori hűbérállamban a fejedelem koronajóságai jövedelméből fedezi kormányzata költségeit, melynek természetét akkori fogalmak szerint tisztán a fejedelem magánjogköréből származtatják. Hogy mily kevéssé érzik magukat az alattvalók az állam terheihez való hozzájárulásra kötelezve, kiténik abból, hogy mihelyt a kamara-jóságok jövedelmei a kormányzati kiadások fedezésére nem elégségesek, a fejedelem a rendekhez fordul önkéntes adományokért, subsidiumokért. Így fejlett ki sok helyütt az a szokás, hogy új adókat előbb meg nem ajánltak a rendek, míg a legutóbbi adók fölhasználásáról a fejedelem számadást nem terjesztett eléjük. Ez adott alkalmat legelőször már 1707-ben Szászországban a főszámvevő-kamara fölállítására, a mely példát 1714-ben követte Poroszország is, majd 1761-ben Ausztria, hol Mária Terézia léptette életbe az első udvari számvevőséget, holott az első rendszeres előirányzat csak 1848-ban látott napvilágot.

Érezte tehát már az absolut állam is a pénzügyek kezelése terén a nyilvánosság előnyeit. Valóban már *Rau* rámutat (Finanzwissenschaft, 551—566. §.) a költségvetés nyilvánossága egyéb előnyei közt arra is, hogy az növeli az állam iránt való bizalmat, s így történik, hogy Poroszország már jókorán, 1821 óta, Necker azonban 1781 óta rendesen közzététette az államháztartás kimutatásait. Nagy és nevezetes előrelépést jelentett ez, mert egész Neckerig az állami jövedelmek és kiadások a legfontosabb államtitok gyanánt őriztettek, s mindent elkövettek, hogy az államot terhelő adóságokat, a pénzügyek valódi helyzetét mély homály fedje. Legtovább tartott ez a rendszer Oroszországban, hol még csak hatvan évvel ezelőtt is, mikor Cancrin pénzügyminister meghívást kapott a nagyherczeg trónörökösnek a pénzügytudományokban való oktatására, s erre a czártól különös utasítást kért — Miklós czár parancsa az volt, hogy szorítkozzék csupán az állami bevételek előadására, a kiadásokról majd maga fog előadást tartani.

De míg az önkény-államban a pénzügyek nyilvántartásának oka tisztán a finaciális kezelés belső követelménye volt arra a célra, hogy az államháztartásban szükséges rendet biztosítsa, addig a rendi államban egészen másnemű tényezők játszanak szerepet. Itt a subsidium-kérésnél a fennálló bevételek és a szükségessé vált kiadások szembeállítása arra való volt, hogy a rendeket meggyőzze hozzájárulásuk szükségességéről s a fejedelem patrimonialis jövedelmei elégtelenségéről. Franciaországban ez okból terjesztette elő Szép Fülöp már az états generaux-k 1302-iki ülésén a bevételek és kiadások párhuzamos összeállítását, s ugyanezt tette Angliában II. Richard is 1379-ben.

Nálunk ehhez még egy további körülmény is járult. Őseink a közkiadások külön nemeire külön forrásokat rendeltek; így pl. a királyi ház fentartására, isteni tiszteletre

külön jószágokat, katonatartásra az adót, rendkívüli szükségekre pedig a nemesség összes értékét. Hozzávehetjük még a portánkénti kivetés rendszerét, mely a fölösztási kulcs arányában, palatinális *conscriptio* alapján vagy *compromissionalis* bíróság mellett tétetvén folyamatba, az állam terhei nyilvántartásának növelte garantiáit. Majd később a «*regulamentum militare*», s az 1715-iki 8. és 1723-iki 1. és 2. törvény-cikkek szabályozták a katonai élelmezés és elszállásolásból eredő terheket, melyeknek természetben való kiszolgáltatásáért II. József császár a megváltási összeget 740,000 forintban állapította meg.

Már az eddigiekből is kitetszik, hogy a budget-jognak két párhuzamos fejlődési irányát különböztethetjük meg a feudális és rendi állam adózási viszonyaiban. Egyrészt ugyanis a közadók forrásainak nyilvántartása a sikeres gazdálkodás föltételének elég korán felismertetve, az állami pénzügyek egész rendszerének gerinczvé volt válandó, a nélkül azonban, hogy ez föltétlenül maga után vonta volna a népnek az adómegajánlási jogban és a közterhek viseléséhez való hozzájárulásában megnyilatkozó politikai *souverainitása* elismertetését, mert hisz ez csak a közteherviselés kimondásával érvényesülhetett a koronával egyenrangú tényező gyanánt. Mindaddig, míg e nemzetnek egész más osztályai voltak azok, kik az adót megajánlották, és mások, a kik ezt verejtékekkel fizették, mindaddig természetesen nem lehetett szó az egygyéforrott nemzeti öntudat oly érvényesüléséről, mint a milyen a rendi állam kötelekeiből kibontakozó modern, s a jogegyenlőség és képviseleti rendszer alapjaira fektetett parlamentarizmusban vívta ki magának a budget-jog mai alkotmányos fegyverét. Másrészt azonban már korán is kimutathatók nyomai bizonyos törekvéseknek, melyek különösen a külháborúk folytatásához szükséges subsidiumok megadásának föltételeit az ország sérelmei orvoslásához fűzték

és ez úton érezhető mértékben szaporították a szabadság és alkotmányosság garantiáit, szemben a túlköltekező fejedelmekkel.

