

A BUDGET-JOG ÉS GYAKORLÁSA.

— Második közlemény. —

A budget elkészítésének methodusában az angol parlamenti rendszer nyújtja a leglekiismeretesebb mérlegelés képét. Minden kiadási tétel már az év elején a ház itétele alá van bocsátva. Mindenik tárca elkészíti «Estimates»-einek vastag kötetét, mielőtt még a tulajdonképeni költségvetés beterjesztesznék. Így jő létre az «Army-Estimates», «Navy-Estimates», «Civil Service Estimates» — megannyi vaskos quart-alakú kiadványok, tele számokkal s a kiadási szükségletek legapróbb részletezésével. Ezekre a jelentésekre alapítja aztán a pénzügyminister a jövő évre kimutatandó szükségletek mérvét, valamint a mult év tényleges bevételeire. Ha adó lesz kivetve, egyedül a parlament illetékes eldönteni, mi legyen ez az adó. A lordok házat veto-jog illeti. Visszautasíthat *en bloc* egy pénzügyi törvényt, de mihelyt az alsóház jóváhagyását adta egy adóhoz, a felsőház többé nem módosíthatja. Rendszerint, bár nem mindig, a pénzügyminister javaslatát az alsóház elfogadja, s még ha nincsenek is részletezve, ritkán kifogásolja kiadási tételeit. A házról föltételeztetik, hogy az «Estimates»-ekkel részletesen foglalkozva, «Comity of Supply»-vé alakul át, s minden tételt szentesít a három vaskos kötetben, de tagjai rendszeren alig bírnak elég tudomással a részletekről, hogy beható kritikát gyakorolhas-

sanak, legfeljebb azt lehet mondani a bizottságról, hogy lehetlenné teszi a flagráns visszaéléseket.

Ennek különben leghathatósabb eszköze az a szigorúság, melylyel minden pénzügyi év számadásai azon évvel befejeződnek. Mihelyt márczius 31-ike elmulik, a mérleg mindkét felől bezárul s hitel csak a tizenkét hónapon át tényleg befolyt összeghez képest vétetik igénybe s kivéve a consolidált államadósságot, minden fölhatalmazás a kiadásokra rögtön megszűnik. Ha egy rendkívüli hitel engedélyezett s ha az, mint gyakran megtörténik, a folyó pénzügyi év alatt nem merített ki egészen, a kormánynak nincs többé joga ahhoz nyúlni. A parlamentnek meg kell azt újítani, mielőtt egy fillért is felhasználhatnának belőle, s ugyanez az eset áll az el nem költött rendes dotatióknál. E szigorú gondoskodás mellett a deficitnek minden eltitkolása s a bevétel és kiadás összezavarása ki van kerülve. Minden év maga helyett beszél s minden évben a kormány *de novo* kell hogy benyujtsa «Estimates»-eit.

Más rendszer uralkodik a continens némely államaiban, így Francia- és Spanyolországban. Ott az egy évre megszavazott közadó, melynek hátrálékai nem folynak be az év bezárását követő tizenkét-tizennyolcz hó alatt, egészben arra az évre tekintetik kötelezettnek, melyben kivettetett, s az egyszer megszavazott hitel megszavazottnak tekintetik mindaddig, míg el nincs költve, úgy hogy a kiadás gyakran egészben azon év terhére esik, melyben megszavaztatott.

Természetesen ily rendszerből a legnagyobb bonyodalmak támadhatnak s mindig eltelik három-négy év, mielőtt az ország tisztába jöhetne az iránt, hogy mi hát egy adott évnek végleges kiadása. Hiszen ily módon nem nehéz ezt a fontos tényt teljesen eltitkolni a nemzet előtt, s hogy ez meg is történik, azt könnyű lesz elhinnünk. De még ha nem történék is, a rendszer olyan, mely az eltitkolás útját mindig nyitva tartja, s még Franciaországban sem könnyű igen sokszor, daczára

a gondosan megválasztott budget-bizottságoknak, kitudni az ország költségvetési mérlege valódi állását. Egyik év adóhátrálékai összeesnek a másik év adóhátrálékaival, a régi hitel az új hitellel, s a teljes zavar közepette az igazság elhomályosul. E tekintetben az angol rendszert mintaszerűnek kell tartanunk, ellenben a német kormány, mely némi részben utánozni kezdte azt, most közeledni igyekszik a francia eljáráshoz a maga két évi budgetjeivel.

Azt az elvet is, mely ma már minden költségvetésnek közös elve, hogy a parlament által megszavazott összeg csakis bizonyos meghatározott célokra fordítható, már II. Károly alatt elfogadta Anglia. E nagy reformról mondja Hallam, hogy az a törvényhozásnak ellenőrzést biztosított a végrehajtó hatalommal szemben, vagy jobban mondva, annyira részesítette ezen hatalomban, hogy semmi kormányzás nem állhat immár fenn közreműködése nélkül.

De más tekintetben is messzemenő biztosítékokkal van gondoskodva az angol parlament ellenőrzéséről. A külön Audit Departement feladata az egyes kiadási számadások felülvizsgálása, s ha ez nem volna elég, a ház minden évben tagjaiból egy külön bizottságot alakít, mely viszont a maga részéről az Audit Departement-ot vizsgálja felül. A teljes pénzügyi év minden számadása azon bizottság elé kerül vizsgálat végett. Rendszeresen a ház legtapasztaltabb üzletemberei a tagjai ennek a bizottságnak, s jelentéseik gyakran becses adatokat és hasznos útmutatásokat szolgáltatnak a költségek tekintetében. Egy ily testület rövidebb idő alatt több jót végez, mint maga a Committee of Supply-vé alakult ház, mely reggeli ülései alatt pár órán keresztül végez a legfontosabb tételekkel. Itt behatóan utánanéznek, hogy bizonyos kiadások okait mik idézték elő, vitatkozásokba bocsátkoznak egyes hitelkéresek, külön kiadások és fedezetek felett, igaz, hogy főképp a kormány utasításához és előterjesztéséhez

tartva magukat, azonban mégis bizonyos függetlenséggel és önállósággal. Természetesen ez a testület sem ölelheti fel az ügyeknek egész körét, melyet az egyes tárczák rendelkezésekre bocsátanak, csakis egyes töredékeit s a szükségletek nagy zömével nem birkózhatik meg.

Igaz, hogy az angol pénzügyi ellenőrzésnek is megvan a maga gyengéje, az *audit office* nem elég független, mert alá van rendelve a kincstárnak, a felelősség túlságosan összpontosul az *accounting officer*-ekben, de viszont nagy előnye a gyorsaság. Rendesen a pénzügyi év végét követő január 31-ik napján, tehát az 1895—96-ik pénzügyi év számadásainál az 1897. év január 31-én a számadások már felülvizsgálva és igazolva vannak s 15 napra rá már a kamara tárgyalja a jelentést. Augusztus kezdetén már a kamara helybenhagyhatja a hiteltüллépést vagy virement-okat. Tizenhat hóval a pénzügyi év befejezése után a költségvetés minden tétele el van intézve.

Franciaországban egész az 1818. évig csak netto-budget volt szokásban, azaz a kezelési és behajtási költségeknek leszámításával készített budget, a mi nemcsak az adófizető polgároknak valódi terheiről nem nyújthatott teljes képet, de az állami szolgáltatások valóságos költségeiről sem.

Különben a budget-jog itten is százados küzdelem eredményeit tünteti föl. Már a régi monarchia alatt elv volt, hogy az adókat a nemzetnek vagy képviselőinek szabadon kell megajánlani, mielőtt behajthatók volnának. A kormányok törekvése azonban állandóan arra irányult, hogy kivonják magukat ez elv alól; s ez sikerült is 1614-től kezdve. Ez volt oka aztán, hogy 1789 óta a harmadik rend minden utasítása, s a nemesség és papság nagy része is a meg nem ajánlott adók kicsikarása elleni alkotmányos garantiák helyreállítását sürgette. 1789. augusztus havában az alkotmányozó gyűlés engedve a csaknem egyhangú óhajtnak, kimondotta,

hogy a polgároknak jogukban áll önmaguk vagy képviselőik által állapítani meg a közadózás szükségét, azt szabadon ajánlani meg, felhasználását ellenőrizni, mennyiségét megszabni, épen úgy kivetési módját, behajtását és tartamát. Az 1791. szeptember 14-iki alkotmány e jogot kizárólag a nemzetgyűlésre ruházta. Azonkívül kötelezte a ministereket, hogy minden évben az ülésezések megkezdésénél a törvényhozótestület elé terjeszszék a tárczaik körében teendő kiadások áttekintését s számoljanak be az előzőleg megszavazott hitelek felhasználásáról.

