

1.

A MAGYAR ÁLLAM KÖLTSÉGVETÉSI JOGA.

Dr. Magyary Zoltán: *A magyar állam költségvetési joga*. Közigazgatási jogi tanulmány. Bpest, 923. Studium bizománya.

Szerző a költségvetési jognak jogi szempontból való vizsgálatát elsősorban és legfőképpen *közigazgatási jogi* feladatnak tekinti s ezt az álláspontját arra az esetre is fenntartja, ha a költségvetés megalkotása a *törvényhozás* hatáskörébe tartozik. Bár elismeri, hogy ezen nagy részben közigazgatási jogi feladat «az alkotmányjogba is felnyúlik», a problémának pusztán alkotmányjogi megvilágítása szerinte *egyoldalúságra* vezetne. Ez az oka, hogy a költségvetés problémáját az összes fontosabb szempontokból vizsgálódás tárgyává teszi s ehhez képest a költségvetési jog kialakulásának történetét s a jelenben érvényes költségvetési jog *elméletét* egyaránt feldolgozza.

Nézetünk szerint azonban szerző munkájának az a része, amelyet ő a költségvetési jog elméletének nevez, csak részben fogadható el elméletnek. Elmélet belőle az a rész, amely a költségvetést *közigazgatási* és *politikai* szempontból tárgyalja. A sokkal nagyobb és, előrebocsáthatjuk, sokkal értékesebb rész merőben tételes jogi tanulmány, úgy, hogy szerző munkája voltaképpen három részre tagolható: a *történelmi*, az *elméleti* és a *tételes jogi* részekre.

Ami a két első részt illeti, kétségtelen, hogy a modern értelemben vett költségvetési jog nálunk 1848-ban született meg. Ha tehát szerző a modern értelemben vett költségvetési jog kialakulását és mibenlétét akarta tisztázni, akkor szerintünk a történelmi és elméleti részekben az lett volna a szerző legfontosabb feladata, hogy az 1848 előtti államháztartást és költségvetési jogot a mai államháztartással és költségvetési joggal s a reájuk vonatkozó akkori elméleteket a mai elméletekkel vesse egybe.

Ezt a feladatot természetesen csak akkor lehetett volna megoldani, ha szerző áttanulmányozza az 1812-iki országgyűlésnek az egész monarchia pénzügyi rendszerével foglalkozó aktáit; — ha behatóan foglalkozik az in re commercialis kiküldött országos bizottság javaslataival; — s ha feldolgozza 1848 előtti közjogászaink,

publicistáink és leíró statisztikusaink idevágó fejtegetéseit. Szerző e helyett megelégszik azzal, hogy idézi Kossuth Lajosnak 1848 aug. 1-én az országgyűlésen bemutatott jelentését. Bármennyire találó a rendi államháztartásnak Kossuth Lajos tollából származó jellemzése, semmi esetre sem tekinthető annyira kimerítőnek és tárgyilagosnak, hogy ne kellett volna mellette Lakits, Cziráky, Virozsil és Orosz munkáit s Schwartner, Fényes és az osztrák Springer idevágó fejtegetéseit figyelembe venni.

