

JOGTÖRTÉNETI ÉRTEKEZÉSEK

Az ELTE Magyar Jogtörténeti Tanszékének kiadványai

Szerkeszti: Dr. Kovács Kálmán

1. szám

R é v é s z T a m á s

A központi állami ellenőrzés szervezetének kialakulása

Magyarországon 1867 után

Budapest, 1971.

JOGTÖRTÉNETI ÉRTEKEZÉSEK

Az ELTE Magyar Jogtörténeti Tanszék kiadványai

Szerkeszti: Dr. Kovács Kálmán

1. szám

Révész Tamás

A központi állami ellenőrzés szervezetének kialakulása

Magyarországon 1867 után

Budapest, 1971.

Eötvös Loránd Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Magyar Állam- és Jegtörténeti Tanszék

Lektorok:

Dr. Kovacsics József

Dr. Sik Ferenc

TARTALOMJEGYZÉK

Előszó	5
I. Az ellenőrzés lényege	7
II. Az államfő és az országgyűlés ellenőrzési jogköre	9
1. A király főfelügyeleti jogköre	9
2. Az országgyűlés feladata és hatásköre a kormány feletti ellenőrzés területén	10
a/ A kormány jogi és politikai ellenőrzése	11
b/ A kormány gazdasági ellenőrzése	13
ba/ A magyar országgyűlés költségvetési jogának jogszabályi rendezése	14
bb/ Az országgyűlés zárszámadási joga	17
bc/ Appropriáció és indemnitás	17
III. Az állami ellenőrzés legfőbb szervei 1848-tól 1870-ig	20
IV. Az állami számvevőszék felállításáról és hatásköréről szóló 1870. XVIII. t.cz.	23
1. A legfőbb ellenőrző hatóság felállításának szükségessége	23
2. A törvény előkészítése	24
3. A törvényjavaslat parlamenti vitája	27

V. Az állami számvevőszék működése	38
Jegyzetek	48

Előszó

Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Magyar Jogtörténeti Tanszéke ezzel a kis kötettel új kiadványsorozatot indít el útjára. A sorozat - felújítva a régi jogtörténeti szemináriumi füzetek megbecsülendő hagyományait is - a Kar erkölcsi és anyagi támogatásával lehetőséget kíván nyújtani arra, hogy a Tanszék fiatal és idősebb munkatársai egyaránt rendszeresen nyilvánosságra hozhassák tudományos munkájuk eredményeit.

Az a szándékunk, hogy kiadványsorozatunkban a lehetőség szerint évente több, kisebb-nagyobb tanulmányt jelentessünk meg, amelyek általában az utolsó száz év, sőt az egészen közeli múlt különböző, eddig még feltáratlan vagy csak kevéssé kimunkált jogtörténeti kérdéseit dolgozzák fel. Ezeket az értekezéseket - remélhetően - majd nemcsak a jogtörténészek, hanem a tételes jogágak művelői is érdeklődéssel és haszonnal forgathatják.

Lektori salutem !

A szerkesztő

Az ellenőrzés lényege

Az ellenőrzés mindenfajta tevékenység, így az államigazgatási, közigazgatási tevékenység eredményességének is alapvető komponense, tényezője. "Az ellenőrzés - legáltalánosabb, szervezéstanai értelemben - a működés során elért eredmények lemérését és a kitűzött célokkal való egybevetését jelenti. Feladata elsősorban a mutatkozó hiányosságok feltárása és kiküszöbölése."^{1/}

Az ellenőrzési tevékenység célja mindig valamely adott szervezet működésének célszerűségi, gazdaságossági és egyéb szempontokból való feltárása. Az ellenőrzés többek között azoknak a kérdéseknek a vizsgálatára is kiterjeszkedhet, melyek a szervek működésének jogszerűségére vonatkoznak. Ez utóbbi szempont szerinti ellenőrzés túlnyomórészt az állami szervek irányító, igazgató funkciójának érvényesülése során jelentkezik.

Tanulmányunk az 1867 utáni magyar állami ellenőrzés központi szerveivel óhajt csupán foglalkozni. Ennek során először az államfőnek, valamint az országgyűlésnek a kormány felett gyakorolt gazdasági és politikai ellenőrző tevékenységét tárgyaljuk meg.

Dolgozatunk második főrészét a legfőbb központi ellen-
őrző szerv, az állami számvevőszék szervezetének és működé-
sének tárgyalása képezi.

II.

Az államfő és az országgyűlés ellenőrzési jogköre

1. A király főfelügyeleti jogköre

A kiegyezés után a magyar államot parlamentáris monarchiá-
nak tekinthetjük, amelyben a törvényhozó tevékenységet az ál-
lamfő és a legfelsőbb képviseleti szerv, az országgyűlés
együttesen gyakorolta. A végrehajtó funkciót a király általá-
ban a parlament többségi pártjából kinevezett kormány által,
azon keresztül látta el. A kormány azonban nemcsak a király-
nak, hanem a törvényhozó testületnek is felelősséggel tarto-
zott. E felelősségnek részletesebb felvázolását és elemzését
a későbbiek során fogjuk elvégezni.

Az állami ellenőrzés szerveinek vizsgálatakor nem csu-
pán a tiszta ellenőrzési funkciót betöltő szerveket áll szán-
dékunkban tárgyalni, hanem kiterjesztjük vizsgálódásunk kö-
rét azokra a szervekre is, amelyek csak részben, illetve
eszköz jelleggel végeznek ellenőrzési tevékenységet.

E szervek közül elsőként az államfőt kell megemlítenünk,
aki széleskörű felügyeleti jogkörrel rendelkezett valamennyi
állami és önkormányzati szerv felett. E jogkör keretében a
fenti szervek a király kívánságára és utasítására bármely
előttük levő ügyben kötelesek voltak felvilágosítást adni,
ezen túlmenően az egyes ügyek felülvizsgálatát királyi biz-

tosok végezheték el. A most vázlatosan érintett államfői ellenőrzési, főfelügyeleti jogkörnél sokkal terjedelmesebb volt az az ellenőrzési tevékenység, amelyet a kormány látott el az alárendelt szervek felett. A kormány azonban maga sem ellenőrizetlenül végezte feladatát. A legfelsőbb államigazgatási szerv feletti ellenőrzést az államfőn kívül a törvényhozó testület valósította meg.

2. Az országgyűlés feladata és hatásköre a kormány feletti ellenőrzés területén

A burzsoázia a saját osztályuralmának fenntartására alakította ki a parlamentáris kormányformát, amely látszólag a parlament kezébe adja a legfelsőbb hatalmat. E legfelsőbb hatalom a törvényhozó tevékenységben, valamint a végrehajtó, közigazgatási szervek feletti ellenőrzésben realizálódik, valósul meg. "A parlament ugyanis nemcsak azzal foglalkozik, hogy mint a szuverén akaratelhatározás szerve, szuverén akaratkijelentéseket tesz /törvény alakjában/, hanem éppen ezért, mivel az állami akarat szerve, a végrehajtó hatalom felett is meg kell bírálnia, vajon annak működése megfelelt-e a törvényhozó szerv által kiképzett szuverén állami akaratnak."²

Az országgyűlés feladata a burzsoá államban az "állami életfolyamat" legmagasabb szinten való szabályozása. Ennek kapcsán törvényeket alkot, meghatározza az állami költségvetést, ellenőrzi annak végrehajtását, valamint a kormány egész tevékenységét.

a/ A kormány jogi és politikai ellenőrzése

Az országgyűlésnek a kormány feletti ellenőrző funkciója kétirányú, egyrészt a parlament ellenőrző tevékenysége a kormánynak adott anyagi eszközök mikénti felhasználására terjed ki, másrészt felügyeletet gyakorol a legfőbb végrehajtó szerv egész tevékenysége felett. "A parlament joga a végrehajtó hatalom ellenőrzésére szükségszerű folyománya annak, hogy ama szerve az államnak, mely a szuverén akaratot kiképezi."^{3/} A politikai ellenőrzési jog célja nem lehet más, mint a burzsoá törvényesség meg- és betartatása a közigazgatási funkciót ellátó szervekkel. Ezen belül a parlament elsősorban azt ellenőrzi, hogy a minisztérium a törvényeket végrehajtja-e, másodsorban pedig azt, hogy a törvények végrehajtása során nem történik-e jogsértés.