Ily előzmények után mondta ki a convent a III. évi alkotmányban, hogy: «a közadókat minden évben a törvényhozó gyűlés szabja és állapítja meg. Azok meghatározása egyedül az ő joga. Azonban egy éven túl nem érvényesek, ha kifejezetten meg nem újítatnak. A törvényhozói testület oly adónemeket hozhat be, a milyeneket szükségesnek tart, de minden évben ki kell vetnie a földadót és személyi adót.

Ehhez járult a VIII. évi alkotmány 56-ik czikke, mely szerint: «a ministerek egyike az államkincstár kezelésével különösen megbízatik, s ez biztosítja a bevételeket, elrendeli a törvény által megjelölt fizetéseket és értékműveleteket. Semmit sem fizetethet másként, mint törvény alapján és az azonemű kiadásokra meghatározott értékmagasságig». Tudvalevő, hogy az 1814. évi ápril 3-iki senatusi határozat indokai közt, mely I. Napoleon letételét kimondotta, első sorban az a vád foglaltatott, hogy a császár szétépte az alkotmányos alapszerződést, s törvényen kívül vetett ki és hajtott be adókat.

Úgy az 1814-iki charta, mint az 1848. november 4-iki alkotmány ismételten megszabták, hogy minden adó csak törvény alapján vethető ki és hajtható be, s hogy az egyenes adó csak egy évre, a közvetett adók ellenben több évre állapíthatók meg.

Továbbá a francia alkotmány a törvény kezdeményezési jogát egyaránt megadja a senatusnak és a kamarának. Mindamellet a pénzügyi törvények első sorban a kamara elé terjesztendők az azáltal szavazandók meg, az 1875. évi február 24-iki alkotmány 8. §-a értelmében, mely első ízben helyettesítette az «adótörvény» addig használt kifejezését az általánosabb jelentésű «pénzügyi törvény»-nyel.

Vajjon ebben csak egyszerű prioritási jog lappang-e? S a senatus visszaállíthatja-e a kamara által elvetett hitelt? De ha erre igennel felelünk és ha utóbb a kamara ragaszkodni fog mégis első szavazatához, akkor hogyan oldódik meg a conflictus? A budget egyszerű elvetésével-e? Ez nem tehető fel. Vagy pedig a budgettörvénynek a kamara által elfogadott számszerűségében való kihirdetésével, mely esetben a senatus által bevett s a kamara által el nem fogadott tételek úgy tekintetnének mint végleg visszavetettek? De ezzel ki lenne játszva ismét az alkotmányos elv, mely azt követeli, hogy a törvények csak a két kamara általi megszavaztatás után legyenek kihirdethetők. Mert a budgetnél maga a szám képezi a törvényt s ha a két kamara egyike magasabb számot szavazott meg, mint a másik, nem lehet azt mondani, hogy a kisebbik szám törvényerőre emelésével, mivel az a nagyobbban benfoglaltatik, a két kamara által elfogadott szöveg hirdettetnék ki.

Ezt a vitás kérdést érdekesen világította meg és döntötte el Gambetta az 1876. évi december 28-iki francia kamarai ülésen, mint a budget-bizottság akkori elnöke. Ha a kormány — úgymond — egy pénzügyi javaslatot terjeszt be, melyet a kamara elvet, akkor a senatushoz küldött budgetben misem marad a kormány indítványából. Csak akkor elevenedhetnek az fel, ha a senatust pénzügyi kérdésekben személyes iniciativa illetné. Mikor a pénzügyminister a kamarához egy pénzügyi javaslatot nyújt be, ez egy ministeri indítvány,

mely legalis életet csak abban az esetben nyer, ha a kamara ahhoz ratificatióját adta. Ha a kamara nem adott neki ilyen módon törvényes életet, akkor egyéb sem marad belőle egy üres lapnál. Ha a másik kamarának nincs kezdeményezési joga, akkor nem vizsgálhat és szavazhat meg egy hitelt, csak ha a képviselői kamara is megszavazta.

Ellenkező nézetet fejezett ki ugyanazon az ülésen Jules Simon, a kinek felfogását aztán a kamara is magáévá tette. Abból, hogy a senatusnak nincs kezdeményezési joga, szerte nem következik, hogy ne lenne joga a kamara által törölt hiteleket is visszaállítani. Csakhogy ez nem állapít meg semmi kötelezettséget a kiadásokra. Egyszerűen a senatus indítványáról lesz akkor szó, törvénynyé azonban csak akkor válnék, ha a kamara is kijelentené hozzá csatlakozását.

A mi a francia budget technikai kitejtlődését illeti, az első császárság alatt a törvényhozás a budgetet még csak «en bloc» szavazta meg. 1815-ben a «chambre introuvable» a legkisebb részletek birálatába is belebocsátkozott. Az 1817. márczius 25-iki törvény 151. és 152. szakasza aztán elrendelte, hogy a ministerek mindegyike a maga budgetje különböző fejezetei közt ossza fel az általános költségvetés által az egyes tárczáknak engedélyezett összeget. Ennek megfelelőleg a kamara nem a kiadásokat szavazta meg, a mi a budget specialisatióját kívánta volna, hanem csak hitelt nyitott és pedig minden fejezethez külön hitelt s minden tárcza részére egy általános hitelt. Ha valamely szakasz módosítás alá került, azt tárgyalásra bocsátották, s ha a kiadás fölöslegesnek mutatkozott, a kamara helytelenítését fejezte ki, de nem törölte el különösen a kiadási szakaszt, hanem megfelelő arányban leszállította a fejezetek külön hitelét s az egész tárcza általános hitelét.

Tíz évig tartott ez így, a mikor 1827-ben egy, Villèle pénzügyminister indítványára hozott határozat kimondotta,

hogy ezentúl a kamara czimenkint fogja a költségvetést megszavazni, módosítások a rovatokhoz is benyujthatók, de elfogadás esetén az egész czimre kiterjed a módosítás. A júliusi monarchia azonban helyreállította a fejezetenkénti részletezést s a kamarák ellenőrzési jogát oly komolylyá tette, hogy ezentúl semmi hitel sem volt elvonható azon rendeltetéstől, melyet a törvényhozás szavazata szánt neki.

A parlamenti rendszerrel együtt azonban a fejezetenkénti specialisatio is eltűnt s az 1852. évi december 25-iki senatus-consultus visszament a tárczánkenti szavazás rendszerére, melynek keretén belől császári rendelet szabályozta a hitel fejezetenkinti elosztását, megengedve az átruházást is egyik fejezetről a másikra. Ezt azonban a jelenleg is érvényes 1871. évi december 16-iki törvény végleg megszüntette s újból helyreállítva a budget fejezetenkinti megszavazását, egyidejűleg rendezte a rendkívüli és póthitelek kérdését is, a melyek, mint mindennemű hiteltüллépések, egyébiránt már 1817-ben eltűлтattak, úgy hogy a póthitel-engedély azóta csak a legsürgősebb esetekre szorítottatott, s akkor is csak a kamara legközelebbi ülésén való bejelentés kötelezettsége mellett.