A rendi államháztartás általános jellemzése után szerző az államháztartás legfontosabb problémájával, a rendi állam költségvetési jogával foglalkozik. Szerinte: «az állami gazdálkodás terén elsősorban a már megtörtént kiadásokra és bevételekre vonatkozó számadások alakultak ki s csak később a számadások rendszere alapján jött létre az állami gazdálkodás tervének előre való elkészítése: az állami költségvetés.» Ezen kétségtelenül helyes elméleti *feltevésnek* köszönhetjük, hogy szerző részletesen foglalkozik a magyar állami *számvitel* történetével. Élesen kiemeli a magyar számviteli rendszernek *osztrák* eredetét s vázolja az osztrák számvitel történetének három korszakát, rámutat a bennünket érdeklő magyar vonatkozásokra. Munkájának ez a része alapos tanulmányokról tesz tanuságot s a számvitellel foglalkozó osztrák és magyar theoretikusokat is méltatja. De bármily *értékes* ez a rész a *számvitel* története szempontjából, rá kell mutatnunk arra a fogyatkozására, hogy szerző az ő tulajdonképpeni tárgyának, t. i. a *költségvetési jognak* 1848 előtti kialakulásáról és mibenlétéről csak pár szórványos adatot nyújt; *behatóbban ezt a kérdést fel nem dolgozza.* A behatóbb feldolgozás azonban szükséges lett volna a következő okból. Szerző a hazai irodalmon kívül, a tárgyára vonatkozó külföldi irodalmat is áttanulmányozta s a német irodalomból Jellinek, Hatschek, Laband, Gneist és O. Schwartz, a francia irodalomból pedig Jèze és Stourm munkáival is sokat foglalkozott. Csak hogy mennél inkább elmerül valaki a külföldi irodalom tanulmányozásában s mennél kevesebb súlyt fektet a saját multunk felderítésére, annál közelebből fenyegeti a veszély, hogy a külföldi írók elméleteit és a belőlük levont történelmi tényállításokat a nálunk elfogadott elméletekkel s a mi jogunk fejlődésének történetével összhangba hozni nem tudja. Nagy érdeme Magyarynak, hogy nála az összhang megteremtése a legtöbb esetben sikerül. De hogy ezen szabály alól kivételek is vannak, kitűnik a következőkből. Magyary szerint: az állami költségvetés megalkotása «*tisztán közigazgatási funkció*» s az a körülmény, hogy a fejlődés folyamán

«*a költségvetés megállapításának jogát*» részben «*a törvényhozás ragadta magához*», Magyary szerint «*a funkció természetén nem változtat*»; a költségvetés megállapítása «*ezután is megmarad*» változatlanul közigazgatási feladatnak.» (9., 10., 95., 154. old.)

Ezt az álláspontot nehéz összeegyeztetni azzal, amit szerző a költségvetésről munkája további folyamán ad elő. Magyary szerint ugyanis a költségvetést nem szabad pusztán pénzügyi rendszabálynak tekinteni, amelynek egyetlen feladata az volna, hogy biztosítsa a bevételek és kiadások egyensúlyát. A költségvetés ennél jóval többet jelent; «*jelent az összes állami feladatok mérlegelését és rendszeres összefoglalását.*» «*Ily módon felfogva, a költségvetés — Magyary szerint — egyúttal magasrendű kormányzati tevékenység is jelent.*» (90. old.) Sőt jelent egyebet is. Magyary a parlament költségvetési jogának lényegét a bevételekre és kiadásokra vonatkozó felhatalmazásban látja. Parlamenti kormányzás mellett e felhatalmazást a kormány részére más mint a törvényhozás meg nem adhatja. Ebből Magyary szerint szükségképpen következik, hogy «*a felhatalmazás megadása tartalmilag is a törvényhozás hatáskörébe tartozik*», más szóval a költségvetési jogban *törvényhozói funkció is foglaltatik.* (125. old.) Szerző e szerint két egymással ellentétes álláspontot hirdet. Az egyik szerint a költségvetés megállapítása «*tisztán közigazgatási funkció*» s e funkciónak «*tisztán közigazgatási*» természetén az sem változtat, ha a költségvetés megállapítását a törvényhozás ragadja magához. A másik szerint pedig a költségvetés megállapítása nem lehet tisztán közigazgatási funkció, mert benne *kormányzati, sőt törvényhozói funkciók is foglaltatnak.*