A miniszterek és az országgyűlés viszonyát Magyarországon először az 1948. III. tc. rendezte. A törvényhozó testület prioritását tükrözte e jogszabály 29. §-a, amely elrendelte, hogy "A miniszterek az országgyűlés mindegyik táblájánál annak kivánatára megjelenni, s a megkívántató felvilágosításokat előadni tartoznak." E szóbeli ellenőrzésen túlmenően a parlament, vagy annak bizottsága a miniszterek hivatalos iratait megvizsgálhatta. A kontroll eszközeinek széles skálája állt a parlament rendelkezésére, amelyek a szerv ellenőrzési funkciójának gyakorlása során alakultak ki. Az iratok előterjesztésének megkívánása mellett parlamenti vizsgálóbizottság kiküldése, helyszíni vizsgálat lefolytatása, a

minisztereknek az egyes igazgatási ágazatok tekintetében esetenként az országgyűlés elé terjesztett jelentései a parlament ellenőrzési jogának gyakorlását még inkább elősegíthették. A szóbeli ellenőrzés leggyakoribb eszköze az interpelláció volt. A képviselőház minden egyes tagjának joga volt a kormánytól vagy annak bármely tagjától a hatáskörükbe tartozó ügyekben felvilágosítást kérni. A miniszter az interpellációra vagy azonnal, vagy legfeljebb 30 napon belül köteles volt válaszolni. A parlament ellenőrző hatalmának érvényt szerezhetett azáltal, hogy kifogásolta a minisztérium működését, vagy a kormány javaslatait /különösen a pénzeszközök megszavazását célzókat/ elutasíthatta.

A miniszterek az országgyűlésnek felelősséggel tartoztak. E felelősségnek két változata volt: a jogi és a politikai felelősség.

"A miniszterek feleletre vonathatnak:

a/ minden olyan tettért, vagy rendeletért, amely az ország függetlenségét, az alkotmány biztosítékait, a fennálló törvények rendeletét, az egyéni szabadságot, vagy a tulajdon szentségét sérti, s általuk hivatalos minőségben követtetik el vagy illetőleg adatik ki,

b/ kezükre bízott pénz s egyéb értékek elsikkasztásáért, vagy törvényellenes alkalmazásáért,

c/ a törvények végrehajtásában vagy a közcsend és börtörtség fenntartásában elkövetett mulasztásokért, amennyiben

ezek a törvény által rendelkezésükre bízott végrehajtási eszközökkel elháríthatók valának." /1848: III. tc. 32. §./

A politikai felelősséget jogszabály in concreto nem határozta meg. Ennek lényege az volt, "hogy a miniszter rendeleteinek és tetteinek nem csupán a törvény határai között kellett mozogniuk, hanem egyszersmind az országgyűlés többsége által helyesnek tartott politikai irányelveknek is meg kellett felelniük. A felelősség hatása abban jelentkezhetett, hogy a miniszter elveszítette a parlament bizalmát,"⁴ s lemondásra kényszerült.

b/ A kormány gazdasági ellenőrzése

Az országgyűlés hatáskörének tárgyalásakor már szót ejtettünk arról, hogy a törvényhozó hatalom jelentős jogosítványa az állami költségvetés meghatározása. Értjük ezen a magyar törvényhozásnak azt a jogát, "amelynél fogva évente megállapítja az előreláthatólag felmerülő állami kiadásokat és a bevételek beszedésére a kormányt felhatalmazza."⁵ A fenti meghatározáshoz azonban hozzátehetjük: e felhatalmazáson túlmenően az országgyűlésnek joga és kötelessége annak ellenőrzése, hogy a kormány a bevételekre és a kiadásokra vonatkozó megállapításokat betartja-e. A költségvetési jog mint jogi intézmény, a parlamentnek nemcsak azt a jogát jelenti, hogy az állami költségvetési törvényt évről-évre ő alkotja meg,

hanem egyszersmind szükségképpen magában foglalja a parlamentnek azt a jogát is, hogy állandóan ellenőrizhesse, vajon a kormány az államháztartást tényleg a költségvetési törvény intencióinak megfelelően vezeti-e.⁶

ba/ A magyar országgyűlés költségvetési jogának jogszabályi rendezése

A magyar országgyűlés költségvetési jogának megalapozását a független magyar felelős minisztérium alakításáról szóló 1848. III. tc. 37. §-a végezte el. E törvényhely leszögezte, hogy "A minisztérium az ország jövedelmeinek és szükségleteinek kimutatását - s a multa nézve az általa kezelt jövedelmekről számadását országgyűlési megvizsgálás, illetőleg jóváhagyás végett - évenként az alsó táblánál bemutatni köteles." Az országgyűlésnek tehát e jogszabály szerint joga volt a költségvetés ellenőrzésére. Az 1849-től 1867-ig terjedő időszakban azonban ez a törvény természetesen nem érvényesülhetett.

Az 1867. évi X. tc. hatályon kívül helyezte az 1848: IV. tc. 6. §-ban leszögezett azon elvet, mely szerint "az évi ülés az utolsó évről számadásnak, és a következő évi költségvetésnek a minisztérium által leendő előterjesztése s az irántoki határozatnak meghozatala előtt be nem rekeszhetik, sem az országgyűlés fel nem oszlathatik."

Ezzel szemben az 1867. évi X. tc. kimondta: "minthogy

az évi költségvetésnek országgyűlésileg történendő megállapítása mindig csak egy évre terjed, s újabb megállapítás s megajánlás nélküli adót kivetni és behajtani nem lehet: oly esetben, midőn Ő Felsége az országgyűlést bármely okból előbb feloszlatja, vagy annak üléseit elnapolja, vagy berekeszti, az országgyűlés még azon év folyamán, és pedig oly időben összehívandó, hogy mind a befejezett számadások, mind a jövő évi költségvetés az évnek végéig országgyűlésileg tárgyalhassanak."

A költségvetési jogot érintő törvények közül a kiegészítést követő időszakból még az 1867. XII. t. cz.-t kell kiemelnünk, melynek 17. §-a ismét leszögezte, hogy "Magyarország minden egyéb /nem közösügyi/ államköltségét, a magyar felelős minisztérium előterjesztésére, az országgyűlés alkotmányos uton fogja elhatározni..."

A költségvetést a tárgyalt időszakban mindössze ez a néhány jogszabály intézményesítette, illetve rendezte. Magyar Zoltán megállapítása szerint: "A magyar országgyűlés költségvetési jogára vonatkozólag csak pár tételes rendelkezés található."⁷ A parlament költségvetési jogára vonatkozó joganyag teljes vizsgálatát elvégezve, megállapíthatjuk, hogy e téren a hézagos törvényi szabályozás folytán nagy jelentőséggel bírt az a szokásjogilag érvényesülő gyakorlat, melyet a törvényhozó testület alakított ki.