Különösen a póthitel és a rendkívül hitel közötti különbséget élesen taglalja az 1879. évi december 6-iki francia törvény, melynek második szakasza értelmében póthitel az, a mely egy, már a költségvetésbe beállított szükséglet igazolt elégtelenségén kíván segíteni, s tárgya egy már megszavazott szükséglet fedezése, annak természetes módosítása nélkül. Ellenben rendkívüli hitel az, melyet sürgős és előre nem látott körülmények tesznek szükségessé, s tárgyuk egy új szükséglet, vagy pedig egy, a pénzügyi törvényben már beállított szükségletnek kiterjesztése a törvény által megállapított határokon túl. Minden rendkívüli hitel külön tételként kell hogy szerepeljen azon év költségvetése keretében, melyre

megállapított, hacsak a hadügyi és tengerészeti költségvetésnél nem áll elválaszthatatlan összefüggésben egy más létező tétellel. Ha a kamarák el vannak napolva, akkor a rendkívüli és póthitelek ideiglenesen államtanácsi határozattal is megállapíthatók, ministertanácsi tárgyalás és jóváhagyás után, de a kamarák összeülése után legalább tizenöt nappal a kamarák jóváhagyása alá terjesztendők. Oly rendkívüli hitelek azonban, melyek egészen új kiadási ág fedezetét célozzák, nem állapíthatók meg törvényen kívül.

Budget-gyakorlatunk némileg eltér az itt kifejtett általános elvektől. Eltekintve a közösügyi költségek fedezésénél fölmerülni szokott rendkívüli és póthitelektől, átruházásoktól és elszámolási felhatalmazásoktól, példának okáért az 1876. évi XXV. t.-cz. a Horvát-Szlavonországok befolyt adóhátrálékai-ból a nevezett országokat illető százalék kifizetését az 1876. évi költségvetés rendkívüli kiadásainak egészen új czíme alatt engedélyezte, mint póthitelt, a mit a budget-technika szempontjából sehogy sem találhatunk kifogástalannak, valamint ugyanazon szempontból képezheti kritika tárgyát az 1876-iki rendkívüli árvizek folytán az ország több részében szükségessé vált óvintézkedések megtételére az 1876: XLIII. t.-cz. által szintén póthitelként engedélyezett s csupán zárszámadásilag elszámolandónak rendelt 280.000 frt stb.

De ismeretes, hogy a kiegyezés teljesen készületlenül találta meg államgazdálkodásunkat a költségvetés helyes financ-technikája szempontjából fölmerülhető jogos igényekkel szemben. Az 1867. évnek még nem is volt rendes költségvetése; az akkori kormány az országgyűléstől kért felhatalmazást arra, hogy az adókat az előbbi kormány által megállapított költségvetés alapján behajthassa. A költségvetés rovatainak felosztása is előbb csak a rendes, rendkívüli kiadásokkal szembeállított rendes, rendkívüli fedezetekre, 1871-től pedig, a pénzügyi bizottság indítványa folytán, rendes, rend-

kivüli, s azután hitel- és pénztárműveleti bevételekre és kiadásokra — még a régi slendrián volt s épen nem alkalmas az ország financiai valódi képének feltárására. Csak 1876-ban Széll Kálmán ministersége alatt tette magáévá budgetünk az olasz költségvetés helyesebb felosztását rendes és átmeneti, továbbá beruházási tételekre.

A mi a költségvetési számadások felülvizsgálását illeti, erre nézve 1867-ben Lónyay egyelőre addig is, míg az állami számvevőszék felállíttatnék, a bécsi főszámszék segítségét vette igénybe. 1868-ban aztán, illetőleg 1867 végén ugyancsak Lónyay minden ministerium kebelében külön számviteli osztályt szervezett, melynek feladatául tűzte ki az állam összes bevételeit és kiadásait, az államvagyon kezelési fejlődését havi időközökben összpontosítva visszatükröztetni és az elszámolási eljárást ellenőrizni. Ezen közeg segítségével készültek el az 1868-iki zárszámadások is.

Természetesen az állam ezen főkönyvelési osztálya, mint alárendelt hivatal, a függetlenségnek egyáltalán nem birt még azokkal a biztosítékaival, melyekhez a közvélemény méltán kötötte a sikeres ellenőrző működés föltételeit. Így aztán a pénzügyi bizottság a költségvetések tárgyalása alkalmával ismételve hangsúlyozta egy ellenőrző számszék fölállításának szükségét, s ebben a közvélemény is támogatta.

Különösen az 1868-iki zárszámadásoknak 1869 októberében történt bemutatása alkalmával a pénzügyi bizottságnak e tárgyban beterjesztett jelentése kívánta sürgetőleg, hogy azt már a legközelebb felállítandó államszámvevőszék vegye vizsgálat alá.

A pénzügyi bizottság e javaslata azonban nem találkozott sem a többség, sem a kisebbség helyeslésével. A bizottság ellenzéki tagjai ugyanis, élükön Zsedényivel, különvéleményt jelentettek be, míg a többség részéről Juszth József adott be indítványt, mely a számadások tételenkinti átvizsgálását egy,

a ház kebeléből kiküldendő héttagú bizottságra kívánta ruházni, míg a fölállítandó államszámvevőszéket csak a számadások számtani megvizsgálására, az egyes tételek igazolására, az összegek összehasonlítására kívánta utasítani. Ehhez képest a zárszámadás mindössze három retortán ment volna keresztül s föntartatván a számszéknek is a számtani felülvizsgálat, az országgyűlés feladata csupán annak constatalására kellett hogy szorítkozzék, hogy a valóságos kiadások megfeleltek-e az 1868-iki budgettörvény tételeinek s vajjon a kijelölt előirányzatot megtartotta-e a ministerium?

Szemben ezzel Ghyczy Kálmán határozati javaslata az államszámvevőszék haladéktalan fölállítását sürgette, oly célból, hogy annak a zárszámadások kiadatván, jelentésével ellátva aztán országgyűlési tárgyalás alá vétessenek.

Nagy és éles vita fejlődött ki ez indítványok fölött, melyben Lónyay, a többség álláspontját védve, hivatkozott alkotmányos szempontból az 1848: III. törvénycikkre, mely 37. §-ában egyenesen az országgyűlésre bízta a számadások felülvizsgálását, midőn ekkép rendelkezik: A ministerium az ország jövedelmeinek és szükségének kimutatását s a multa nézve az általa kezelt jövedelmekről való számadását országgyűlési megvizsgálás s illetőleg jóváhagyás végett évenként az első táblának bemutatni köteles. De az 1867: X. t.-cikk szavaiból is világos volt, hogy a számadások országgyűlésileg tárgyalandók és jóváhagyandók, s hogy tehát az országgyűlésnek, nem pedig egy, még csak ezután rendszeresítendő hatóságnak feladata azok iránt még az év lejárta előtt határozatot hozni; sőt az 1868-iki számadásokra nézve legalább is kétségesnek állították — habár mi korántsem osztjuk ezt a felfogást — hogy vajjon még egy új törvény is bírhatott volna-e visszaható erővel, miután azok még az 1848-iki, illetőleg 1867-iki törvény alapján lettek bemutatva.

A ház ugyan 125 szóval ezúttal elfogadta a többség

indítványát, de az állami számvevőszék felállítása elől azért maga a kormány sem térhetett ki többé, nem különösen azért, mert a számviteli ügy elforgácsolása s az egyes ministeriumok alá rendelése nem felelhetett meg valóban a számviteli s ellenőrzői feladat igényeinek. A kérdés csak az volt, hogy hogyan illesztessék be alkalmasan az államszámvevőszék a parlamentaris kormányzat keretébe. Különösen acuttá tette a pénzügyi ellenőrzés kérdését a Lónyay-kormány harmadik, 1870. évi költségvetési gazdálkodása is, melyben a rendkívüli kiadások és póthitelek szokatlan magasságra emelkedtek; így az igazságügyministerium 270.758 frtnyi és a közoktatásügyi ministerium 733.063 frtnyi póthitelén kívül még a honvédség felszerelése is öt millió póthitelt vett igénybe.

Az államszámvevőszék felállításáról és szervezéséről benyújtott kétrendbeli törvényjavaslat közül egyik, melyet Várady Gábor nyújtott be, az ellenőrzés jogát a legnagyobb mértékben kívánta kiterjeszteni a kormány pénzügyi működésére, míg ezzel szemben Lónyay javaslata méltán eshetett ama kifogás alá, hogy a legfőbb számviteli hatóság függetlenségét nem biztosítja eléggé, midőn az állami számvevőszék elnöke kinevezését a miniszerelnök fölterjesztésétől s Ő felsége elhatározásától tette függővé.