Könnyű és megfogható példát nyújt erre Anglia, hol a Norman és Plantagenet királyok alatt az állam bevételeinek zöme még a koronajavakból s a királyoknak alattvalóik felett gyakorolt feudális jogaiból vette eredetét. Az angol hűbéruralom alatt nem létezett sem korlátlan földtulajdon, sem pedig közös birtokrendszer. A király, mint az állam feje, bitorolta azt, a mi másutt egy osztály kiváltsága, vagy az egész nemzet joga volt. A főurak és nagybirtokosok tehát a szó szoros értelmében hűbéresei voltak, s ő ezzel szemben tőlük katonai szolgálatot vagy pénzbeli szolgáltatásokat követelt. Illetéket vetett ki az örökségekre, mert a hűbéri javak eredetileg nem voltak öröklők, azután kiskorúak gyámságát vállalta el, bevonta azon alattvalóinak javait, kik elégedetlenségét magukra vonták, s ily módon nem csekély jövedelemre tett szert. Így pl. Hódító Vilmos jövedelme, eltekintve a feudális előjogaiból származó előnyöktől, csupán csikarásai és zsarolásai, uradalmi és a dán hódítók által kivetett sarch, a Danegelt után, körülbelül 100 millió forintot tett ki mai pénzben, azonkívül, hogy katonáit az ország nemesei saját pénzükön állították ki.

Azonban az angol királyok sohasem tüntek ki takarékoságuk által, s akár tékozlási hajlamaik, akár kegyenceik méltatlan pártfogása folytán, hamar jöttek abba a helyzetbe, hogy jövedelmeiket elpocsékolva, a nép segélyéhez kellett folyamodniok. I. Vilmostól kezdve eleinte saját elhatározásaikból vetettek ki adókat, de ezek nemsokára oly nyomasztókká váltak, hogy a „landholder”-ek meghallgattatást követeltek azok kivetésénél. János király követelőzései végre oly tartatatlanná tették a helyzetet, hogy épen ez vált az első nagy angol szabadság-charta létrejöttének közvetlen okává is.

Ettől fogva alig volt lehetséges a királyoknak adót vetni ki a parlament szentesítése nélkül. Utódai alatt a nagy alkotmány-reform még mélyebb gyökeret vert. I. Eduárd, ki elég erős volt dacolni a pápasággal s az angol egyházat törvényen kívül helyezni, míg csak bele nem egyezett abba, hogy önmagát megadóztassa az állam javára, nem bírt elég erővel dacolni alattvalóival, midőn zsarolásai ellen oltalmat követteltek, s uralkodása huszonkettedik évében, 1294-ben létrejött a Magna Charta híres addenduma, «de tallagio non concedendo», melynek értelmében jövőre egy angol király sem vethet ki adókat a parlamentbe gyűlt rendek és polgárok beleegyezése nélkül. Így nyerte a népszabadság első nagy garantiáját az angol parlamentarismus őskorában: attól fogva a királyok ellenállása mindig megtörtött a nép ragaszkodásán kivívott jogaihoz; I. Károly koronáját és életét vesztette, midőn megkísérelte a parlament hozzájárulása nélkül kormányozni.

Ily nyomokon fejlett ki a parlamenti gyakorlat mai állása az alkotmányos budget ellenőrzése körül, párhuzamban a nézeteknek azon egyidejű tisztázódásával, mely elméleti téren is lassan-lassan helyt adott a modern budget-technikának, szemben a camarális tudományok mult századi szűk látkörével, mely kezdetben nem ismert különbséget az államháztartási rendje és a magánháztartás principiumai közt. Csak Sonnenfels volt az első, ki a bevételek és kiadások közti viszony tekintetében határozott különböztetést tett a magán- és az államháztartás közt, s elsőnek declarálta azt a maig is érvényes tant. hogy az államháztartásban a bevételeknek az állam gazdasági erejéhez képest meghatározandó kiadásokhoz kell viszonyulniok.

A fentiekből kitűnik, hogy nem egészen van igaza Leroy-Beaulieunek, mikor azt mondja, hogy az adómegszavazás jogából fejlett ki a budget, úgy a mint azt ma értjük. Talán

az eddigiekben sikerült kimutatnunk, hogy e tétel nem mindenben felel meg a tényeknek, először azért, mert a budgetnek bizonyos neme mindig létezett, létezett még oly államokban is, melyek teljes önkényuralmi szervezeten épültek; másfelől pedig a rendi állam keretében is bizonyos megkülönböztetések teendők azok között a kiadások közt, melyek az ország rendes szükségleteinek feleltek meg, és azok között, melyek mint önkéntes adományok, subsidiumok — dons gratuits — tisztán a fejlődelmek udvartartásának fényére, személyes politikájok eszközeiül, vagy hadviselések céljaira szolgáltak.