A budget-jognak az országgyűlés hatáskörébe való utalása nagy horderejű volt. Ezáltal a magyar törvényhozás egy

olyan - addig közigazgatási funkcióként végzett - tevékenységet vont a parlament nyilvánossága és ellenőrzése alá, mely az egész állam életére jelentős befolyással bírt.

A költségvetés megszavazásakor a törvényhozás vizsgálat tárgyává tette nemcsak az állami kiadások szükségességét, hanem azok összegének mértékét is. A költségelőirányzat megtagadása pedig gyakorlatilag a kormány feletti birálatot jelentette oly kabinettel szemben, mely alkotmány vagy jogsértést nem követett ugyan el, de amelynek politikájával a képviselők többsége nem értett egyet.

"A parlamentáris kormányforma nem más, mint az államélet egész folyamának a képviselőházi többség útján kifejezésre jutó nemzeti akarat által való irányzása. És ha, ennek az elvnek uralma mellett különös jelentőséget nyer is a képviselőházi többségnek a kormány iránt való bizalma, vagy bizalmatlansága, az a körülmény, hogy a költségvetési tárgyalás is alkalmat nyújt ezek kifejezésére, a budget jog tartalmát semmiféle speciális vonással nem bővítheti."⁸ Az irodalomban - a fent idézett és többek által képviselt - nézettel nehezen lehet egyetérteni, mert véleményünk szerint a költségvetési jognak "speciális vonását" jelenti az is, hogy a képviselőház a költségvetés megállapításával a kormány felett előzetesen gyakorol ellenőrzést. A kabinet feletti utóellenőrzést pedig az országgyűlés a zárszámadási jog alapján gyakorolja.

bb/ Az országgyűlés zárszámadási

joga

Zárszámadásnak nevezzük azt a műveletet, melynek során a gazdálkodás eredményeit a költségvetési előirányzattal vesszük egybe. "Az állami zárszámadás adja, számokban kifejezve, a legtisztább képét annak, hogy a kormány a költségvetési törvényt minő módon hajtotta végre."⁹

Az országgyűlés zárszámadási jogát a már idézett 1848. III. tc. 37. §- tartalmazza. "A törvényhozó hatalmat szükségyszerűen megilleti az a jog, hogy a végrehajtó hatalom egész tevékenységét egy erre hivatott állami szerv előkészítő tevékenysége mellett utólag e szempontból /gazdálkodás/ bíráló alá vegye."¹⁰

Az országgyűlés zárszámadási jogát a későbbiekben az Állami Számvevőszékkel kapcsolatban még bővebben is tárgyalni fogjuk.

bc/ Appropriáció és indemnitás

Az országgyűlés költségvetési jogával kapcsolatban ehelyütt még két jellegzetes burzsoá jogi intézménnyel kell foglalkoznunk: az appropriációval és az indemnítással.

Az appropriáció a költségvetési törvény egyik szakasza, mely azt a felhatalmazást tartalmazza, hogy a már megszavazott költségvetést az a kormány hajtja végre, amelyik

azt benyújtotta. Az appropriáció tulajdonképpen nem egyéb, mint a kormánynak adott bizalmi szavazat.

Az országgyűlés által megszavazott költségvetési törvény meghatározott időre szóló jogszabály, melynek hatálya az illető év december 31-én megszűnik. A minisztérium abban az esetben, ha az új költségvetési törvény bármely okból az új költségvetési év kezdetéig nem jöhet létre, az országgyűléstől köteles felhatalmazást kérni arra, hogy az előző évi költségvetési törvény keretein belül az állami bevételek beszedését, illetve a kiadások fedezését megejthesse. Ezt a felhatalmazást nevezték indemnitásnak, mit az országgyűlés szintén törvény alakjában fogalmaz meg, előre megszabva annak időbeli hatályát. A felhatalmazás gyakorlatát harminc éven át folytatta a magyar törvényhozás, mig nem a jogintézmény rögzítését az országgyűlés törvényileg el nem végezte. Az 1897. XX. t.cz. 19. §-a szerint ugyanis "ha a költségvetési törvény azon év január hava 1-ig, amelyre szól, létre nem jött, a kormány külön törvényjavaslatban felhatalmazást tartozik kérni arra, hogy a legutóbbi költségvetési törvény keretében az állam jövedelmeit folytatólágon beszedhesse és kiadásait fedezhesse." E törvényi szabályozást az a tény indokolta, hogy a dualizmus első három évtizedében mindössze hétszer kezdtek a gazdasági évet megszavazott költségvetési törvénnyel. E jelenség okainak vizsgálata azonban témánktól messze vezetne, s ezért elemzésüktől ehelyütt el kell tekintenünk.

Az eddigiek során vázlatosan vizsgáltuk a magyar országgyűlésnek a kormány feletti ellenőrzési jogkörét. Ez lényegében irányításon belüli ellenőrzés, ami azonban véleményünk szerint nem jelent változást e tevékenységi forma jellegén. Ezt azért tartjuk szükségesnek kiemelni, mert - polemizálva a mai magyar ellenőrzési szakemberek egy részével¹² - nézetünk szerint a burzsoá magyar állam ellenőrzési területe koránt sem volt olyan szűk, mint azt a szerzők állítják. Bár kétségtelen, hogy a kapitalista állam és a szocialista állam ellenőrzési rendszere nemcsak jellegében, tartalmában, de szélességében is különbözött egymástól. Ez azonban teljesen érthető, mert "az ellenőrzés célja, feladatai és működési módszerei mindig azokat a sajátos termelési viszonyokat tükrözik, amelyeknek érdekében gyakorolják, a mindenkori uralkodó osztály érdekében. Jellege tehát az adott társadalmi rendszer jellegétől függ."¹³

III.

Az állami ellenőrzés legfőbb szervei 1848-tól 1870-ig

Az 1848. III. tc. 37. §-nak végrehajtása érdekében a képviselőház 1849. márciusában létrehozta az országos számadásvizsgáló bizottságot, melynek feladata elsősorban a kormány pénzügyi ellenőrzése, a zárszámadás felülvizsgálata volt, de hatásköre kiterjedt a pénzügyek kezelésének széleskörű vizsgálatára is. A szabadságharc bukásával ezen intézmény feladásra került. A kiegyezés azonban felvetette a modern, alkotmányos burzsoá államszervezet kiépítésével együtt a központi és helyi állami ellenőrzési szervezet létrehozását.

A neoabszolútizmus idején Ausztria és az önálló állami lététől megfosztott Magyarország számviteli és ellenőrzési rendszere teljesen azonos volt. A legfőbb ellenőrző szerv hatáskörének kialakulása e két országban a többi európai állam ellenőrzési szerveinek hatáskörétől eltérő irányú fejlődést mutatott.

1854-től 1867. január 1-ig mindkét országban az ellenőrzést legfelsőbb fokon az osztrák Oberste Rechnungscontrollbehörde végezte. Ezután Ausztriában az Oberster Rech-

nungshof feladata lett az állami számvitel és pénzkezelés ellenőrzése. Míg Magyarországon az önálló magyar állami ellenőrzési szervezet kiépítésének útján az első lépés az 1867. december 3-án kelt, s "legfelsőbb elhatározással jóváhagyott" utasítás alapján a pénzügyminisztérium keretében felállított "állam-főkönyvelési osztály" volt. E szervet az egész pénzügyi, gazdasági tevékenység ellenőrzésével bízták meg, mely végsőfokon az állami zárszámadás elkészítésében csúcspontot ért ki.