Az ennyire szétágazó nézetek némileg összeegyeztetést nyertek az osztályokban és a központi bizottságban, úgy hogy a kormány és az ellenzék együttes hozzájárulásával egy új törvényjavaslat szerkesztetett, melynek megállapodása értelmében a számszék elnökének kinevezése nem a miniszerelnök előterjesztésére, hanem a képviselőház jelölésére történik három egyén közül és pedig élethossziglan, viszont a számtanácsosokat az államszámvevőszéki elnök javaslatára s a miniszerelnök ellenjegyzése mellett Ő felsége, végül a segéd- és kezelő személyzetet maga az államszámvevőszéki elnök nevezi ki.

Két pontban azonban mégis eltért az ellenzék álláspontja s nézeteit ezekre vonatkozólag különvéleményben is formulázta, kijelentve, hogy azok elfogadásától teszi függővé a törvényjavaslatnak harmadik felolvasásban való megszavazását.

Az egyik pont vonatkozott arra, hogy az államszámvevőszéknek kötelessége legyen ügyelni, hogy minden utalványozás csak a költségvetési törvény fölhatalmazása alapján történjék s hogy ez utalványozások megfeleljenek a törvény tételeinek s ne haladják felül az ott kitett összegeket. Minderről az államszámvevőszék évnegyedenként tartozzék jelentést tenni a kormánynak, s ha ezen vizsgálatai közben a számvevőszék a költségvetési törvény és az utalványozások között eltérésnek jönne nyomára, erről a háznak azonnal jelentést tegyen, nem várva be a zárszámadások beterjesztését sem.

A többség ehhez a módosításhoz nem járult hozzá, mert elégségesnek vélte, ha a számszék az ily eltéréseket csak évi jelentéseiben említi is föl, mikor a kormány is megteheti rá észrevételeit s így a ház az egész ügyet világosan láthatja. Ki akarta már eleve zárni ugyanis az alaptalan gyanúsítások és vádak lehetőségét, melyek hevenyészett jelentésekre s egyoldalú információkra alapítva, könnyen alkalmasok volnának a pártélet túlzásainak fegyvert adni a kezébe. Másfelől azonban az 1848: III. törvénycikkre való hivatkozással, mely a számadások benyújtását a kormány kötelességévé teszi, a többség visszautasította az ellenzék azon követelését is, hogy a zárszámadások benyújtása az államszámvevőszék elnökére bízassék. Mindezekben az 1870: XVIII. t.-cz., midőn a törvényhozás és az államszámvevőszék közti érintkezés csak a ministertanács közvetítésével tette lehetővé, tagadhatatlanul megfosztotta legfőbb számviteli hatóságunkat önállósága legbecsesebb attributumától, s azon kezdeményezéstől,

mely az államélet e fontos intézményét alkotmányosságunk és a budgetjog valódi bástyájává tudta volna emelni.

Egy további collisio esetét szolgáltatta az államszámvevőszéki elnök kinevezése a képviselőház és a főrendiház között. A főrendiház támaszkodva arra, hogy nekik a választás alá eső országos méltóságok betöltésében mindig részük volt, így 1848 előtt a nádor, azután pedig a koronaörök választásában, magoknak a számvevőszéki elnök candidatiójában is részt igényeltek. A képviselőház többségének hozzájárulása ezen óhajhoz minden nehézség nélkül meg is volt nyerhető, nem úgy azonban az ellenzéké, mely főleg azon okból támasztott nehézségeket, nehogy a főrendiház, melyet a javaslat szerint ép úgy mint a ministerek vád alá helyezésénél, az állami számvevőszék elnöke vád alá helyezése esetében is a bíraskodás illetett, ily módon a kijelölést és bíraskodást egy kézben összpontosítsa. Természetesen azonban ennek a kifogásnak minden alapossága elesik, ha tekintetbe vesszük, hogy hiszen a képviselőház is egyesíti kezeiben, ha nem is az ítélkezés, de a vád alá helyezés és a kijelölés jogát.

Mindamellet az ellenzéknek az 1870. márczius 31-iki ülésen sikerült a főrendiháznak ez irányban tett módosítványát két szavazattöbbséggel leszavazni s az eredeti szerkezetet fentartani. Mikor azonban a főrendiház második üzenetében is ragaszkodott módosítványához, ez a másodszori tárgyalásnál el is fogadtatott s így módosult az 1870: XVIII. t.-cz. 6 §-a akként, hogy «az állami számvevőszék elnöke a képviselőház kezdeményezése folytán *az országgyűlés által kijelölt* három egyén közül Ő Felsege által a minisiterelnök ellenjegyzése mellett nevezetik ki.»

De egész az 1889-iki országos határozatig kellett várni, hogy a hitelgazdálkodás egészségesebb elvei érvényesüljenek. Ez országos határozat proclamálta első ízben a következő elveket:

A folyó évi hitel a következő év költségeinek fedezésére nem utalványozható.

A naptári évből fenmaradt hitel terhére még a következő év első negyedében (pótkezelési időszak) lehet utalványozni oly kiadásokat, melyek jogcíme a megelőző évben gyökeredzik; ¹ a mennyiben pedig a hitel a pótkezelési időszak végeig sem lett kiutalványozva, az elévül és csak a törvényhozás újabb felhatalmazása (megszavazás) alapján vehető igénybe.

A megelőző évből fenmaradt építkezési, valamint építkezési jelleggel bíró átalakítási vagy fölszerelési hitelek a pótkezelési negyed végeig az esetben is kiutalványozhatók, ha a munka, a melyre vonatkoznak, nem fejeztetett ugyan még be, de már elrendeltetett. Ez esetben a kiutalványozás a rendelkezésre maradt hitelen belül, a valószínűség szerint szükségesnek mutakozó összeg erejéig a pótkezelési negyed végeig oly kikötéssel történhetik meg, hogy annak tényleges felhasználása, illetőleg kifizetése csak a teljesített munkának vagy szállítmánynak megtörténtét igazoló szabályszerű okmányok alapján fog annak idején eszközöltetni.

Az utólagos felhasználás céljából ekkép kiutalványozott hitelek az állami számvevőszéknek a kiutalványozással egyidejűleg mindig külön is tudomására hozandók, s mint terhelő hátrálékok, úgy az állami számvevőszéknél, mint az utalványozó hatóságok számvevőségeinél is külön nyilvántartandók. Az utalványozó hatóság vagy számvevőség minden hó végével, a melyben ily kiutalványozott hitelek tényleg érvényesítettek, az érvényesítésre vonatkozó intézkedéseket külön hátrálék-kezelési jegyzékbe foglalva, a folyó évet megillető

¹ Újabb időben ennek daczára az állami számvevőszék azt az állandó gyakorlatot követi, hogy az év végeig felhasználatlanul maradt hitelmaradványokat a központi pénztárba bekéri.

utalványozási jegyzékkel együtt tartozik az állami számvevőszéknek megküldeni.

Az utólagos felhasználás céljából kiutalt hitelek rendszerint a tárgyévet követő számadási év végeig használandók fel, s a mennyiben ezen ideig fel nem használhatók, de felhasználásuk még célba van véve, ez a körülmény a tárgyévet követő évre vonatkozó zárszámadásban a minister részéről indokolandó.

Ha a felhasználás a tárgyévet követő második számadási év végeig sem történnék meg, a fel nem használt hitelösszeg törlendő, s szükség esetén a törvényhozástól mint új hitel kérendő.

II. A részletes költségvetés alapján egy összegben megszavazott hitel, csakis a részletes költségvetés elfogadott rovatai, alrovatai és a költségvetést kísérő ministeri indokolásban kitüntetett célokra használható fel s az átruházás csak a rovatok és alrovatok keretén belül gyakorolható. Ha a részletes költségvetés alkalmával előre nem láthatott körülmények miatt évközben oly költségek utalványozása válik szükségessé, a melyekről sem a részletes költségvetésben, sem pedig az azt kísérő indokolásban említés nem tétetik, ezen utalványozások a zárszámadásban még az esetben is indokolandók, ha azok a természetöknek megfelelő rovatokon elszámolva túlkiadást nem is idéznek elő.