Ugyanily ellentmondásokra akadunk, midőn szerző a felhatalmazás meg nem adásának a következményeit tárgyalja. Szerinte: «*a közigazgatás során keletkező közigazgatási tények alkotmányosak, ha a felhatalmazás meg van s az alkotmányba ütköznek, ha a felhatalmazás nincs meg.*» (126. old.) Ezzel nehéz összeegyeztetni azt, hogy szerző Tisza Istvánnak e tárgyban előadott kristálytisztá fejtegetéseit is magáévá teszi. Tisza István szerint ugyanis, ha a törvényhozás nem adja meg a kormánynak a felhatalmazást a bevételek szedésére és kiadások folyósítására s a bevételeket még is beszedik s a kiadásokat mégis folyósítják, akkor nem a *közigazgatás* szervei követnek el törvénytelen cselekedetet, nem a *közigazgatás* szervei sértik meg a közjog sarkalatos diszpozícióit s nem a *közigazgatás* szervei állanak ezen törvényellenes eljárás összes vagyoni és büntetőjogi következményei alatt s nem a *közigazgatás* szervei tartoznak kieszközölni a törvényhozástól az utólagos felmentést, hanem a *kormány.* (129. old.)

A felhatalmazás hiánya tehát nem a *közigazgatás* tényeit teszi alkotmányellenessé, hanem a *kormányzás* tényeit.

Mi az oka ezen ellentmondásoknak?

Az, hogy szerző elméletileg teljesen Laband álláspontjára helyezkedik, aki *nem tud és nem akar különbséget tenni közigazgatás és kormányzat között* aki a saját elmélete szempontjából helyesen állítja fel azt a tételt, hogy: «die Aufstellung des États gehört lediglich zur Verwaltung».

Kérdés azonban, elfogadhatjuk-e ezt a tételt, úgy amint szerző teszi, a saját jogunk szempontjából mi *magyarok* s levonhatjuk-e belőle azt a következtetést, amelyet szerző von le, hogy t. i. a költségvetésnek tisztán közigazgatási természetében az alkotmány módosulása — nálunk az 1848-iki nagy reform — sem volt képes változást előidézni?

Szerintünk, mi magyarok a Laband-féle tételt el nem fogadhatjuk; — még pedig azért nem, mert a költségvetésre vonatkozó elméletek szoros kapcsolatban állanak az uralkodó, a kormány és a törvényhozó testületek közötti viszony mikénti alakulásával; — már pedig ebből a szempontból egyrészt Magyarországon s másrészt Poroszországon és a német birodalom között volt bizonyos mérvű hasonlatosság 1848 előtt; azóta azonban a hasonlatosság megszűnt. Hogy 1848 előtt a jelzett hasonlatosság fennállott, ezt egyaránt ki lehet mutatni mind Virozil, mind Cziráky alapján. Virozil az ő Staatsrecht-jában éles megkülönböztetést tesz egyrészt törvényhozás és bírászkodás s másrészt az állami akarat végrehajtása között. A különbség szerinte abból áll, hogy míg az első kettőben a rendek is részt vehetnek, addig a végrehajtó hatalom a maga egész terjedelmében annyira a *királyé*, hogy annak mikénti gyakorlására az országgyűlés sem tetteleg, sem tanáccsal semmiféle közvetlen befolyást nem gyakorolhat. A magyar rendi állam királyai tehát a végrehajtó hatalmat a törvény korlátai között épúgy az egyedül nekik felelős dicasteriumok útján, vagyis *személyesen* gyakorolják, mint ahogy a világháború végéig *személyesen* gyakorolta a végrehajtó hatalmat Laband porosz királya, illetve a német császár. A dicasteriumok pedig — ép úgy, mint a birodalmi kancellár — Virozil szerint mindig csak *közigazgatási* teendőket végeznek; közigazgatás tehát az is, ha a belső közigazgatást közvetlenül ők maguk látják el s közigazgatás az is, ha erre a célra az önkormányzat szerveit, nálunk a municipiumokat használják fel s ezeknek a működését irányítják. Lényegileg ugyanezen álláspontra helyezkedik Cziráky is. Cziráky ép úgy idegen szellem alkotásának