Az 1867-es pénztári kimutatást,¹⁴ valamint az 1868.¹⁵ és 1869.¹⁶ évi zárszámadást a fentieknek megfelelően már a m. kir. államfőkönyvelési osztály állította össze, mely hatóság a pénzügyminisztérium egyik osztályaként természetesen a kormánynak volt alárendelve és így - amint azt Ghyczy Kálmán találóan megjegyezte - "csak könyvelt, de nem ellenőrzött, csak számbavette a kimutatott bevételeket és kiadásokat, de nem gyakorolhatott a fölötte álló kormánnyal szemben ellenőrzést arra vonatkozóan, hogy a bevétel és a kiadás a költségvetésnek és egyéb törvényeknek megfelel-e."¹⁷

A képviselőház - nagy létszáma miatt - nem volt képes a zárszámadási jog megfelelő gyakorlására. A Ház pénzügyi bizottsága pedig az 1868-i zárszámadás tárgyalásakor /1868. november 12-én/ maga is beismerte, hogy a zárszámadások megvizsgálása különféle számításokat, mellékletekbe való betekintést stb. tételhez fel, minél fogva "a bizottság azon véleményben lévén, hogy az állami számadások megvizsgálása ... egy leg-

felsőbb állam-számszék által vétethetik sikerrel fogantba, nem pedig egy parlamenti bizottság által, mely utóbbinak hivatalát csak a legfőbb számszék által elkészített számadásnak, valamint az ez által előterjesztett szakbeli jelentésnek felülvizsgálata és megbirálása képezheti.¹⁸ A pénzügyi bizottság is felvetette tehát egy legfelsőbb állami ellenőrzési szerv felállításának a gondolatát, melynek funkciója az állami főkönyvelési osztály hatáskörének átvétele lett volna.

Ilyen hatóság felállítása érdekében azután a törvényhozó testület és később a pénzügyminiszter is tett lépéseket. Az 1867-72-i országgyűlés első ülészakájában Vérady Gábor nyújtott be törvényjavaslatot "az állami számvevőség felállításáról és hatásköréről"¹⁹, mit 1869. október 16-án a pénzügyi bizottsághoz utasítottak. Később, 1869. november 16-án Lónyay Menyhért még mint pénzügyminiszter terjesztett elő javaslatot az "országos főszámszék" felállítása és hatásköre tárgyában.²⁰

IV.

Az állami számvevőségek felállításáról és hatásköréről szólvé 1870. XVIII. t.c.z.

1. A legfőbb ellenőrző hatóság felállításának szükségessége

Az ellenőrzés új korszaka kezdődött a XIX. században, amikor a francia forradalom hatásaként az egyes államokban az alkotmányos átalakulás bekövetkezett, s a parlament költségvetési jogát szinte minden európai országban elismerték. Ennek további folyamánya volt, hogy a törvényhozó testület ellenőrzését a kormány egész gazdálkodására kiterjesztették. Az országgyűlés fenti joga ugyanis nem lenne teljes, ha a költségvetés megállapítását nem követné a számonkérés joga. "E nélkül a költségvetési jog tökéletlen volna, mert a költségvetés megszavazásának akkor lehet a kormányzatra és az államháztartás vitelére irányító hatása, ha az országgyűlésnek jogában áll utólagosan is megvizsgálni és megállapítani, hogy a költségvetési törvény akaratának megfelelően hajtott-e végre."²¹

Az országgyűlés azonban - mint említettük - szervezeténél és felépítésénél fogva sem lehetett alkalmas arra, hogy a kormány feletti ellenőrzést teljes egészében és terjedelmében saját maga végezze.

Nem tehetette ezt már csak azért sem, mert az ellenőrzés nem volt leszűkíthető csak a költségvetési hitelek betartásának ellenőrzésére, hanem "ennél a közigazgatási ellenőrzés szempontjait is egész terjedelmükben érvényesíteni kell, vagyis azt kell bírálnia, hogy a kormány a közpénzek beszédésénél és felhasználásánál az államháztartás vitelére irányadó pénzügyi törvényeket és szabályokat betartotta-e?"²²

Ennek az óriási feladatnak a megoldását tehát sikeresen sem az országgyűlés, sem annak egy bizottsága nem tudta biztosítani, hiszen e tevékenység állandó és tervszerű, céltudatos munkát igényelt. A fentiek világosan indokolták egy független, felelős állami szerv felállítását, amit az 1870. XVIII. tcz. végzett el.

E törvény főbb intézményeit, valamint a törvényjavaslat parlamenti vitáját a továbbiakban együtt szándékozzuk taglalni.

2. A törvény előkészítése

Az országgyűlés pénzügyi állandó bizottsága a házhoz beterjesztett két törvényjavaslatot megtárgyalta, s amiként az 1869. december 12-én kelt, Csengery Antal elnök és Kautz Gyula előadó aláírásával ellátott jelentésében a bizottság megállapítja: "tárgyalásaiban a pénzügyminiszter által előterjesztett javaslat fonálán haladt, jelesül azért, mivel a Várady-féle javaslat bár elvei tekintetében közelebb áll azon felfogáshoz, melyből az alulírott bizottság a kérdésnél kiindul, de szerkezetben a másiknál kevésbé rendszeres a szóban levő intézmény állásának meghatározásánál."²³

A pénzügyminiszteri törvényjavaslat formai tekintetben való helyeslése nem jelentette tehát azt, hogy a bizottság a javaslatot tartalmában is elfogadta volna. A pénzügyi állandó bizottság álláspontja elvi vonatkozásban a miniszteri javaslattól több helyütt is lényegesen eltért.

A legjelentősebb változtatást a bizottság a számvevőszék elnöki státusának betöltésénél eszközölte. Lónyay pénzügyminiszter indítványa szerint ugyanis "az államszámvevőszék elnökét a miniszterelnök felterjesztésére, tanácsosait pedig az államszámvevőszék elnökének felterjesztésére Ó Felsége nevezi ki."²⁴

Az állandó bizottság, mely "oly állást akart a főszámszéknek biztosítani, hogy az teljesen önálló, minden kormány befolyástól független ellenőrzési közeggé legyen"²⁵, ezzel a jogi rendezéssel természetesen nem lehetett megelégedve.

Ezért leszögezte, hogy az államfő a számvevőszék elnökét ne a miniszterelnök előterjesztésére, hanem a képviselőház, "hármaskijelölése" alapján nevezze ki.