III. Minden törvényjavaslatban, mely a kiadásokról intézkedik, intézkedés teendő egyszersmind a fedezet módozatai iránt is.

A költségvetési törvény keretén kívül a kormány által külön felhatalmazás alapján eszközendő kiadások és bevételek, a felhatalmazást nyújtó törvényben lehetőleg számszerűen megállapítandók, vagy ha a számszerű megállapítás magában a törvényben nem eszközölhető, azok összege legalább hozzávetőleg a törvényjavaslat indokolásában jelzendő. Az ily

kiadások és bevételek, akár meg voltak eleve számszerűen állapítva, akár nem, hivatkozással a felhatalmazásra, a zárszámadásokban a költségvetési törvény hasonló természetű kiadásai, s illetőleg bevételei között számolandók el, s ha számszerűen meg vannak állapítva, a megállapítás összegével, ha pedig nem, az utalványozás, illetőleg előírás összegével a költségvetési törvény előírányzati összegei is emelendőek.

IV. Az illető ministerek gondoskodnak arról, hogy az alattok álló és utalványozási joggal felruházott hatóságok főnökei minden felmerülhető túlkiadást, előírányzat nélküli kiadást és hitel-átruházást felettes hatóságuknak s illetőleg az érdekelt ministernek előzetesen s oly időben tudomására hozzanak, hogy a költségvetési törvénytől eltérő minden kiadás tekintetében idejekorán határozhasson.

Altalában véve a költségvetési törvénytől eltérő minden kiadás rendszerint csakis a pénzügyminister előzetes beleegyezésével történhetik; halasztást nem tűró esetekben pedig az intézkedés egyidejűleg a pénzügyministernek s azután a ministertanácsnak tudomására hozandó.

V. Egyes építkezésekre vagy más célokra. kölcsönök és egyéb hitelműveletek csak a pénzügyminister útján, vagy annak hozzájárulásával létesíthetők, s a rendes administratio keretén túlmenő terhes szerződések, ha több évre szólanak, csakis a pénzügyministerrel egyetértőleg a ministertanács hozzájárulásával köthetők. Magától értetik, hogy a törvényhozás budget-jogának megóvása végett minden szükséges kiadás és minden bevétel a költségvetésben előírányzandó s a törvényhozás előzetes felhatalmazása nélkül semmiféle nagyobb és hosszabb időre terjedő kötelezettséggel járó építkezés meg nem kezdhető s más terhelő szerződés nem köthető.

VI. Az illető ministerek gondoskodni tartoznak, hogy az alattok álló s utalványozási joggal felruházott hatóságok

mellett működő számvevőségek és számvevőségi közegek hitel-túllépéseket, előirányzat nélküli kiadásokat és hitel-átruházásokat magukban foglaló utalványokat csak azon esetekben ellenjegyezzenek, a melyekre nézve az utalványozó hatóság a költségvetési törvénytől eltérő utalványozásra a ministertől a külön felhatalmazást megnyerte; a ministeri számvevőségek pedig minden, a költségvetési vagy azt kiegészítő törvénytől eltérő utalványozás ellenjegyzése előtt, az eltérésről a miniszternek jelentést tenni tartoznak, s az ellenjegyzést csak ennek meghagyása alapján teljesíthetik. Úgy ezen, valamint általában mindazon esetekben, a melyekben akár az utalványozó hatóság, akár a ministeriumok mellé rendelt számvevőségek oly utalványokat ellenjegyeznek, a melyek túlkiadás, előirányzat nélküli kiadást vagy költségvetésileg nem engedélyezett hitel-átruházást idéznek elő, kötelesek azokat az utalványozási jegyzékben az állami számvevőszék azonnali figyelemztetése végett «Rendeletre» jelzéssel ellátni.

A mennyiben a törvényhozás által engedélyezett évi hitellel szemben a számadási év folyamán túlkiadások, előirányzat nélküli kiadások és hitel-átruházások fordulnak elő, az állami számvevőszék az utalványozások nyilvántartási könyvében foglalt adatok alapján, minden évnegyedről az évnegyedet követő második hónapban az illető érdekelt miniszter előzetes értesítése mellett — a ministertanács útján — az országgyűlésnek jelentést tenni tartozik.

A törvényhozásnak lehető korai értesítése végett tartozik a kormány az állambáztartást szabályozó törvényektől nagyobb eltérést okozó minden kiadást előzetesen — a mennyiben pedig ez lehetséges nem volna — utólagosan, az előbbi pontban említett évnegyedes kimutatások beterjesztéseig bejelenteni, hogy a törvényhozás az említett évnegyedes kimutatások, illetőleg a zárszámadásokkal együtt intézkedhessék.

Az állami közigazgatás bármely ágában a számvitel- és ellenőrzésre, valamint a pénz- és értékezelésre vonatkozó szabályrendeletek és utasítások, a mennyiben az utóbbiak nem pusztán a szabályrendeletekben lefektetett elvek kitéjtését, hanem azoktól eltérést foglalnak magukban, mielőtt kibocsáttatnának, véleményének netaláni nyilvánítása végett az állami számvevőszékekkel közlendők.

Kivételnek ezen szabály alól s csak utólag közlendők a számvevőszékekkel a hazai, osztrák és külföldi vasúti forgalomra vonatkozó azon elszámolási és pénzkezelési utasítások, szabályzatok és rendeletek, a melyek csak az érdekelt vasutak hozzájárulásával vagy közös megállapodás alapján adhatók ki.

A fennebbieken ismertetett országos határozatban rejlő jelentékeny alkotmányos garantiák mellett és dacára azonban azt hiszszük, hogy mint csaknem mindenütt, nálunk is érezhető a szükség a költségvetési év kezdetének áttételére, legczélszerűbben az év április 1-ső napjára. Figyelman kívül hagyva itt azokat az észszerűségi okokat, melyek az utólag megszavazott költségvetésnek a már elmúlt hónapok pénzügyi kezelésére való visszahatása abnormitásából meríthetők, melyekre nézve az előirányzat tulajdonképen többé nem előirányzat, elkerülhetetlennek látszik ez már az ülésszak kezdetének az 1892. évi téli választások folytán előállt közelebb rugtatása okából is a költségvetés betérjesztése időpontjához s a költségvetési viták előrelátható kinyúlása miatt az új ülésszak időpontjáig. E részben igen actualissá teszi a fontolóra vételt az a most előállt helyzet, mely a jelen országgyűlés legalis tartama megszűnése időpontjának a jövő évi budgettárgyalásokkal való véletlen összetalálkozásából származik.

Alig van példa rá ugyanis 1867-től, hogy a költségvetési vita az új év első két hónapján túl ne húzódott volna.

Az 1893. évi költségvetés csak ugyanazon év májusában nyert szentesítést, az 1892. évi Szapáry-kormány kétszer kapott felhatalmazást, összesen öt hónapi indemnityvel, sőt az 1891. évi indemnity a következő év öt első hónapján túl egész július végéig nyert meghosszabbítást. Épen úgy indemnityvel élt a Tisza-kormány az 1889., 1886., 1885., 1884., 1883., 1882., 1880. stb. évek költségvetésénél hosszabb-rövidebb ideig.

Föltéve már most a költségvetés elhúzódását s ennek következtében a cabinet azon kényszerhelyzetét, hogy az utolsó ülészek alatt felhatalmazást kérjen a múlt évi budget alapján való kormányzásra, egy új és érdekes praecedense merül fel alkotmányjogunknak. Jogositva van-e a ház a maga legalis mandátumának megszűntén túlfelhatalmazást adni a kormánynak közadók kivetésére és beszédésére, jövedékek kezelésére s egyáltalán az előző évi budget alapján való tovább vitelére az ügyeknek? Megjegyzendő, hogy ez az eset semmiben sem vág össze azzal a helyzettel, melyben például a Szapáry-kormány 1892-ben az országgyűlés feloszlatása időpontjában találta magát, mert az akkori törvényhozás az 1892-iki indemnity megszavazásakor még ezen meghatalmazási időt tényleg meghaladó érvényű mandátum birtokában volt.