Mielőtt azonban a modern parlamenti államok költségvetési rendszereire áttérnénk, hogy azokat államjogi viszonylatainkban tegyük tanulmányunk tárgyává, szükség lesz előbb általánosságban keresni meg a kiinduló pontot, mely megítélésünknel zsinórmértékül lesz hivatva szolgálni.

Laband meghatározása szerint a költségvetés egy számadás és pedig nem a már teljesített kiadások és bevett jövedelmek felől, hanem a jövőben várható bevételekről és kiadásokról, tehát úgynevezett előirányzat, mely megfelel a gazdasági periodus befejezése után előterjesztendő számadásnak a valóságos bevételek és kiadások felől. Egy számadás azonban nem tartalmaz szabályokat, legkevésbé jogszabályokat, hanem tényleket. Rövid, számokkal kísért tételekben referál a már bekövetkezett vagy előrelátható bevételek és kiadások felől. A kimutatás rendszerint nem állapít meg jogi kötelezettséget a bevételekkel vagy kiadásokkal szemben, hanem föltételezi csupán a jogi kötelezettséget, összeállítja csupán pénzügyi eredményeit.

Ennélfogva sem a költségvetés egybeállításának egy jövőbeli, sem a számvevői ellenőrzésnek egy elmúlt időszakkal szemben, nincs semmi köze a törvényhozáshoz, mint a jogrend állami szabályozásához, hanem csupán a közigazgatásra tartozik, s az a jog, melylyel a népképviselőt mindkét vonat-

kozásban alkotmányszerűleg bír, midőn a költségvetéshozzájárulás, a zárszámadást pedig fölmentés végett elébe kell terjeszteni, nem egyéb, mint a közigazgatásban élvezett jelentékeny rész s ennek terjedelmes ellenőrzése.

Tovább aztán, hogy a költségvetés elfogadásának jogi jelentőségét kimagyarázza, Laband a kiadásokat önkényesekre és szükségességekre osztja fel államjogi értelemben.

Az előbbieket az országgyűlés tetszés szerint megtagadhatja, s elfogadásuk oly önkéntes megajánlás jellegével bír, mely nélkül a kormány ezen kiadások eszközzésére egyáltalán föl sincs jogosítva. Emezeket azonban nem szabad a jogositott hitelező beleegyezése nélkül az országgyűlésnek megtagadni. Megszavazásuk az országgyűlés államjogi kötelessége s nem egy fizetési meghatalmazás jellegével bír a kormánnyal szemben, hanem a kiadás szükségessége és célszerűsége elismerésének természetével. Ezeknek tulajdonképeni jogalapja, függetlenül a költségvetéstől, országos törvényeken vagy szerződéseken nyugszik. Formailag ugyan mindezek a kiadások is a törvényhozás megszavazásának vannak alávetve, anyagilag azonban ez a megszavazás nem valódi megszavazás, mert az országgyűlés nincs jogositva azt megtagadni.

A költségvetés megszavazásának ezen jogi felfogásához most Laband a legmesszebb menő következtetéseket fűzi azon esetre, ha a budget-törvény létre nem jő, s mondhatnók, épen ebben áll az egész Laband-féle tannak magva.

Ugyanis Laband abból indul ki, hogy daczára azon alkotmányos intézkedéseknek, hogy a költségvetésnek a költségvetési év kezdete előtt törvénynyé kell válnia, fennáll a lehetőség, hogy tényleg, a nélkül hogy bárki ebben hibás lenne, a költségvetés nem jő idején létre. Az alkotmány nem szabja meg sem nálunk, sem abban az államban, melyre Laband fejtegetései *in concreto* vonatkoznak, t. i. a német birodalmi jogban, hogy mi a teendő ily esetben. Hézag van

tehát az alkotmányban, melyet tudományos úton, általános jogelvekből levezetőleg kell kitölteni.

Nem vonja kétségbe Laband, hogy a költségvetés létre nem jötte az alkotmányos állapottal ellenkezik; de ha már egyszer e körülmény előáll, a kérdést objective kell föltenni és megoldani: «Minő jogszabályok lépnek érvénybe a bevételek és kiadások kezelésénél, ha a költségvetési év kezdetén a költségvetési törvény még nincs megszavazva?»

Erre Laband így felel: «Ha abból a gondolatból indulunk ki, hogy a budget-törvény egyedüli és kizárólagos törvényes alapja a pénzügyi gazdálkodásnak, úgy hogy a kormány csak a budget-törvény által hatalmaztatik fel arra, hogy kiadásokat eszközöljön és közadókat hajthasson be, akkor következetesen arra az eredményre jutunk, hogy ha egy budget-törvény létre nem jó, a pénzügyi gazdálkodásnak, tehát általában az államgépezet működésének szünetelnie kell.