Nem volt nézetazonosság a miniszter és a bizottság között a számszék hatáskörének meghatározásakor sem. A bizottság ugyanis a számvevőszék hatáskörét a nyugdíjakra is ki akarta terjeszteni, erre vonatkozólag szintén egy külön paragrafust kívánt felvenni a törvényjavaslatba, "mely paragrafusban tüzetesen kiemeltetik az, hogy a főszámszék hivatva leendő még a nyugdíjazási szabályok megtartása felett őrködni."²⁶

A pénzügyminiszter a pénzügyi bizottság fent említett módosításait keményen ellenezte. Ez tűnik ki "a Magyar királyi minisztertanács Budán 1869. évi december hó 8-ik napján tartott értekezletén" is, melyen ismét tárgyalás alá került az államszámvéveszék iránti törvényjavaslat. "A pénzügyi bizottság ugyanis a pénzügyminiszter ur által minisztertanácsi határozat nyomán országgyűlés elé terjesztett törvényjavaslatban oly változtatásokat tett, hogy a pénzügyminiszter ur azokat elvi szempontból se maga részéről elfogadni, se Ó Felségének azok elfogadását javaslatba hozni nem hajlandó."²⁷

A minisztertanács egésze azonban a módosításokkal szemben nem helyezkedett ilyen merev, elutasító álláspontra. Bár megállapította, hogy "a pénzügyi bizottság által a javasolni szándékolt módosításokat lényegeseznek tartja, mégis nem tartja olyanoknak, melyeknek feltétlen ellenzése, vagy visszautasítása által a jelen országgyűléstől várható egyéb jelentékenyebb vívmányok létrehozását kétségesse tenni eszélyes volna."²⁸

Am a minisztertanács nemcsak politikai megfontolásból hajlott a kompromisszumokra, hanem azért is, mert helyesen ismerte fel, hogy "a képviselők közt általában pártárnyalat nélkül, a szóban levő tárgyra azon nézet van elterjedve, hogy a számvéveszék elnökének kinevezésére, minthogy az bizonyos tekintetben a minisztérium tényeinek ellenőrzésére van hivat-

va, maga a minisztérium, egyenest befolyást ne gyakoroljon, hanem az mintegy a törvényhozó testület befolyásával tekin- tessék."²⁹ A minisztertanács tehát - mérlegelve e kialakult politikai légkört is - nem gördített akadályokat a bizottsági javaslat parlamenti napirendre tűzése elé.

3. A törvényjavaslat parlamenti vitája

Az országgyűlés a törvényjavaslat részletes vitáját 1870. február 7-én kezdte meg. Széll Kálmán, a központi bizottság előadója indokolta meg az új intézmény szükségességét, vázolta feladatait és a törvényjavaslat egyes vitás szakaszait.

"Az országgyűlés a számadások megvizsgálásának az 1848-as törvényekben lefektetett jogát csak úgy gyakorolhatja kimerítően, teljes mértékben és biztossággal, ha fenntartva magának az átvizsgálás jogát, a részletes ellenőrzést, melyet lépésről-lépésre szakadatlanul, minden részletében maga teljesíteni alig volna képes, oly közegre bizza, mely úgy állásra, mint hatáskörre nézve elégséges garantiat nyújt arra, hogy rendeltetését azon föladathoz hiven, mely oly nagy, oly fontos, teljesíteni fogja..."³⁰

Széll állítása szerint "az ellenőrzésnek legfőbb közegge lenne föllállítandó, az állami számvéveszék, mely kívül állván egyrészt a pártküzdelmekből - kivonva lévén a kormány minden befolyása alól, a függetlenség nélkülözhetetlen fölté-

teleivel is fel van ruházva."³¹ A későbbiek során azonban látni fogjuk, hogy mily hamisak és valótlanok ezek az állítások.

A központi bizottság előadója szerint: "Nem lehet egyéb célja a föllábitandó intézménynek, mint az, hogy ellenőrizze folytonosan a ministeri számvevőségeket, melyek az előleges administratív controllt gyakorolják és a számvitel szolgálatát teljesítik, éppugy, mint az államháztartással foglalkozó minden egyéb hatóságot."³² A központi bizottság nézete szerint, ahhoz, hogy a fenti feladatnak a számvevőszék megfelelhessen, olyan elvek alapján kell elhelyezni az állami szervezetek között, amelyek biztosítják ennek rendeltetésszerű tevékenységét.

Széli Kálmán ezeket az elveket két fő csoportba sorolja: "Az egyik az, hogy ezen intézmény részére a törvény oly önállóságot biztosítson, mely koordinálván azt a közigazgatási kormányzattal, megadja szabad működésére minden szükséges eszközt és föltételt a közigazgatási hatóság ellenőrzése céljából; de másrésztől összhangba illessze be a létező államalkatba, a parlamentáris kormányformának nagy keretébe."³³

Az előadói beszéd után a központi bizottság kisebbségi véleményét Györfly Gyula ismertette.

Ehelyütt nem állhat módunkban részletesen taglalni a törvényjavaslat országgyűlési vitájának minden mozzanatát. Célszerűbbnek tartjuk magának az állami számvevőszék intézményét létrehozó törvénynek az elemzését elvégezni, s az egyes §-ok vizsgálatakor mutatnók rá azokra a mély ellentétekre,

amelyek az országgyűlésben e jogszabály tárgyalásakor is kiütözköztek.

Az állami számvevőszék felállításáról s hatásköréről rendelkező 1870. XVIII. t.c.z. 1. §-a szerint az állam bevételeinek és kiadásainak, az államvagyonnak és az államadósság kezelésének ellenőrzése végett állami számvevőszék állittatik fel. "Az alkotmányosság egyik legfőbb követelménye, hogy az országgyűlés a közjövendelmek hovaforrását minél intenzívebben ellenőrizhesse és, hogy ezen munkájában az ellenőrzésre hivatott legfőbb ellenőrző hatóság részéről minél hathatósabb segítséget kapjon."³⁴

E segítség egyik feltétele, hogy az állami számvevőszék a kormánytól szervezetileg független legyen. E követelményt fogalmazza meg a törvény 2. §-a: Az állami számvevőszék a minisztériumtól független, önálló hatáskörrel bír.

Szervezeti felépítését tekintve az állami számvevőszék csaknem megegyezik a minisztériumokkal. Az állami számvevőszék áll: elnökből, egy főszámintanácsosból, a szükséges számú számintanácsosból és a segédszemélyzetből, kikhez a kezelő személyzet járul. /3.§./ Az elnök fizetése elérheti a ministeri fizetést. A törvény 4. §-a az összeférhetetlenség eseteit sorolja fel. A számvevőszéknél érdemi munkát végzők a parlament alsó vagy felsőházának tagjai nem lehetnek, a miniszterekkel, illetve egymással a törvényben meghatározott rokoni viszonyban nem állhatnak. Az állami számvevőszék elnöke és

többi tagjai semmiféle más állami, vagy magánhivatalt és olyan állást vagy tisztséget, mely számadási vagy vagyoni felelőséggel jár, a természetes és törvényes gyámság egyedüli kivételével, nem viselhetnek; és sem közvetlenül, sem hozzátartozóik vagy más közvetítők által nem vehetnek részt oly vállalatok igazgatásában vagy ügyvitelében, amelyek az államnak számolni kötelesek vagy az állammal bárminő segélyezési vagy szerződési viszonyban állanak. /5.§./

A számvevőszék elnökét a képviselőház kezdeményezésére az országgyűlés által kijelölt három személy közül a miniszterelnök ellenjegyzése mellett az államfő életfogytiglan nevezi ki. A minisztertanácsi vitából már kitűnt, hogy e kérdésben - a számszék elnöki státusának mikénti betöltésénél - milyen ellentétes álláspontok merültek fel. Az 1870. XIII. t.cz. 6. §-ának rendelkezése az ellentéteket felemás, kompromisszumos módon oldotta meg.

A kormány azonban úgy vélte, hogy a hármaskijelölés elegendő biztosítékot nyújt majd a neki tetsző elnök kijelölésénél, "Ha figyelembe vétetik, hogy az országgyűlési többségből alakulni szokott parlamenti kormánynak mindig fog annyi befolyása lenni, hogy a kijelölendők sorába legalább egy oly egyén felvétessék, kinek megválasztását Ő Felsége, s. kormánya kívánni fogják,"³⁵ akkor e megoldás kielégítő lehet.