tekinti azt az elvet, hogy a király csak uralkodik, de nem kormányoz s ép úgy tiltakozik ezen elvnek az alkotmányba való beemlése ellen, mint Laband. Ép ezért, akár csak Laband, ő is irtózik a parlamenti kormányzásnak pusztá gondolatától is s évezredes alkotmányunk egyik legfontosabb sarktétele gyanánt hirdeti, hogy «a kormányzást a király személyétől elválasztani nem lehet». A király, a kormány és a törvényhozó testületek közötti viszonyoknak illetően alakulása szükségképpen kihatott az elméletre. A felelőtlen személyes kormányzásnak oly exponált hívei, mint Cziráky, Virozil és Laband, elméletileg is makacsul ragaszkodnak ahhoz, hogy a végrehajtó hatalomnak, illetve Laband szerint a közigazgatásnak egyedül és kizárólag az *uralkodó* irányítása és befolyása alatt kell állania. Ez a hatalmi szempont nem akadályozza őket annak felismerésében, hogy az uralkodótól függő végrehajtó hatalmon, illetve a közigazgatáson kívül vannak még egyéb, az uralkodótól független hatalmak, illetve funkciók is. De igenis megakadályozza őket abban, hogy az állami akarat végrehajtását *elemezni* merjék, mert minden elemzéstől a végrehajtó hatalom, illetve a közigazgatás *egységét s ezen a révén erejét és hatékonyságát* féltik. Erre az egyoldalú *hatalmi szempontra* kell visszavezetnünk egyrészt azt, hogy Cziráky és Virozil a törvényhozói és bírói hatalmon kívül még csak egy hatalmat ismernek, t. i. a végrehajtói hatalmat s másrészt azt, hogy az utóbbit teljes egészében *azonosítják a közigazgatással*. S ugyancsak ezen egyoldalú *hatalmi szempontra* kell visszavezetnünk, hogy Laband az anyagi értelemben vett törvényhozáson és bírászkodáson kívül csak egyféle funkciót ismer, t. i. a *közigazgatást*. Akár Czirákyt vagy Virozilt, akár Labandot vegyük, egyikük sem képes egy külön *államfői hatalom létét* felismerni s mindegyikük azonosítja az *államfői tevékenységet, a kormányzással, ezt pedig a közigazgatással*. Ez a magyarázata annak, hogy Virozil az államháztartás legfelsőbb fokú irányítását s ebben, mint látni fogjuk, a költségvetési jogot is *felsőjog gyanánt*, még pedig lényegét tekintve, *közigazgatási természetű felsőjog gyanánt tárgyalja* s behatóbban munkájának *közigazgatási jogi részében* dolgozza fel. (Staatsrecht II. 173. old. d. jegyzet és III. k. 168—185. old.) S ugyancsak ez a magyarázata annak is, hogy Laband a költségvetést *tisztán közigazgatási természetű funkciónak* tekinti s mint ilyent munkájának *közigazgatási jogi részében* dolgozza fel.

A Laband-féle elmélet azonban tartható volt legalább is a világháború végéig, hiszen Poroszországban és a német birodalomban a *felelőtlen személyes kormányzás s a velejáró hatalmi szem-*

pontok csak 1918-ban szűntek meg. Nálunk ellenben a Cziráky—Virozil-féle elmélet már 1848-tól, illetve 1867-től kezdve tartatlanná vált, hiszen nálunk a felelőtlen személyes kormányzás már 1848-ban; illetve 1867-ben megszűnt. Ez a különbség tette lehetővé, hogy a mi állambölcseleink s elsősorban és legfőképpen Concha Győző a német államelméletet túlszárnyalják s éles megkülönböztetést tegyenek egyrészt államfői, törvényhozói és végrehajtó hatalom között s másrészt a végrehajtó hatalomnál kormányzati, bírói és közigazgatási funkciók között. *Ez a megkülönböztetés nálunk annyira meggyökeresedett, hogy pl. a mai ideiglenes alkotmány alaptörvénye is ezen a megkülönböztetésen épül fel.*