De — teszi hozzá Laband — ezen absurd következtetésen mutatja ki magát az elmélet tarthatatlansága. Mert nem jelent az egyebet, mint az állam teljes desorganisatióját és felbomlását. Ha ellenben a költségvetési törvény azon fentebbi magyarázatához tartjuk magunkat, melyet Laband a költségvetési felhatalmazás kettős jellegéből kiindulólág tett megkülönböztetéssel fejt ki, akkor arra a tételre kell jutnunk, hogy a mennyiben a kormány csak a költségvetés által nyer felhatalmazást közadók kivetésére és behajtására, kiadások eszközlésére, ez a jogositványa szabályszerűen létrejött költségvetés nem létében hiányzik, ellenben azok a jogositványai, melyekkel a kormány állandó érvényű törvények alapján bír, csupán a költségvetési felhatalmazás hiányában, tehát egy formális jogalap hozzá nem járulása folytán el nem vonhatók tőle, mivel ezen jogositványok évenkénti meghosszabbítására vagy megerősítésére semmi szükség sincs.

Ezen elvből vezeti le Laband azt a következtetését, hogy

a költségvetési törvény létre nem jötte esetén a kormány minden szükséges, de magassága szerint meg nem állapított kiadás tekintetében annak egész összegére nézve ugyanazt a felelősséget viseli, mint a költségvetés alapján történő kezelés mellett a hitel-tüllépéseknél; ugyancsak a költségvetési törvény létre nem jötte esetén pedig minden oly kiadással szemben, mely külön törvényen nem alapszik, felelőssége ugyanaz, mint rendes költségvetési kezelés mellett a budgeten kívüli kiadások esetében.

Laband ezen felfogásával szemben *Schulze*, bár lényegében vele megegyezik, mint teljesen abnormis, alkotmányellenes állapotot tekinti a költségvetés nélküli kormányzást, melyben a kormány csakis a kényszerhelyzet hatása alatt van jogosítva és kötelezve az államgazdálkodást tovább folytatni. Elismeri, hogy a költségvetés megszavazása az államjog szempontjából a ministeriumra nézve azzal az előnnyel bír, hogy a budgetszerű kiadások tekintetében létrejött megegyezés folytán felelősségen kívül áll, mert a kamarák jóváhagyása által van fedezve, de a költségvetés meg nem szavazása esetében is csak arra következtet *Schulze*, hogy ha ily körülmények közt eszközöl a kormány kiadásokat, úgy ezt saját felelőségére teszi, illetve bizonyítani tartozik a parlament előtt, hogy a tett kiadásokat a törvény és a közügy követelte meg. Röviden a kormányra hárítja *Schulze* a bizonyítási teher, hogy meg kell győznie a törvényhozást minden egyes kiadása törvényességéről és szükségességéről.

Schulze itt nem veszi észre, hogy állítása merő *petitio principii*, mert hisz épen a mit bizonyítani kíván, t. i. a kiadások törvényszerűsége képezi a budget-jog kriteriumát. Hogyan lehet egy kiadás törvényszerű a budget keretén kívül? És hogyan bizonyítani a törvényszerűséget másképp, mint maga a budget-felhatalmazás által? És ha már ettől eltekintenénk is, mihelyt a kormány bizonyítási kötelezettségét a financiai

kezelés bármely stádiumában elismerjük, mit jelent az egyebet, mint a parlament budget-jogának a maga egészében, csak-hogy más alakban való fentartását, tudniillik a kormány politikai felelőssége helyett a sokkal nehezkesebb jogi felelősséggel.

Általában jellemző a német államtudományi írókra, kik e kérdéssel foglalkoztak, a parlamentarismus alapkövetelményei iránt való azon szűk látkör, mely a német parlamenti viszonyok korlátoltságából magyarázható. Beleesik ebbe az egyoldalúságba maga Gneist is, ki pedig a positiv német államjogra az angol jog elveit alkalmazza. Nemcsak az angol parlamentáris fogalmak mintaszertísége iránti hódolatból teszi ezt, hanem abból az okból is, mivel a kérdés lényeges momentumai Angliában egészen azonosak a német alkotmányosság hagyományaival. Úgy Angliában, mint Németországban tudniillik a koronajövedelmek kettős forrásból erednek: 1. a fejedelem örökös jövedelmeiből; 2. az időnkénti subsidiumokból. E mégkülönböztetés helyébe — mondja Gneist — újabb időben a szilárd és ingó állami bevételek közti ellentét lépett.

Csak-hogy Gneist ebből a kettéosztásából a költségvetés jogi constructiójának nem azt a logikus következtetést vonja ki, a melyre a francia budget tekintetében Benjamin Constant és Laffitte jutottak, midőn annak angol mintára kettéosztását javasolták consolidált budgetre és rendkívüli budgetre, úgy hogy az évenkénti megvitatás csak ez utóbbiakra szorítkozzék, de az egész kormányzat ne tétessék minden évben kérdésessé, hanem Gneist az egész költségvetésnek csak egy consolidált végrehajtási rendelet hatályát tulajdonítja s ennek következtében a budget megtagadását is *actus inanis*-nak tekinti s a költségvetési törvény létre nem jöttének csak azt az eredményét ismeri el, hogy a ministerek a költségvetési törvényben számukra adott közelebbi directiva nélkül az állami functiók végrehajtását saját felelősségükre vállalják el.