A számvevőszék elnöke egyébként az államfőtől független, az őt el nem mozdíthatja, s működését illetően utasítást nem adhat, egyébként személyesen felelős minden mulasztásért, vagy törvényellenes eljárásért, amelyet vagy maga követ el, vagy

amelyről tudomása van, de nem terjeszti az országgyűlés elé.

Az elnök a számvevőszék tevékenységét személyes felelőséggel irányítja, felelősségre vonása a parlament által megtörténik, mint a minisztereké.

A számvevőszék gondoskodott az un. állami főkönyv vezetéséről, melynek számlái az állami költségvetés szerkezetének feleltek meg.

A központi és az ágazati ellenőrzés koordinációját volt hivatott megoldani a 13. §. "Minden minisztérium köteles ugy saját számvevősége, vagy számvevő osztálya, mint az alatta álló s önálló utalványozási joggal felruházott hatóságok számviteli kimutatásait egybeállítás és ellenőrzés végett az állami számvevőszéknek havonta megküldeni."

A számszék feladata volt az ellenőrzés és a nyilvántartás megszervezése és elvégzése a közigazgatás valamennyi ágában. Ennek kapcsán ellenőrizték, hogy minden számadást kellően igazoltak-e, az utalványozások a költségvetési törvény alapján történtek-e és a kiadások nem haladták-e túl az engedélyezett szintet.

A most vázolt ellenőrzési feladatoknak megfelelően a számvevőszéknek joga volt a miniszteri számvevőségek, vagy számvevő osztályok, valamint más önálló utalványozási joggal bíró állami hatóságok ügykezelését, az állami pénzekről és anyagokról vezetett számadásait, bármely bevételt, vagy kiadást igazoló okiratot, az illető miniszter előzetes értesítése mellett esetről esetre megvizsgálni.

Bármely rendellenes jelenség esetén az állami számvevő-

szék jogosult volt az illetékes minisztertől felvilágosítást kérni, s ha az nem volt kielégítő, akkor az ügy összes irataival együtt megküldte a minisztertanácsnak, amely írásbeli határozatot hozott a kérdésben. Nézetünk szerint a felsorolt jogszabályok nem megnyugtatóak, nem elégségesek a legfőbb ellenőrző tevékenység szempontjából. Ugy tűnik, hogy a törvény e szakasza mégiscsak alárendelte az állami számvéviszést a kormánynak. Ha tüzetesen tovább vizsgáljuk e jogforrást, kételeyeink a számszék függetlenségét illetően méginkább megerősödnek.

Az állami számvéviszék hatáskörébe tartozott - amint arról már említést tettünk - az államadósságok ellenőrzése. A számszék ellenőrizte egyrészt, hogy az állam tartozásait megfelelően nyilvántartják-e, másrészt, "hogy az állam által elvállalt kötelezettségek mind az adósságokra, mindazon tartozásokra nézve, amelyekért az állam jótállást vállalt, a kamatfizetést, a tőketörlesztést és a hitelezők biztosítását illetőleg megtartatnak-e." Ezen ellenőrzési funkció megfelelő ellátása érdekében a legfőbb ellenőrző hatóságnak joga volt a pénzügyminisztérium útján annak hitelügyi osztályától felvilágosítást és kimutatásokat kívánni.

Az 1870. XVIII. t.cz.-nek az eddigiek során vizsgált husz szakasza nem váltott ki különösebben nagy vitát a jogszabály országgyűlési tárgyalása alkalmával. Az ezeket követő rendelkezések megvitatása során azonban kiéleződtek az ellen-

tétek a ház jobb- és baloldala között. Egyes kérdésekben - mint ezt látni fogjuk - a két szárny késhegyig menő csatát folytattott, de már előljáróban meg kell jegyeznünk, hogy sajnos csaknem minden esetben a jobboldal, s a kormány álláspontja győzedelmeskedett.

A 21. § részletes vitája során ütközött ki először a nézetazonosság hiánya a képviselőházban. E szakasz ugyanis feljogosította az állami számvéviszést, hogy negyedévenként az általa végzett összes ellenőrzés eredményéről kimutatást készítsen és azt észrevételeivel együtt a minisztertanácsához megküldje. A minisztertanács pedig a kimutatásokra, illetve észrevételekre hozott határozatokat köteles írásban közölni a számszékkel.

Első pillantásra is látható, hogy ezek a jogszabályok elég erőtlenek voltak a hatékony, életképes ellenőrzés kiépítésére.

A törvény e szakaszát kifogásoló megállapították, hogy a 21. § nem áll összhangban e jogszabály 9. és 15. §-ával. Indokolt lenne ugyanis, "hogy oly esetekben, midőn az állami számvéviszék - ellenőrzése eredményeül - azt tapasztalná, hogy a közigazgatás egyes ágaiban az államköltségvetési törvény által engedélyezett összegeknél nagyobb kiadások tétettek, az erről készitendő kimutatást és észrevételeit ne csak a ministeri tanács elé terjessze, hanem azt egyidejűleg a képviselő háznak is megküldeni tartozzék."³⁶ "Jelentékeny eltérés esetében időközben is jelentés teendő a képviselőháznak."³⁷

E módosító javaslatot az országgyűlés nem fogadta el. Az összefüggések ismeretében azonban ez teljesen érthető. Hatékony ellenőrző tevékenység ellátására, a kormány gazdasági tevékenységének revíziójára az ellenőrző hatóság akkor képes, ha széles hatáskörrel rendelkezik és megbízójával, a parlamenttel közvetlenül érintkezhet. A kormánynak és az azt támogató jobboldali többségnek érdeke éppen ezért azt diktálta, hogy ez a hatóság az országgyűléssel csak közvetve érintkezhessek.

A számvevőszék és az országgyűlés viszonyát nem kevésbé jelentősen befolyásolta az a tény, hogy milyen módon terjesztik az országgyűlés elé a legfőbb ellenőrző hatóság által szerkesztett és összeállított zárszámadásokat. A legnagyobb vita e kérdéssel kapcsolatban alakult ki mind a központi bizottságban, mind a képviselőházban.

Györffy Gyula, aki a kisebbség álláspontját ismertette a ház előtt, leszögezte: "a törvény céljával nem tartja összeegyeztethetőnek a 22. §-t."³⁸ E szakasz szerint "az állami számvevőszék köteles évenként szeptember elsejéig a megelőző évre vonatkozóan zárszámadást, egybehasonlítva az azon évre törvényhozásilag megállapított költségvetéssel, elkészíteni s észrevételeivel együtt a ministeri tanáccsal közölni. A zárszámadás az állami számvevőszék észrevételével és a ministeri tanácsnak ezekre vonatkozó határozataival együtt, a miniszerelnök által haladéktalanul az országgyűlés elé terjesztendő."