De ha nem fogadható el nálunk a Laband-féle elmélet, elfogadhatjuk-e a belőle vont következtetést, mely szerint a költségvetésnek mint funkciónak tisztán közigazgatási természetén az alkotmánynak semmiféle átalakulása, illetve semmiféle politikai fejlődés sem képes változtatni? Nem fogadhatjuk el, még pedig azért nem, mert Labandot az ő elméletének felállításánál olyan tendenciák irányították, amelyeknek nálunk létjogosultságuk nincs. Laband azért állítja, hogy az államfő, a kormány s a közigazgatási szervek valamennyien csak egyféle, t. i. *közigazgatási funkcióit* gyakorolnak, illetve azért helyezi a súlyt egyedül és kizárólag a funkciók *tartalmára* s azért nem tulajdonít jelentőséget annak, hogy az állami élet funkcióit milyen állami szervek látják el, mert csakis ezen módszernek a törvényhozásra való alkalmazása révén áll módjában különbséget tenni egyrészt jogszabálytartalmú, vagyis *valódi* törvények között s másrészt pusztán közigazgatási funkciók ellátását tartalmazó, vagyis *formai* törvények között. A költségvetési törvény jogszabályt nem tartalmazván, — Laband szerint az igazi törvénynek csak az *alakját* ölti magára; — tartalmilag tehát nem *valódi* törvény, hanem ép oly *közigazgatási aktus*, mint az államfőnek, a kormánynak, vagy a közigazgatási szerveknek bármely közigazgatási aktusa. Ilyen közigazgatási aktus volt a költségvetés akkor is, mikor királyi elhatározás alakjában jött létre s ilyen marad akkor is, midőn a költségvetés megalkotásának jogát a törvényhozás ragadta magához. A törvényhozó testületek emnélfogva akkor, midőn a költségvetés megalkotásának közigazgatási funkcióját ellátják s ebből a célból egy-egy évre szóló nem *valódi* törvényt alkotnak, alá vannak rendelve a *valódi* törvényeknek, t. i. az állami bevételeket és kiadásokat szabályozó *jogszabálytartalmú, állandó* törvényeknek. A törvényhozó testületek ezen valódi törvényeket *egyoldalúlag*, vagyis a törvényhozás másik

tényezőjének hozzájárulása nélkül meg nem változtathatják. Már pedig ez következnék be akkor, ha a törvényhozó testületek megtagadhatnák a kormánytól a felhatalmazást arra, hogy a kormány a törvényben gyökeredző bevételeket beszédhesse s az ugyanilyen kiadásokat folyósíthassa. A törvényhozó testületek tehát nemesak jogosultak, hanem kötelesek is ezt a felhatalmazást minden egyes esztendőben megadni, s ha meg nem adnák, a kormány felhatalmazás nélkül is jogosítva van a törvényben gyökeredző bevételeket beszédni s az ugyanilyen kiadásokat folyósítani. Ebbeli eljárásában nem sértheti a törvényt s nem ütközhetik az alkotmányba.