A felsorolt publicistákétól eltérő nézetet vallanak Rönne, Martin, Zorn, kik elfogadják azt a felfogást, hogy az évenkénti költségvetési felhatalmazás a bevételek és kiadások kezelésében törvényes bázisul szolgál. Legélesebben domborodik ki ez a gondolat *Zornnál*, a ki mindenekelőtt ezt a két tételt állítja fel:

a) a költségvetésbe fölvett s az állam közkormányzati ágai szerint fölosztott kiadási tételek a kormány törvényes felhatalmazását alkotják arra, hogy bizonyos czélokra bizonyos összegeket használhasson fel, s egyúttal törvényes kötelezettséget arra, hogy ez összegeket a megfelelő czélokra fordítsa ;

b) a költségvetési törvénybe beállított bevételek hasonló jogi természetűek. A kormány a költségvetési törvény által fölhatalmaztatik, hogy a bevételeket igénybevehesse.

Ha minden bevétel és kiadás — fűzi tovább Zorn — be kell hogy álltassék a költségvetésbe és ez a költségvetés egy év tartamára érvényes törvényt képez, a mint az alkotmány előírja, úgy ebből logikai szükségképeniséggel foly, hogy állandó bevételek és kiadások az államban jogilag egyáltalában nem is léteznek. Minden törvény, mely az államnak állandó bevételi forrásokat nyit meg, s minden törvény, mely az államra tartós kiadási kötelezettségeket ró, az alkotmány szerint, jogi fennállása tekintetében a költségvetésben foglalt évenkénti végrehajtási törvényhez van kötve. Az állam minden joga a bevételekhez és minden kötelezettsége a kiadásokra tehát a positiv alkotmányjog szerint csak egy évre áll fenn.

Ha pedig az állam minden bevétele és kiadása csupán az évenként kibocsátandó budget-törvényen alapszik, akkor a kormány nincs jogosítva bevételeket és kiadásokat eszközölni, ha ez a törvény létre nem jött.

Ellenben Gneist kiinduló pontjához csatlakozva, annak általunk jelzett folyományait is teljes mértékben levonják a

német alkotmányjogi írók közül Gerber, Mohl, Pözl, kik szerint az állam kiadásai valóban *szükségessékre* és *hasznosakra* oszthatók, s az előbbiekre nézve mindannyian hangsúlyozzák a kamarák alkotmányos kötelességét, hogy azokat megszavazzák, míg a csupán hasznos kiadások tekintetében szabad kezet engednek.

Összefoglalva most a mondottakat, a költségvetés elméletének három különböző felfogását constatalhatjuk a felsorolt politikai írók szerint. *Laband* nézete szerint a költségvetés megállapítása egy oly fontos kormányzati tény, mely egyenesen a törvényhozás factoraihoz utalandónak mutatja ezen cselekményt. Mindazonáltal — ismét hangsúlyoznunk kell — merőben kormányzati tény, mely a törvénynek csak látszatával bír. Ezáltal a kormány abba az előnyös helyzetbe jut, hogy szemben a törvényhozás által jóváhagyott költségvetési tételekkel, azok szükségességének és czélszerűségének bizonyítási kötelezettsége alól fel van mentve. Ha a budget-törvény el nem fogadtatik, úgy a kormány elveszti ezt az előnyt, egyébiránt pedig az államkormányzat akadálytalanul halad tovább a maga útján.

Némileg módosítja *Laband* elméletét *Schulze* azzal a hozzáttétellel, hogy a költségvetési törvény létre nem jötte esetén a kormány csak a szükség állapotához képest van jogosítva és kötelezve az ügyeket tovább vezetni; úgyde ha az államgazdálkodás vezetése költségvetési törvény nélkül csak egy szükségbeli állapot, költségvetéssel ellenben normaljogi és alkotmányyszerű, akkor *Schulze* szerint a költségvetési törvénynek nyilvánvalólag az a rendeltetése, hogy az állam ügyei vezetését normaljogivá és alkotmányossá tegye, s akkor a budget-törvény egyúttal az állam ügyei vezetésének jogszerű bázisa.