A központi bizottság többsége nem fogadta el a kisebbség külön véleményét. Álláspontjuk szerint ugyanis a számszéknek "célja nem lehet egyéb, mint az, hogy az államháztartás és az államszámvitel rendszeren ellenőriztessék, ezen cél pedig az ellenőrzésnek minden stádiumában époly csorbitatlanul tölti be az állami számvevőszék, akár ő terjeszti be a zárszámadásokat, akár a miniszerelnök."³⁹

A törvényjavaslat e kifogásolt megoldásának kétségtelenül hiányossága, hogy nem szabott határozott határidőt arra vonatkozóan, hogy a kormány a zárszámadást mikor, illetve meddig köteles az országgyűlés elé terjeszteni. "Kifogásolható, hogy a törvény nem gondolt arra az eshetőségre, ha a kormány a számvevőszék jelentéseit hosszabb ideig valamely okból nem terjeszti elő."⁴⁰

A kisebbség ennek megfelelően módosítani óhajtja a 22. §-t: "a négy utolsó sor kihagyatván, azok helyett tétessék: észrevételeivel együtt a ministeri tanáccsal közölni, továbbé azt a ministeri tanács határozatai és saját észrevételei kíséretében legfeljebb szeptember hó közepéig a képviselőház elnöke által az országgyűlés elé terjeszteni."⁴¹

Nem kétséges, hogy e módosítás elfogadása a számszéknek a kormánytól való nagyobb függetlenségét eredményezte volna. Az elfogadott és már ismertetett 22. § viszont az állami számvevőszék függetlenségét és felelősségét szinte teljesen irréálissá tette. A függetlenséget azért, "mert ha az államszámvőszék az országgyűléshez nem közvetlenül, önjogulag, hanem csak a ministérium közvetítése mellett és mintegy gyámsága

alá helyezve teheti meg előterjesztéseit, ebből igen könnyen oly helyzet fejlődhetik ki, melyben a ministériumok supremátiáját éreztetni nagyon bőséges alkalma leend. De megcsonkítatik a felelősség elve is, mert azon esetre, ha a ministérium a számvevőszék jelentésének benyújtásával késedelmeskedik, ezen késedelemért az elnököt felelőssé tenni nem lehet."⁴²

A központi bizottság többsége a javaslat támogatására és a kisebbség módosítási indítványának gyengítésére az 1848.III. tc. 37. §-t használta fel. Utolsó argumentumként ugyanis megemlítették, hogy ha az állami számvevőszék terjesztené az országgyűlés elé a zárszámadást, akkor a minisztérium lenne az állami számvevőszéknek alárendelve. Ez azonban teljesen felfedte a kormány szándékát. A minisztérium nem támogathatott olyan törvényszakaszt, amelynek alapján tevékenységét szigoruan és hatékonyan ellenőrzés alá vehetnék. Ezt a tényt sejtette Szontágh Pál is felszólalásában: "Valóságos egyöntetű műtűnik föl előttem, én nem igyekszem megmagyarázni - hisz majd talán egy kutató jogtudós, vagy pedig az, ki a magyar törvényhozásnak történelmét meg fogja írni, le fogja lebbenteni a felyolt annak idejében, miért csuklik meg egyszerre ezen logikai rend a 21., 22. §-ok közt, miért félnek a közel érintkezéstől az országgyűlés és az állami számvevőszék között."⁴³

A hosszúra nyult vita után az országgyűlés, bár csekély szótöbbséggel, a 22. §-t is elfogadta, a központi bizottság javaslatának megfelelően. A szavazásnál 166 igen mellett 147-en mondtak nemet, míg a távollevő képviselők száma 118 volt.

Anélkül, hogy menteni akarnók a törvény e joggal támadható §-át, nem felejtkezhetünk el arról, hogy a gyakorlatban a számvevőszék jelentéseinek parlamenti tárgyalásán, így a zárszámadásvizsgáló bizottság azon ülésein is, amelyeken a zárszámadást, vagy a számvevőszék jelentéseit tárgyalják, az állami számvevőszék mindig képviselve volt, hogy a szükséges felvilágosításokat megadja.⁴⁴

A törvényjavaslat többi szakaszát a képviselőház a részletes tárgyalás során csaknem vita nélkül fogadta el.

V.

Az állami számvevőszék működése

A törvény alapján létrejött állami számvevőszék ideiglenes ügyrendjét, - melynek gerince a régi, megszűnt államfőkönyvelési osztály szabályzata volt - a király 1870. nov. 14-én hagyta jóvá.

A számvevőszék 1871. elején kezdte meg működését.

Az 1870-es zárszámadást már e szerv készítette el, de utólagosan ugyancsak a számvevőszék bírálta el az 1867-es "kezelési kimutatást", valamint az 1863.⁴⁵ 1869. évi zárszámadást is.⁴⁶

Az 1870-es zárszámadást tartalmazó számvevőszéki jelentés⁴⁷ részletesen szól az államháztartásról, az államvagyon, valamint az államadósságok kezeléséről, számviteli tapasztalatokról. E jelentés nemcsak azt tartja szem előtt, hogy szigorúan ellenőrizze a minisztérium gazdálkodását, és a különféle tételek összeállításával, adatok közzétételével az országgyűlésnek elégséges alapot nyújtson a politikai ellenőrzésre, hanem jónéhány alkalommal maga is megbirálja a kormány eljárását.

Az állami számvevőszék az 1870-ik évi államháztartás végeredményeinek kimutatásakor megemlítette azokat a főbb hiányosságokat is, melyeket az egyes minisztériumok "tárcakezelésénél" észlelt.

Igy a közmunka- és közlekedési minisztérium gazdálkodásánál többek között megjegyezte: "a minisztérium csak az utépitésnél felelt meg a várakozásnak annyiban, hogy a nyitott hitelt a kitűzött czélokra felhasználta; a vízépitésnél folytatott működése már kevésbé eredménydus, miután különösen a rendkívüli építésekre nyitott hitel csaknem egészen érintetlenül maradt; a vasutépítésre megszavazott hitel ellenében történt megtakarítása pedig ugy nemzetgazdasági, mint egyszerű pénzügyi tekintetektől is épen káros."⁴⁸

A honvédelmi minisztérium költségvetési tevékenységének birálatakor a számszék nem mulasztotta el megvilágítani azokat a tényezőket, melyek - szerinte - ellenőrzési jogkörének tartalmi vonását emelték ki. "Az állami számszék jogosítva, sőt kötelezve van ... az 1870. évi XVIII. t.cz. és különösen a legfelsőbb jóváhagyást nyert "ideiglenes ügyrend" 17. §-a 4. pontja értelmében a számadások, illetőleg a számadási okmányoknak számszerű megvizsgálásán kívül, különösen azon sokkal fontosabb kérdés megbirálásában ..., vajon a minisztérium kellő takarékossgal rendelkezett-e kiadási hitele fölött? igen vagy nem? s ha nem, mi módon lettek volna a költségek megszoríthatók? ... Az állami számvevőszék nemcsak arra érzi hatáskörét kiterjesztettnek, hogy megítélje, vajon bizonyos tétel bir-e törvényszerű fedezettel vagy nem? - mert ez az első s legkönnyebb része mindazon feladatoknak, melyeket megoldani kötelessége, hanem hivatva van megítélni: vajon a költ-

ségek szükségesek, ozélszerüek-e? és megfelelnek-e az okszerü gazdálkodás követelményeinek."⁴⁹

A minisztertanács nem sietett a számára nem kellemes hangu és tartalmu számvevőszéki jelentés megtárgyalásával. Csaknem három hónappal később tette meg észrevételeit,⁵⁰ s terjesztette a képviselőház elé az "államháztartás, államvagyon és államadósságok kezelése körül szerzett számvevőszéki tapasztalatokat."

E jelentésében a minisztertanács előrebocsátotta, hogy "csupán azon elvi javaslatok taglalásába bocsátkozik és azok fölötti nézeteit fejezi ki, melyeket az állami számvevőszék jelentésének általános részében tesz."⁵¹

A számszék általános elvi javaslatainak tagadásával a legfőbb végrehajtó szerv a számvevőszék valódi ellenőrző jogköre elleni offenzíváját indította meg.

A cél pedig nem volt más, mint a legfelsőbb ellenőrző hatóság egyszerű számszaki, adminisztratív revizori szervvé való viasszaszorítása.