Hogy Labandot az imént jelzett álláspont kifejtésénél tényleg a különleges német viszonyokból származó tendenciák irányítják, világosan kiténik abból, hogy Laband a költségvetési jognak általa kifejtett porosz, illetve német birodalmi rendszerét tartja az egyedül üdvözítő rendszernek s a vele ellentétes francia-belga rendszernek csakis a hátrányait látja. Szerinte hátrányos az utóbbi rendszer Poroszországra és a Németbirodalomra, de hátrányos az összes monarchiákra is. A francia-belga rendszer ugyanis a német viszonyokra alkalmazva a porosz királyt, illetve a német császárt pusztá árnyékhatalommá tenné, akinek csak kötelessége lennének. «Kötelessége volna az összes bevételeket beszédni s a törvényhozó testületek *lábai elé rakni* s köteles volna a bevételeket a többség parancsai szerint elkölteni; kormányzati jogai ellenben egytől-egyig névlegessékké válnának s a valóságos kormányzati jogokat nem ő, hanem a parlament gyakorolná.» Ami pedig a monarchiákat általánosságban illeti, Laband a francia-belga rendszert ekképpen jellemzi: «Ha a parlament fel van jogosítva arra, hogy minden egyes esztendőben megtagadhassa a miniszteriumtól az összes bevételek beszédésére s az összes kiadások folyósítására vonatkozó felhatalmazást s következképp ha minden évben az elé az alternatíva elé állíthatja a miniszteriumot, hogy vagy átadja a helyét egy, a parlamenti többség bizalmát élvező új kormánynak, vagy pedig megkoekázta az alkotmány megsértését s ezzel együtt megkoekázta a vád alá helyezést, akkor az uralkodó valósággal összes kormányzati jogait elvesztette s helyébe a parlament lépett; akkor nem az uralkodó többé az *igazi államfő*, hanem a választáskor győzelmet aratott *demagógia*.»

Nálunk a felelőtlen személyes kormányzás már 1848-ban, illetve 1867-ben megdőlt. A mi viszonyainkra tehát a Laband-féle elméletet alkalmazni nem lehet. Mi azon kérdés eldöntésénél, hogy az alkotmányváltozás gyakorolt-e befolyást a költségvetésnek

mint funkciónak természetére, csakis a saját multunkból s a saját elméleteinkből indulhatunk ki. Nálunk a költségvetés *közigazgatási funkció* volt és az is maradt azon közigazgatási szervek szempontjából, amelyek a költségvetés előkészítésében résztvesznek; — *közigazgatási s egyúttal kormányzati* funkció volt s az is maradt, a dicasteriumok, illetve a minisztériumok szempontjából; és amennyiben pusztán az előirányzat megvitatásáról van szó, *közigazgatási és kormányzati funkció* volt és az is maradt a fejedelem, illetve a törvényhozás szempontjából. *Változás csak egy téren állott be*, t. i. a költségvetésre vonatkozó legmagasabb rendű állami akarat kinyilvánítása terén. Ez a legmagasabb rendű állami akaratelhatározás a rendi világban az uralkodót illette, aki ebbeli jogát az országgyűlés teljes kizárásával, mint *fenntartott felségjogot* gyakorolta, még pedig ú. n. legfelsőbb elhatározások alakjában. Minthogy ezt a jogot semmiféle más állami szerv, mint az uralkodó, nem gyakorolhatta, lehetetlen el nem fogadni azt az álláspontot, hogy a költségvetésre vonatkozó felségjog mögött *államfői funkció* rejlett. 1848, illetve 1867 óta a költségvetésre vonatkozó legmagasabb rendű állami akaratelhatározást király és országgyűlés együttesen hozzák létre; még pedig, minthogy a kormányzás elválasztatott annak a személyétől, aki a legmagasabb rendű akaratot létrehozza, — *felhatalmazás* alakjában. Minthogy ezt a felhatalmazást egyedül és kizárólag a *törvényhozás* hozhatja létre, lehetetlen el nem fogadni azt az álláspontot, hogy a felhatalmazási törvény megalkotása *tartalmilag* is a törvényhozás hatáskörébe tartozik. Az tehát, ami eredetileg államfői funkció volt, 1848, illetve 1867 óta törvényhozói funkcióvá alakult át.