Átvezet ez az okoskodás arra az álláspontra, melyet főkép *Rönne* és *Zorn* — utóbbi azonban legmesszebbmenő-

leg — képviselnek, s melyhez képest a kormányt mindig csak egy évre illeti a bevételek és kiadások körüli jog, s ezt a törvényhozói hatalomnak az állami pénzügyek vezetésére ideiglenesen felhatalmazó költségvetési törvénye által kapja meg. Költségvetés nélkül tehát a kormány a közjövödelmek kezelésére nincs feljogosítva. Ezen nem változtat a törvényhozás kötelessége, hogy egyes tételeket a költségvetésbe tartozik belevenni, mert ezzel nem szűnik meg a költségvetési törvény lényegileg államjogi felhatalmazás jellegével bírn. *Rönne* álláspontja tehát úgy értelmezendő, hogy szerinte költségvetési törvény nem léteben s ettől függetlenül is fennállnak ugyan a bevételekről és kiadásokról szóló törvények. csak hogy nincs kormány, a mely felhatalmazással bírna azok kezelésére. *Zorn* egy lépéssel továbbmegy, s megfordítja a tételt, azt állítja, hogy igenis, a kormány jogositva volna az ügyek további kezelésére, csak hogy nincs törvény, a minek alapján ezt tehesse, mert midőn az alkotmány megszabja, hogy a bevételek és kiadások évről-évre megállapítandók, ezzel kimondja azt is, hogy minden idevonatkozó törvény egy «lex annua», melynek a költségvetés csupán meghosszabbítását jelenti; ha pedig a költségvetés létre nem jön, úgy ez a «lex annua» is hatályon kívül helyeztetik.

Jellemző, hogy a subtilis német elme abban a törekvésében, hogy a budget-legislációt az államjogi abstractiók szörszálhasogatásaiba vonja bele, képes levegőben függő fictiókhoz folyamodni; ellenben szem elől téveszti annak a pártkormányzati rendszer alapjaival összefüggő szorosán politikai természetét. Ebben áll az elősorolt vélemények legtöbbjének tévedése, Labandtól Zornig, hogy a midőn merőben objectiv momentumokra alapítják fejtegetéseiket, ugyanakkor kitérnek azon jogosult subjectiv tényezők elől, melyek a parlamenti pártkormányzat alapelveivel járnak s a költségvetés megvagy nem szavazását az egészséges pártélet alakulásait irányzó

politikai bizalom kérdésévé teszik. Nyilvánvaló, hogy e fejtegetéseken végig vonuló gondolat szülője a német alkotmányosság azon tökéletlensége, mely nem ismeri a parlamenti többségből kikerülő kormányok váltakozásait, melyek tökéletes correctivumát szolgáltatják a budget megtagadásához fűzött jogi aggályoknak.

Egészen más szempontból helyeselnök mi az állami kiadásoknak a budget-jog szempontjából tett megkülönböztetését, szükségessékre és hasznosakra, vagyis consolidált és rendkívüli budgetre; mert ez teljesen lehetővé tenné a budget-jog alapján fekvő nagy alkotmányos principium megóvását, a nélkül, hogy a kisebbségeknek az erőszak, az obstructio fegyverét kínálná fel a pontonkinti szavazás lehetősége által.

Ha az ilyképen, benső momentumainál fogva kettéosztott budget-törvényből csak a consolidált kiadásokra nem vonatkozó rész nélkülöznék az állandó törvény jellegét s tekintetnek merő közjogi felhatalmazványnak, ellenben a consolidált budget megőrizné azt az állandó törvény-jellegét, mely a változó politikai kormányoktól független államhatalomnak a közzolgálat functionariusaival fennálló szerződésszerű pragmatikáján alapul s ekkép elfogadásával egy kötelességi momentumot ró a törvényhozásra: ez esetben könnyen elkerülhetők lennének azok az időt rabló viták, melyek rendesen a factiosus ellenzékek véget nem érő expectoratioival késleltetik a budget-törvény létrejöttét.

A mi most a budget-jognak ezen lényegi meghatározásán túl azokat a formális garantiákat illeti, melyek a törvényhozási munka rendes menetében gyökereznek, eltekintve a tulajdonképeni költségvetési technika egyes fejleményeitől, melyek inkább az előirányzat külső mechanismusában nyilvánulnak: ezek annyira specialisok és eltérők, hogy majdnem lehetetlen tökéletes összeállítást adni róluk. Azért csak néhány kiemelkedőbb mozzanatra fogunk itt szorítkozni, me-

lyek lehetőleg föltüntetni igyekeznek a budget administratív és parlamenti előkészítésének módozatait, az azokra vonatkozó intézkedésekkel s a tárgyalások rendjét megállapító normákkal.

Hollandban pl. minden ülésszak kezdetével szeptemberben a kormány a következő évre előirányzott kiadásokat (január 1-től deczember 31-ig) a törvényhozás jóváhagyása alá terjeszti. A költségvetés a kormányzati ügyeknek megfelelő fejezetekre van osztva; így *a)* királyi ház; *b)* a nagy államtanácsok, t. i. *Etats generaux, conseil privé, conseil financier de contrale*; *c)* külügyek; *d)* igazságügy; *e)* belügy; *f)* tengerészet; *g)* pénzügy, államadósági osztály; *h)* hadügy; *i)* gyarmatügy; *j)* előre nem látott kiadások.

Egy második törvény gondoskodik minden évre a fedezetekről. Minden fejezet külön törvényjavaslatot képez és külön szavaztatik meg. A fejezetek minden kiadásra nézve szakaszokra vannak osztva. A szakaszokat külön szavazza meg az alsóház, melynek módosítási joga van. Mikor az összeget megszavazta, a felsőházhoz küldik, de ez utóbbinak nincs módosítási joga az alkotmány értelmében, s módosítás nélkül csupán en bloc szavazhat meg vagy vethet vissza.