A választók és képviselők, a nemzet és törvényhozás közötti viszony, a megbízó és megbízott közötti tényleges jogviszony analogiája. Hogy az országgyűlés, mint a nemzet mandataria, a nemzet nevében törvényhozói hatalma egészét vagy részét érvényesen átruházhassa a kormányra bizonyos cselekmények teljesítése érdekében, erre szükség, hogy a megbízó és megbízott, a nemzet és törvényes képviselők közötti jogi kapcsolat, mely a választott törvényhozói testület legalis működési idejében jut kifejezésre, megszakítás nélkül álljon fenn, nem csupán a meghatalmazás időpontjában, hanem az

arra alapított cselekmények teljesítése közben is. Hogy ez alkotmányos principium is, az kitűnik két körülményből. Az 1848. IV. t.-cz. 6. §. nyilván megszabta, hogy az évi ülés a költségvetés előterjesztése és az ez iránti határozat hozatala előtt be ne legyen rekeszhető. Viszont az indemnity-záradék világosan kimondja, hogy a felhatalmazás ipso jure hatályát veszti a költségvetésről szóló törvény életbeléptével. Ha tehát a költségvetést el kell intéznie a háznak még az utolsó ülésszak törvényes exspiriuma előtt, magától értetődő, hogy annál kevésbé mehet egy kormány csupán indemnityvel fedezve bele a választási küzdelembe.

De micsoda képtelen állapotokat is idézhetne elő egy ily theoria oly esetben, ha az új választás eredményei nem kedveznének a kormánynak? Volna egy megbukott kormány, mely mégis kénytelen volna a kapott felhatalmazás alapján az ügyeket tovább vezetni. Vagy talán az alakulandó új és nem ismert kormánynak szavazta volna meg a ház az indemnityt?

Ezzel szemben sokan úgy vannak meggyőződve, hogy a jelzett felfogás magát a törvényhozói jogkört csorbítja. Hiszen, ezzel érvelhetnek a parlamenti szabadság kiterjesztésének hívei, az indemnity is törvény, már pedig a ház, mikor törvényt alkot, azt rendesen saját időleges összellenesítésén túlmenő érvénynyel, az általánosság és állandóság attributumaival szándékozik felruházni. A törvényhozás nem magának, hanem az országnak és a közjónak teremt törvényeket. Nincs benne tehát semmi baj, ha a felhatalmazást esetleg egy oly időre szavazza meg, mely idő kívül fog esni a maga törvényes létezésé keretén. Végre is ebben csak az alkotmányos korlátok közt mozgó parlamentáris akarat nyer megpecsételést, a törvényhozás szabadsága, mely nincs kötve semmi-féle utasítás nyúgeihez.

A kik így beszélnek, feledik, hogy a mint fentebb már

kifejtettük, egy pénzügyi felhatalmazás a köztörvényeknek sem természetével, sem jellegével nem bír s nem egyéb egy egyszerű politikai actusnál. Törvénytárunk elég gazdag példákban, melyek formailag a törvényszerűség minden kelléke mellett becikkelyezve, tisztán declaratorius jellegűek bizonyos alkotmányos functiókra nézve. Ilyen az adók évenkénti megszavazása, midőn tehát erről a törvényhozás bizonyos meghatározott időre lemond a kormány javára, ezt nem teheti úgy, hogy lemondása által megkösse az utána következő új törvényhozás szabad elhatározását.

Sejtjük, hogy a további ellenvetés, melyet megkísérélhetnek, az 1848. VI. t.-cz. azon rendelkezésén sarkal, melylyel elismeri a törvény a korona azt a jogát, hogy az országgyűlést prorogálhassa. Úgyde az 1848. IV. t.-cz. kifejezetten csak is az évi *ülések* meghosszabbításáról intézkedik, de semmi értelmezéssel sem szabad annak azt a kiterjesztést adni, hogy a korona magát a törvényhozói mandatumot is meghosszabbíthatja a választók által adott megbízaton túl, mert ez az összes alkotmányos factorok közötti viszony összekuszálására vezetne. A korona souverainitásának megvan a maga szorosan elhatárolt köre, de épen úgy megvan a nép souverainitásának is s a kettőt egy pontban szembeállítani, egymás ellen kijátszani felettébb veszedelmes politika volna. 1813-ban Napoleon megpróbálta a részleges választás alá eső kamara kilépő tagjainak mandatumát meghosszabbítását, de oly erős ellenzésre talált, hogy jobbnak látta felhagyni szándékával. A császárság nem merte érinteni a nemzet legszentebb alkotmányos jogait.

Nem lehet analogiát keresni erre nézve a korona feloszlatási jogában sem, mert az országgyűlés feloszlatása elvileg nem egyéb, mint a korona expediense, melylyel az ország szükségletei iránt rosszul informált parlamenttől a jobban informált nemzeti közvéleményhez appellál, mint az alkot-

mány közvetlen forrásához. Itt tehát nincs érintve a népképviselési elv tekintélye, mely ellenben tényleges megszorítás szenvedne akkor, ha a koronának azt a jogát is elismernék, hogy egy törvényes határidőre alakult törvényhozói választott testület mandatumának érvényét küldői megbízásán túl is kiterjeszse.

Átvezet ez a kérdés egy másik fontos tárgyra, mely budget-jogunk sarkalatos garantiáit illeti a kormány alkotmányos felelősségében. Miután ezekben a fejtegetésekben czélunk *positív* garantiákat keresni, ennélfogva nem tartjuk a kérdést elintézettnek semmiféle jus resistendi-re való hivatkozással, mely különösen a közigazgatás tervezett reformjába aligha lesz intézményesen beilleszthető.

Az 1848-iki IV. t.-cz. 6. §-a a parlamenti budget-jognak sarkalatos bástyáját képezte abban a foglatában, hogy az országgyűlés az utolsó évi zárszámadásnak s a következő évi költségvetésnek előterjesztése s azok tárgyában határozathozatal előtt sem be nem rekeszthető, sem fel nem oszlatható. Ezzel szemben az 1867. évi X. t.-cz. kiterjesztvén a korona feloszlatai jogát arra az esetre is, ha a befejezett számadások s a jövő évi költségvetés előterjesztve még nincsenek, csupán azon megszorítást tartalmazza, hogy ez esetben az új országgyűlés még azon évben és pedig oly időben hívandó össze, hogy mind a befejezett számadások, mind a jövő évi költségvetés még az év végeig tárgyalhatók legyenek — mindenesetre azonban a feloszlatastól számított három hónap alatt — a mennyiben az 1867: X., az 1848: IV. t.-cz. erre vonatkozó 5. §-át érvényben hagyta.

Tegyük fel most, hogy a kormány elmulasztja az új országgyűlés egybehívását ajánlani a koronának, vagy pedig nem tüzi ki az új választásokat a lejárt mandatumok megújítására, s ezzel megakadályozza a törvényhozás összeülését. Nyilvánvaló, hogy ez az 1848: III. t.-cz. 32. §-ába ütköző

oly cselekményt képezne, mely a mulasztó kormány vád alá helyezését indokolná.

De miután törvényeink, nevezetesen pedig az 1848-iki III. t.-cz. a ministereknek nem hivatalos minőségükön kívül, hanem hivatalos minőségükben elkövetett vétségeik miatt csak a parlamenti biráskodást ismerik: világos, hogy parlament nem léteben a vétkes kormány vád alá helyezéséről sem lehet szó, s így az országgyűlés budget-jogát biztosító törvényes határozmányok, így az 1848: III. 37., IV. 6., 1867: X-ik stb. semmi positiv sanctiót nem tartalmaznak oly esetekre, melyekben az alkotmány a parlamenten kívül, de mégis a kormány hivatalos eljárása körében szenved sérelmet.

Mit mond ugyanis az 1848: III. t.-cz. 32. §-a? Hogy a ministerek feleletre vonhatók: *a)* minden oly tettért vagy rendeletért, mely az ország függetlenségét, az alkotmány biztosítékait, a fennálló törvények rendeletét, az egyéni szabadságot vagy a tulajdon szentségét sérti s általok hivatalos minőségükben követtetik el, vagy illetőleg adatik ki; *b)* a kezeikre bízott pénz és egyéb értékek elsikkasztásáért, vagy törvényellenes alkalmazásáért; *c)* a törvények végrehajtásában elkövetett mulasztásokért, a mennyiben azok a törvény által rendelkezésükre bízott végrehajtási eszközökkel elháríthatók nem volnának.