*

A munka történelmi részének azon további fejezetei, amelyek az 1848 utáni időkre vonatkoznak, a mai modern költségvetési jog alapjait és e jog gyakorlását, s az államszámviteli rendszer fejlődését, s a zárszámadási jog kialakulását tárgyalják. Szerző mindenek előtt az idevágó tételes törvényekkel ismerteti meg az olvasót s azután kimutatja, hogy bár a törvénytárban foglalt rendelkezések összességükben is kevés számúak, aránytalanul kisebb volt a törvényes rendelkezések száma 1897 előtt. S hozzájárul ehhez az a körülmény, hogy még e feltűnően gyér rendelkezések között is akadtak olyanok, amelyeket a gyakorlati élet soha el nem fogadott. A törvényhozás mulasztásait tehát szükségképpen a parlament joggyakorlatnak kellett helyrehoznia azért, hogy részint pótolta a hiányokat *törvénytöltő gyakorlat* útján, részint célszerűbb

szabályokkal helyettesítette az elhibázott szabályokat *törvényrontó gyakorlat alakjában*. Szerző ebből azt a következtetést vonja le, hogy a magyar költségvetési jogot csak az dolgozhatja fel alaposan és kimerítően, aki teljes egészében ismeri a parlament idevágó joggyakorlatát. Nagy érdeme szerzőnek, hogy ezt a joggyakorlatot feltárta s munkájában értékesítette. Szerző azonban a joggyakorlat feldolgozását sem tartja elegendőnek, hanem kutatja «azon okokat és körülményeket, amelyek közt a parlamenti rendszerre való átterés és a parlament költségvetési jogának kimondása történt». Rámutat tehát arra, hogy a magyar törvényhozás 1848-ban a költségvetésnek francia-belga rendszerét tartotta szem előtt; ismerteti Kossuth Lajos felirati javaslatát; kiemeli a felső- és alsótábla közti ellentétet és annak áthidalását; s jellemzi az 1848-ban előterjesztett első állami költségvetést. Az 1867 utáni korszakot ismertetve, szempontjai még változatosabbak lesznek. Nemesak a parlamenti joggyakorlatot dolgozza fel, a tételes jogszabályoknak nemesak eredetét s a törvényhozó elhatározásának nemesak okait és céljait kutatja, hanem az irodalom s a gyakorlati közigazgatás alapos ismeretére támaszkodva, mint kritikus bírálatot is mond a költségvetési jog mikénti gyakorlásáról. Megismertet tehát nagy államféria s elsősorban Deák Ferencnek a költségvetésre vonatkozó álláspontjával; vázolja a bruttó rendszer elfogadásának s a költségvetés tárgyában hozott határozat törvénybefoglalásának történetét; alapos összehasonlítás tárgyává teszi összes indemnitási és költségvetési törvényeinket; pontos statisztikai adatok alapján beszámol a költségvetési jog gyakorlása körül elkövetett hibáinkról; s kimutatja, hogy 57 év alatt hány év, hó és nap esett indemnitásra, hány exlexre; — s következőképp kimutatja, hogy a magyar állam gazdasági életéből hány % folyt le beteges tünetek között s hány %-nyi idő alatt vergődünk a pénzügyi anarchia mesgyéjén. Ezen 57 esztendőnek kicsinyes pártvillongásai középett s a tragikus összeomlason át jelenlegi vergődésünkig szerző mindenkor biztos, lelkiismeretes és nagy tudású kalauzunk.

Ugyanily föltétlenül megbízható s ugyanily értékes az a két fejezet is, amelyet szerző az államszámviteli rendszer fejlődéséről s a zárszámadás jogának kialakulásáról írt.

Már ezen fejezetekből is látható, hogy szerző milyen módszerrel dolgozik s hogy tehetségének melyik oldala a legerősebb? Szerző az összehasonlító s a jogszabályok eredetét és fejlődését kutató olyan kritikai módszert használ, amely a joganyagot saját szavai szerint «a tudományos kutatás és a gyakorlati közigazgatás kom-