A költségvetés megszavazása nyilvános ülésen történik, minden szakasz külön szavaztatik meg. Az összes ülés előtti tanácskozást megelőzőleg minden fejezet tárgyalás alá vétetik azon öt osztályban (16—16 tagból), melyekre a ház oszlik. Minden osztály egy előadót nevez ki, s az öt előadó alkotja a budget-bizottságot. Ez a bizottság jelentést szerkeszt, mely teljes képét nyújtja az osztályokban tett megjegyzéseknek. Ez iratot kinyomtatják s a kormány elébe terjesztik, mely nyomtatott memorandumban felel rá s ebben elfogadja a megfelelő módosítványokat. Az osztályok vagy bizottságok s azoknak előadói függetlenül működnek. Az előadók bizottsága oly meg-

jegyzéseket vagy indítványokat tehet, a milyeneket helyeseknek lát. De ez általában nem történik a kiadásoknál. Semmi kiadást nem eszközölhet a kormány a parlament express felhatalmazása nélkül. Minden kiadás a budget egy külön szakaszára kell hogy alapíttassék, s a pénzügyekre nézve egy teljesen független ellenőrző tanács áll fenn, melynek tagjait élethossziglan választják (számvevőszék). Ennek jóváhagyása szükséges minden kiadási tétel folyósításához. A különböző kormányzati ágak fejei nem utalványozhatnak semmi kiadást, míg azok a kiadások revideálva nincsenek és helybenhagyva az ellenőrző tanács által. A tanács fontolóra veszi 1. vajjon a kiadás tárgya, melyet javasolnak, megfelel-e a költségvetés azon szakaszainak, a melyre hivatkozás történik; 2. vajjon egy szakasz dotatiója emeltetett-e és elegendő rendelkezés alatti alaptól áll-e?

Olaszországban január 1-től december 31-ig tart a pénzügyi év, de a pénzügyminister már márczius első felében benyújtja a jövő évi budgetet. Ez tíz részre vagy törvényjavaslatra oszlik; egy a bevételekről, kilencz a kiadásokról szól. Ezek a részek megfelelnek a különböző ministeriumoknak, s annyi szakaszra oszlnak, hogy minél részletesebbek legyenek. A költségvetési törvényt mindkét ház meg kell, hogy szavazza, azután királyi szentesítést kell hogy nyerjen s ki kell hirdetnie a következő év januárja előtt.

A költségvetés minden tárczája két fejezetre oszlik: egyik a rendes bevételek és kiadások, másik a rendkívüli bevételek és kiadások. A budget minden részét egy indokolás előzi meg, mely az évről-évre beállt változásokat tünteti fel. Márczius első felében a pénzügyminister leteszi a ház asztalára a december 31-ikével végződött év bevételeinek és kiadásainak budgetjét.

Az egész költségvetés bevételi és kiadási szakaszokra van osztva s egy összehasonlítás kíséri a megelőző évben

előirányzott fedezetek és a végleges budgetben megállapított tényleges bevételek és kiadások közt. Ugyanakkor a pénzügy-minister előterjeszti a kincstár tényleges állapotának kimutatását, a mint az a múlt év december 31-ike után alakult.

A kamara az ülésszak elején 30 tagból álló általános budget-bizottságot választ. Ez a bizottság megvizsgálja a végleges költségvetést s az előirányzott költségvetést minden részletében, kiadásokat, leszállításokat, mindenféle változtatást ajánlhat, s ehhez képest jelentést tesz a kamarának (lásd a hollandi bizottság ide vonatkozó hatáskörét); ugyanezt teheti minden képviselő is, mikor a budget tárgyalás alá kerül s a kamara dönt ezekben (bizottság nélkül). Ha a kamara elfogadta a költségvetést, úgy az a senatus elé kerül, mely 15 tagú bizottságot nevez ki a pénzügyi előirányzatok részletes megvizsgálására. A senatus, melynek ugyanazon jogai vannak, mint a kamarának (tehát módosítási joga is), azután megszavazza az előirányzatokat.

Az általános budget-bizottság albizottságokra oszlik. Minden albizottság megvizsgálja a budgetnek őt illető részét s megteszi rá megjegyzéseit. A budget-bizottság végleges határozatát a különböző észrevételekre a kamarához intézett általános jelentés formájában terjeszti elé. A senatus állandó bizottsága nem oszlik albizottságokra, de megosztja munkáját azon 15 tag közt, melyből áll. A két kamara mindkét bizottsága megvizsgálja a jövő évi költségvetést, valamint a megelőző évi zárszámadást. Mindegyik budget-bizottság megteszi észrevételeit s közli azokat az illető házzal. Mindkét ház mint utolsó forum dönt a bizottságok és a kormány által előterjesztett indítványok felett. A két kamara közötti eltérés esetén a tárgyalás alatt levő indítvány a kamarák egyikéhez vagy másikához utasíttatik, a körülmények szerint. A költségvetési bizottságoknak meg nem kötött álláspontja van. Kérdést intézhetnek a ministerekhez s bekérhetik tőlük a szükséges adatokat.