Tudjuk azt is, hogy ugyanezen törvényczikk szerint a ministerek vád alá helyezését a képviselőház általános szavazattöbbséggel rendeli el, a biráskodást pedig a főrendiház által saját tagjai közül titkos szavazattal választandó bíróság — összesen 36 tag, kik közül azonban tizenkettőt a képviselőház által a vádpör vitelére kiküldött biztosok, tizenkettőt pedig a vád alá vont ministerek vethetnek vissza — nyilvános eljárás mellett gyakorolja. A fent taxative felsorolt eseteken kívül a ministerek hivatalos minőségükön kívül elkövetett egyéb vétségekre nézve a köztörvény alatt állanak.

Érdekes lesz ezzel szembeállítanunk az 1876-iki osztrák ministeri felelősségről szóló törvényt, mely először is abban különbözik lényegesen az 1848: III. t.-czikktől, hogy mindkét házat a törvényhozásnak külön is megilleti a jog, a kötelességeiket túlhágó ministereket vád alá helyezni, s hogy a bíraskodást szintén a két ház által ugyan, de nem saját kebelükből, hanem független törvénytudó jogászokból választott 24 tagú bíróság gyakorolja, kik közül 6—6-ot úgy az alsóház, mint az urak háza által választott tagokból a vád alá helyezett ministerek visszavethetnek.

A kérdés most már az, vajjon országgyűlés nem létében, az adóknak a költségvetési törvény felhatalmazásán kívüli kivetése és behajtása oly cselekményt képez-e, melyet a ministerek hivatalos minőségükben vagy hivatalos minőségükön kívül követnek el? Az első esetben parlamenti felelősségről lévén szó: nincs parlament, mely a vétkes ministertől tettei számon kérhesse; a második esetben a ministerek köztörvény alatt állván, nincs oly köztörvény, mely alá a cselekményt büntetőjogilag subsumálni lehessen. De ha volna is, föltéve, hogy büntető-törvénykönyvünk 127. §-ának 3. pontja alkalmazást találna erre az esetre is, a mit azonban egyik elsőrendű büntetőjogászunk *dr. Fayer László* is (l. «A magyar büntetőjog kézikönyve», 1896. II. kötet 9. l.) kétségesnek tart, mert az idézett szakasz csak az alkotmány *erőszakos* megváltoztatására irányuló cselekményt minősíti felségsértésnek: akkor is mely bíróság vagy vádhatóság volna illetékes eljárni?

Nem vizsgáljuk itt most közelebbről, mit jelent a ministereknek úgynevezett hivatalos minőségükön kívül elkövetett cselekménye a kérdés tárgya szempontjából? Országgyűlés együtt nem létében bizonyos, hogy a ministerek alkotmányos felelőssége is csonka, a parlamenti többség, melyre mint alkotmányos factorra támaszkodnak, a szó szoros értelmében

nem létezik, sőt lehet, hogy a közhangulat már homlokegyenest ellenkező irányba fordult, a kormány egész politikai jelentősége a korona egyoldalú képviselőjére van reducálva. Maga a ház feloszlata tételes törvényeink szerint kizárólag a korona joga s bár kétségkívül felelős ministeri ellenjegyzés föltételéhez van kötve, de tény, hogy ezentúl sem törvény, sem alkotmányos jogszokás nem ismeri, nem szabályozza a kormány politikai felelőssége mértékét a parlamenttel szemben annak feloszlása és az új parlament összeülése közti időközben.¹ Nagy hézaga ez a modern alkotmányrendszereknek, melyet csak a parlamenti felelősség helyébe állított, köztörvényi felelősség corrigálhatna. Alkotmányunk előírja az országgyűlés feloszlata esetében az új választások kiírásának, az új országgyűlés egybehívásának kötelező határidejét, de nem biztosít rendelkezéseinek semmi sanctiót. Igaz, hogy a kormány országgyűlésen kívül sem adót nem vethet

¹ Ez vezette már Benjamin Constant-t azon nézete kifejezésére, hogy tulajdonképen a ministeri felelősség nem is annyira a törvényellenes cselekményekre vonatkozhatik, azaz egy oly hatalom bitorlására, melyet a törvény el nem ismer, hanem inkább a törvény által a kormányra ruházott hatáskörrel való visszaélésre. Mert a törvényellenes cselekmények épen azért, mivel törvényellenesek, már kívül állanak a ministeri hatáskörön, tehát a ministerek magán tényei, melyekért a köztörvény előtt kell, hogy feleljenek. Így egy minister, a ki a törvényhozás által meg nem szavazott intézkedéseket végrehajtat, nem hivatalos minőségében működik, hanem a törvényhozás előjogait bitorolja. Épen úgy az a minister, a ki a törvényhozás vagy, az autonom törvényhatóságok jogkörébe ütköző kormányrendeletet bocsát ki, vagy királyi rendeletet ellenjegyez. Ez értelemben a sajtószabadság és a választói rendszer elleni birhedt 1836. július 25-iki rendeletek is, melyek X. Károly ministerei vád alá helyezését maguk után vonták, voltakép a ministeri hatáskörön kívül elkövetett cselekmények. Bármilyen subtilis ez a megkülönböztetés, mutatja, hogy a hivatalos minőség és a nem hivatalos minőség közötti határvonal nem vonható ki oly szabatosan, a mint ezt a súlyos büntetőjogi felelősség megkövetelné.

ki, sem újonczokat nem állíthat, de ha még is tenné, ezzel szemben nem maradna más menedéke a nemzetnek, mint a jus resistendi-re való hivatkozás tisztán morális fegyvere, a forradalom joga, positiv természetű alkotmánygarantia nem létezik a hatalmával visszaélő kormány ellen. Világos, hogy ez részben összefügg a megyei autonomia és az önkormányzati szellem kifejlődésével a magyar alkotmány rendszerében, másfelől azzal az elvvel, melyet Verbőczy a királyi hatalomról szólva, úgy fejezett ki, hogy a király «regnat et gubernat» ellentétben az uralkodói hatalom azon újabb felfogásával, mely az alkotmányos tényezők helyesebb felosztásán alapul. Ez azonban nem teszi azt, mintha a korona tanácsosainak felelőssége ismeretlen eszme lenne alkotmányunk történetében. Már Ulászló törvényei több helyt szólnak a király tanácsos-ai felelősségéről, így a VI. decretum 5-ik és 7-ik cikkelyében világosan meg van szabva, hogy: «regia majestas omnia . . . cum consilio, . . . assessorum et aliorum suorum consiliorum faciat» — s hogy a hűtelen tanácsos az országgyűlésnek feljelentendő, a kit a nádor tartozik fegyveres kézzel kiverni jószágából. Ennek daczára azonban nálunk a szabadság biztosítékai túlnyomólag mindig a fejedelmi esküben s a megyék autonomiájában gyökereztek. Ennek köszönhette a nemzet alkotmánya visszaszerzését 1687-ben, 1790-ben és 1825-ben.

Mindez azonban nem akadályozhatta meg, hogy Mária Terézia például a hét éves háború alatt dietán kívül ne kérjen subsidiumot s épen úgy utóbb megint két milliót. II. József tudvalevőleg nem is tartott országgyűlést. Végre az 1791-iki 19. t.-cz. véget vetett e visszaéléseknek, de a francia háborúk megint napirendre hozták a törvénytelen adókivetéseket, így 1809-ben, 1813-, 1814- és 1815-ben a törvényhatóságok csak óvás mellett szolgáltatták be az adót. Sok vármegye kivetette, mások nem — egész addig, míg a

rendek 1825-ben ki nem vívták ismét az alkotmányos jogot — de azért még sokáig folytak perek a megyéknél az 1813-iki subsidiumok beszedése tárgyában.