binált szemüvegén nézve», iparkodik feldolgozni. Bár szerző munkájában mindenütt ugyanezt a módszert alkalmazza, nekünk mégis az a benyomásunk, hogy mennél inkább eltávolodik a multtól s mennél inkább a jelennel foglalkozhatik, még pedig nem elméleti, hanem tételes jogi szempontból, munkája annál magasabb szárnyalású s annál értékesebb lesz. Szerző elsősorban és legfőképpen tételes jogász. Ez az oka, hogy munkájának a költségvetési felhatalmazásról szóló fejezetei messze felette állanak a történelmi és elméleti részeknek s ezen fejezeteknél is sokkal értékesebbek azok, amelyekben szerző egy par excellence tételes jogi anyagot fejteget, t. i. a költségvetési törvény végrehajtását. A tételes jogi részben szerző tehetségét folyton izmosodni látjuk, érvelése egyre erőteljesebbé válik, sokoldalúsága egyre meglepőbb lesz. Szerző munkájának tételes jogi része irodalmunkra nézve határozottan nagy nyereséget jelent. A feldolgozott anyag gazdagsága nem engedí, hogy a tételes jogi résszel oly behatóan foglalkozzunk, amint ezt kiválóságainál fogva megérdemelné. Mindössze jellemezni akarjuk szerző gondolkodásának illuzióktól ment reális irányzatát s jelezni akarjuk azokat a magasságokat, amelyekbe — parlamenti joggyakorlatunkat s nagy államférfiaink álláspontját tanulmányozva — feljutott.

Szerző mélyesen meg van győződve arról, hogy a költségvetés az egész közigazgatásnak s ezen a révén az állam egész cselekvő életének «centrális kérdése». Nagy súlyt fektet tehát azon viszony jellemzésére, amely a költségvetési jog gyakorlása szempontjából egyrészt a törvényhozó és végrehajtó hatalom, másrészt a költségvetési és zárszámadási jog között fennáll. Mennél pontosabban s mennél erőteljesebben gyakorolja valamely parlament a költségvetési jogot, túlsúlya a végrehajtó hatalom, illetve a kormány felett annál nagyobb lesz. Mennél gyakrabban nyúl indemnításhoz, mennél könnyelműebben tűri az exlex bekövetkezését, a költségvetési jog s a vele együttjáró befolyás annál inkább kisiklik a kezei közül. *Az indemnitás és az exlex szerint nem más, mint a költségvetési jognak s a velejáró hatalmi túlsúlynak visszaengedése a végrehajtó hatalom hatáskörébe.* Ezért rejlik szerinte mélységes igazság Deák Ferenc álláspontjában, aki szerint «a költségvetésnek idejében való megállapítása a parlamentnek nemcsak joga, hanem kötelessége is». Ha lehet, még ennél is találóbb azon viszonynak a jellemzése, mely a költségvetési és zárszámadási jogok között áll fenn. Szerző kimutatja, hogy a törvényen kívüli állapot az állami bevételek közül mindössze 12·9 %-nak a behajtását teszi a törvényható-

ságok passzív ellenállása révén lehetetlenné. *A passzív ellenállás tehát alkotmánybiztosíték ugyan, t. i. biztosítéka a parlamenti költségvetési jogának; de minthogy passzív ellenállásnak a kiadásokra vonatkozó törvénytelen rendeletekkel szemben egyáltalán nincs, a bevételek közül pedig az összes bevételeknek alig $\frac{1}{8}$ -ára vonatkozólag van helye, szerző ebből a tényből kérlelhetetlen logikával két rendkívül fontos következtetést von le. Az egyik következtetés abból áll, hogy a passzív ellenállás, mint alkotmánybiztosíték elavult s ép ezért a mai modern államban a költségvetési jognak egészen más természetű biztosítékainak kell lenniök. Ezek a számviteli törvények és a legfőbb állami számvevőszék. Ebben a tételben már bennfoglaltatik a második következtetés is. A törvényhozó testületek költségvetési jogának gyakorlatilag csak akkor van értéke, ha a parlament a kormányt a költségvetési törvény végrehajtása szempontjából idejében és alaposan ellenőrzi. A parlamentnek a költségvetési jog egyik legértékesebb joga, de ez a jog önmagában, vagyis a zárszámadási jog pontos és lelkiismeretes gyakorlása nélkül teljességgel értéktelen.*

Erekly István.