Semmiféle kiadást nem lehet eszközölni a budgeten kívül másképp, mint ha a kamara által helybenhagyva van. Semmi átruházás egyik fejezetből a másikba nincs megengedve. Semmi fizetés nem teljesíthető a számvevőszék (corte dei conti) beleegyezése nélkül, melynek tagjai a kormánytól teljesen függetlenek és elmozdíthatlanok. A számvevőszék megtagadná hozzájárulását minden kiadástól, mely nem foglaltatik a budgetben, s a megszavazott hitel minden túllépésétől. A költségvetés mindig 160.000 lírát tartalmaz, előre nem látott kiadások fedezésére, azonkívül 160,000 lírányi tartalékalapot. Azon kiadások, melyekre a tartalékalap fordítható, fel vannak sorolva a budget-törvényben. A tartalékalapnak minden igénybevétele királyi végzés és ministertanácsi határozat alapján történik. Azonkívül a számvevőszéknek kell jóváhagynia a kiadást és azt a hivatalos lapba beiktattatnia. A parlament legközelebbi összeülésénél a kormány törvényjavaslatot kell hogy beterjesszen, hogy indemnitást kapjon az ekkép felvállalt kiadásért. A kormány részéről semmi kiadás nem lehetséges a parlament által megszavazottakon kívül.

Az Egyesült-Államokban minden ülésszak kezdetén, decemberben, a foederális kormány a congressus elé terjeszti a következő évre a különböző szolgálati ágak kiadásainak részletes terveit. A képviselőház e javaslatot egy állandó bizottsághoz utasítja, mely a képviselőház appropriationalis bizottságának nevezetik. A mi a senatust illeti, ez a pénzügyi bizottsághoz utasítja. A congressus mindkét kamarája még más megbizottakat is küld ki, hogy a kormányzat különböző ágainak kiadásait megvizsgálják: a külügyi, igazságügyi, hadügyi, tengerészetügyi bizottságot. Külön bizottságok vannak megbízva a ministeri tárczák kiadásai revisiójával. A kiadásokra felhatalmazó törvények első sorban a képviselőház előtt az appropriationális bizottság által referáltatnak, a senatus előtt pedig a pénzügyi bizottság által.

Szokás az előirányzott kiadásokat különböző fejezetekre osztani, melyek különböző közkormányzati ágaknak felelnek meg. Az appropriationalis bizottság és a pénzügyi bizottság ez előirányzott kiadásokat részletesen veszik tárgyalás alá, conferálnak az illető kormányzati ágak fejeivel s tanukat idéznek meg, ha szükségét látják. A bizottság határozatai a congressus elé vitetnek, mely letárgyalja és megszavazza a kiadások egészét és részleteit. A két kamara megegyezése szükséges, mielőtt egy törvény a végrehajtó hatalom jóváhagyása alá terjesztetnék. Ez utóbbinak vetojoga van, melyet úgy gyakorol, hogy a törvényjavaslatot a kamarához visszaküldi, megjegyzéseivel együtt. De kétharmad többség egyik és másik kamarában a törvényjavaslatot az elnök vető-ja daczára törvényerőre emeli. A kiadások és az appropriatio felülvizsgálatával megbízott bizottságok teljes függetlenséget élveznek, csak azon törvényhozási kamara előtt felelősek, melyből erednek. A törvény eltilt bármely állami departement-nak más, mint törvényhozásilag engedélyezett kiadásokat.

Várnai Sándor.

AZ AESTHETIKA ELVEI A POSITIVISMUS SZEMPONTJÁBÓL.

— Második és befejező közlemény. —

II. A művészet fejlődési stadiumai és végpontja.

A művészet teoriájának és osztályozásának e rövid vázlatát után most már rendeltetésével is foglalkozhatunk vagyis azon szerep méltatásával, melyet az emberiség életében, még pedig úgy az egyéni, mint a collectiv életben betölteni hivatva van. E részben bizonyos előítéletek uralkodnak még közöttünk, melyek szerint hajlandók vagyunk a művészet virágzási korszakát és befolyásának teljét a múltban keresni. Pedig az előadandókból világos lesz, hogy az aesthetikai «aurea aetas» csak még azután fog bekövetkezni, s hogy a művészet eddigi evolutiója csak előkészítő jelleggel bírhatott, a mennyiben a lényeges feltételek összehatása mindig hiányos volt.

Nevezetesen a mi az ó-kort illeti, igen túlozták a régiek, aesthetikai hajlandóságait, mely előítélet egyszerűen azon a tényen alapul, hogy a képzelőtehetség szükségképen főszerepet játszik az ember kezdetleges világfölfogásának megszerkesztésében. Ez az oka annak is, hogy a görög-római polytheismust hajlandók vagyunk egyszerű művészeti termék gyanánt tekinteni, a mióta a velejét képező hit elenyészett. De e hit s a rajta felépült vallásrendszer több mint ezer éves fennállása