Lássuk ezzel szemben mily nemű az a sanctio, melyet az európai alkotmányrendszerek két legszabadabbika, az angol és francia, tulajdonít a budget-jog áthágásának. Anglia már 1688-ban meghozta a «mutiny-bill» néven ismert törvényt, mely szerint a közadó mindig csak a folyó év ápril 20-tól a következő év ápril 20-ig vethető ki, s ha ez elmarad, akkor nincs hadsereg, nincs flotta a nemzet bizalmával nem bíró kormány intézkedései végrehajtására. E szerint az angol parlament nemcsak hogy megtagadhatja a költségvetést, mint minden más állam parlamentje, de a mi még sokkal hatályosabb fegyver a többség és a népképviselőlet kezében, sohasem szavazza meg csak egy évre a «mutiny act»-ot, azaz a lázadást megtorló törvényt, s elég volna nem újítania meg e törvény megszavazását, hogy föloldozza az országot és a hadsereget minden engedelmesség kötelezettsége alól.

Más eszközökkel, de nem kevésbé hatályosan biztosítja a budget-jog megtartását a francia törvényhozás. Minden francia költségvetésnek egy büntető-záradéka van, mely allandó minősítést állapít meg azon esetre, melyben a törvényhozás budget-joga sérelmet szenved. E záradék a következőleg hangzik:

«Minden egyenes vagy közvetett adó, melyre nézve a pénzügyi törvényekben nem foglaltatik felhatalmazás, bárminő czímen és nevezet alatt hajtatható is be, határozottan tiltva van, különben az elrendelő hatóságok, a kivetést és behajtást teljesítő közegek ellen zsarolás czímen van helye az eljárásnak, érintetlenül hagyatván három évig a visszakövetelés iránti kereset joga minden behajtó vagy behajtható ellen, s a nélkül, hogy ezen keresetnek a bíróságok előtti érvényesítésére előzetes felhatalmazásra volna szükség.»

Az a szakasza a «Code pénal»-nak, melyre a budget záradékában hivatkozás történik, a 174. §. az 1863. május 13-iki törvény által módosított szövegben a következőket mondja:

«Minden tisztviselő, közhivatalnok, ezek megbízottai vagy felebbvalói, az adók és illetékek s mindennemű állami vagy községi javadalmak kezelői, ezek megbízottai vagy felebbvalói zsarolás büntettét követik el, ha behajtatnak, követelnek vagy elfogadnak oly adót, illetéket, jövedéket, fizetést, vagy javadalmazást, melyről tudják, hogy tartozatlan vagy a tartozót meghaladja stb.»

Az 1843-iki büntető törvénykönyv tervezetéhez benyújtott különvélemény annak idején szintén sokkal nagyobb szabadsággal foglalkozott a hűtlenség esetei közül azokkal, melyek az alkotmányos jogot erőhatalommal felforgató királyi rendeletnek kiadásában vagy végrehajtásában akár egyenesen és határozott tanácssal, akár aláírással vagy tettleges teljesítéssel résztvevők ellen construálhatók. A vita főleg a körül forgott, hogy lehet-e hűtlenségi büntettet szóval elkövetni, illetőleg lehet-e alkotmányos országban valakit pusztá tanácsért mint hűtelent büntetni, továbbá, hogy melyek azok az alkotmányos jogok in specie, melyeknek fentartásáért a ministerek felelősek. A mi az utóbbi kérdést illeti, elég lesz constataálnunk, hogy a ministeri felelősségrevonás esetei másutt sincsenek közelebről megjelölve, s lehetetlen is a dolog természete szerint erre nézve casuistikus részletezésekbe ereszkedni. Azon aggály azonban, hogy a hűtlenség büntettét elkövetheti-e a minister pusztá tanácsadással, jellemzi a parlamentarismus alapkövetelményei iránt fejletlen érzéket még az 1843-iki országgyűlés nagy szabadelvű áramlata közepette is, s jellemző különösen, hogy még a modern centralista Zsedényi is a törvényt olyanokra akarta szorítani csak, kik a tanácsot tettleges erőszakkal végrehajjták.

De ha a budget-jog nélkülözhetetlen garantiáját a kormány

köztörvényi felelősségében feltaláljuk is, előáll a kérdés: vajjon ez a felelősség kiterjeszhető-e az egyszerű mulasztásokra is? S szükség-e vajjon, hogy ezek a mulasztások bűnös szándékból eredjenek, vagy pedig elég, ha egyszerű hanyagság is a forrásuk? Természetesen ez a kérdés meghaladja a budget-jog tárgyalásánál elénkbe vont kereteket, s a ministeri felelősség természetének oly messzemenő theoretikus fejtegetésére vezetne, melyről ezúttal le kell mondanunk.

Az eddig előadottakból azonban világosan tűnik ki előttünk, hogy a budget-jog és az alkotmányos budget-ellenőrzés szempontjából a ministeri felelősség tisztán politikai megállapítása célhoz nem vezet, mert érvényben levő büntető-törvénykönyvünk elmulasztotta rendelkezéseit összhangzatba hozni az 1848: III. t.-cz. irányelveivel. A ministeri felelőségről szóló törvény hézagai tehát még sürgős revisiót várnak, különösen az eljárás alaki szabványai szempontjából, továbbá a ministeri kettős körben elkövetett büntető cselekmény praeciz construalása és a büntetés mértéke szempontjából. A belga alkotmány 90-ik szakasza legalább egy később alkotandó törvénynek tartotta fenn a felelősség esetei, az alkalmazandó büntetésnek s az eljárás megállapítását, akár a képviselői kamara, akár magánosok kérelmére való vád alá helyezés esetében; míg a 134. §. már ideiglenesen is akkép szervezte a ministeri felelőséget, hogy «addig is, míg törvény gondoskodnék arról, a képviselői kamara discretionarius hatáskörrel birjon a ministerek vád alá helyezésére, a semmitőszék pedig a biráskodásra, minősítvén a büntetendő cselekményt s megállapítván a büntetést». Nálunk a törvény ily express felhatalmazást sem ad, egyszerűen egy elvet mond ki, melynek alkalmazása adandó esetben nagy fejtörést okozhatna.

Várnai Sándor.

IRODALOM.

„Zur Geschichte und Litteratur der Philosophie in Ungarn. Von Prof. Dr. M. Szlávik in Eperjes.“ — Sonderabdruck aus „Zeitschrift für Philosophie und philos. Kritik.“ 107. Bd. Szerkeszti dr. Falckenberg Ríkhárd Erlangenben, megjelent Lipszében.

A külön lenyomatok nem pusztán arra jók, hogy az édes „saját termékkel“ a szerző magánkönyvtárát ékesítsék, meg hogy választottainak „tisztelettel ajánlott“ emlékül szolgáljanak. Az a főhasznuk, hogy belőlük s általuk esetleg olyan dolgokat tudunk meg, melyek különben — az illető folyóiratok megszerzésének nehézségei miatt — talán mindenkorra kikerülték volna figyelmünket. A mi magában is kár Kétszeresen az volna, ha tanulságaik az illető folyóirat közvetlen olvasóinak körén túl is értékesíthetők; vagy ha tévedéseik idejekorán való jóvátételre szorúlnak.

Hogy dr. Szlávik „különlenyomata“ milyen természetű, alább rendén kiderül. Jó szándékát, mely arra törekszik, hogy tudományos életünk fejlődését a magát mindenekfölött tudósnak valló német író-világ is megismerje: föltétlen dicséret illesse. A mint ezt egyik kitűnőségünk, dr. Alexander B., a „Budapesti Hirlap“ tárczájában meg is nyilatkoztatta.

Tudományos munkában ha elég-e a pusztá jóakarát? Főképen az olyanban, melynek bevallott célja, hogy egyrészt szomszédainknak a magyar tudományos mozgalmak iránt hosszú időn át tanúsított elfogult kicsinylését megszüntesse; másrészt a való *credményeket* híven föltüntesse. Elég-e a jóakarát? Olyan kérdés, melyre természetes a nem-mel kezdődő felelet.

Dr. Szlávik különlenyomata tizenhatedfél lapon számol be a magyar philosophia irodalmával. Ebből 12 jut a szoros értelemben vett philosophia fejlődésére és történetére; 14 sor a