E cél megvalósítása érdekében argumentált a minisztertanács: "Az 1870. XVIII. t.cz. egész szelleméből, de főleg annak 14. §-ából, mely az állami számvevőszéket a közigazgatás körüli ellenőrzés és nyilvántartás tekintetében megillető hatáskört körvonalazza, világosan és félreismerhetetlenül kitetszik, hogy az állami számvevőszék csupán ellenőrzési joggal ruháztatott fel a törvény által, mely jogok terjedelme az idé-

zett törvény 14. § a/-c/ pontjaiban szorososan megvan határozva." Éppen ezért "midőn az állami számvevőszék jelentésének 12. lapján a közmunka- és közlekedési ministériumnak 1870. évi tárczakezelését taglalván, ezen ministérium eljárása fölött ítéletet mond ..., akkor a ministeri tanács véleménye szerint átlépte azon határt, melyet az előbb idézett törvény eléje vont. A ministérium eljárása fölött helyeslő vagy kárhóztató ítéletet mondani a törvényhozás joga, mely e joggal az állami számvevőszéket nem ruházta fel."⁵² A minisztertanács - továbbfűzve a gondolatsort - leszögezte: "Az ellenőrzés köre csak addig terjedhet, és az 1870. XVIII. t.cz. 14. §-a szerint addig is terjed, hogy az állami számvevőszék megfigyelje és kimutassa, vajon a ministérium nem hágta-e tul az országgyűlés által bizonyos célra megszavazott hitelösszeget? azt az országgyűlés által megszavazott célra fordította-e? és az e célra való fordításban megtartotta-e a számviteli rendszer által követelt alakszerűséget? és hogy az e tekintetben észlelt hiányokat, az azok iránt netán nyert indoklásokkal együtt az országgyűlésnek bejelentse. Ami ezen a követelésen tul megy, az az adminisztráció körébe vég, és ellenőrző hatóság feladata nem lehet."⁵³

A ministérium álláspontja szerint ezen tulmenni azért sem lehet, mert a számszék hatáskörének ilyen értelmezése egyrészt az "ideiglenes ügyrend" hivatkozott 17. §-ának 4. pontjából sem vezethető le. E jogszabály szerint "a számadások, illetőleg számadási okmányok nemcsak számszerint, hanem

arra nézve vizsgálándók meg leginkább: vajon az állami vagyon és jövedelmek kezelése, úgy a kiadási hitelek felhasználása körül történt intézkedések megfelelnek-e a törvényeknek, a fennálló külön szabályrendeletnek és az okszerű gazdálkodás követelményeinek? vajon a minisztérium kellő takarékossgal rendelkezett-e kiadási hitele felett? vagy pedig mi módon lettek volna a költségek megszoríthatók?"⁵⁴ A most idézett jogforrási hellyel szembeni argumentáció érthetően sokkal nagyobb gondot okozott, mint az előző - az 1870. XVIII. t.c.z. 14. §-al szembeni érvelés.

Az okfejtés itt eléggé elgyengül, erőtlenné válik. "Az ideiglenes ügyrend ezen §-ából teljességgel nem lehet levonni azon értelmet, melyet az állami számvevőszék annak adni törekedik. Mert az ideiglenes ügyrend ezen §-a sem engedi meg vagy rendeli el, hogy az állami számvevőszék az egyes szakminiszterek ügykezelésébe tanácsadás vagy bírálat által beleereshetjenek."⁵⁵

A minisztertanács a képviselőház elé terjesztett észrevételeiben hangoztatta, hogy a felmerült kérdésekben a döntés a törvényhozó testületet illeti. Ez a testület azonban, mint később látni fogjuk, e vitát nem zárta le, illetve hallgatásával a minisztertanács álláspontját fogadta el.

A további zárszámadási eljárás aktus az 1869-72. évi országgyűlés 436. országos ülésén zajlott le, midőn Lónyay miniszterelnök a fenti - részletesen is elemzett - számszéki jelentést a kormány észrevételeivel együtt a ház elé terjesztette, s egyuttal javasolta annak pénzügyi bizottsághoz való

utasítását.⁵⁶ E javaslatát a képviselők el is fogadták. A pénzügyi bizottság április 10-én reagált először e határozatra. A bizottság "nem látta többé magát azon helyzetben, hogy egy oly feszített tevékenységet, folytonos foglalkozást és beható osztatlan figyelmet igénylő munkát folytasson, minőt az 1870-ik évi zárszámadásoknak, az állami számszék ezekre vonatkozó részletes jelentésének, a minisztérium észrevételeinek, ezen kívül az 1867-ik évi kezelési kimutatások és az 1868. és 1869. évi zárszámadásokra vonatkozó számszéki és ministeri jelentéseknek és pótjelentéseknek, e nagy terjedelmű és oly nagy fontossággal bíró előterjesztéseknek gondos, a részletekbe is beható tárgyalása és eredményre vezető átvizsgálása feltétlenül megkíván".⁵⁷ A bizottság e nyilatkozata pedig azt jelentette, hogy a parlament már csak a következő ciklusban dönthetett a zárszámadások elfogadásáról, a felhasznált összegek utólagos jóváhagyásáról.

Azt gondolhatnók, hogy az 1872-ben megválasztott képviselőháznak első dolga lesz az államháztartás már régóta rendezetlen ügyének letárgyalása. Nem ez történt. Igaz, Lónyay miniszterelnök már 1872 novemberében benyújt egy határozati javaslatot,⁵⁸ hogy a számadásokat, illetőleg az azokra vonatkozó számszéki jelentéseket és a minisztériumok ezekre tett észrevételeit ismét szignálják ki a pénzügyi bizottságnak olyan utasítással, hogy azokat vagy maga vegye tárgyalás alá, vagy adjon azok megvizsgálásának módja iránt véleményes jelentést;⁵⁹ ám erre a javaslatra a pénzügyi bizottság csak 1873 februárjában reagált.⁶⁰

A bizottság a képviselőházhoz küldött jelentésében leszögezte: "Miután ... öt év zárszámadásainak az állami számszék és minisztérium azokra vonatkozó jelentéseinek, pótjelentéseinek és észrevételeinek átvizsgálását" kell elvégezni, "a bizottság azon kérést intézi a házhoz: szaporítsa meg a számadások átvizsgálásának munkájára a bizottságot még hat taggal."⁶¹ A képviselőház ezzel szemben Ghyczy Kálmán pénzügyminiszter indítványát⁶² fogadta el. Ez az indítvány külön zárszámadási bizottság választását célozta. És páratlan gyorsasággal - másfél évi csend után - a ház 1874. október 29-én,⁶³ megválasztotta a zárszámadási bizottságot.

A zárszámadási bizottság azután végre munkához látott. Szorgos, kitartó munkával sikerült a restanciát ledolgozni. Először az 1867. évi pénztári kimutatást,⁶⁴ majd az 1868-as,⁶⁵ továbbá az 1869-es⁶⁶ zárszámadást vizsgálták meg. Az 1870-es zárszámadási jelentést⁶⁷ a bizottság a házhoz 1875. április 27-én nyújtotta be.

Ez a jelentés azonban mindenképpen csalódást okozott, különösen az állami számvevőszéknek. Mert, bár a különböző számadások, számítások ellenőrzése körül nagy körültekintést és precizitást tanúsított a zárszámadási bizottság, de éppen a lényegi kérdésben, a számszék hatáskörének vitájában nem foglalt állást. "A zárszámadási bizottság a ministertanács és a számszék között az utóbbi hatáskörére vonatkozólag felmerült elvi eltérés taglalásába, sem az idézett törvénycikk idevágó intézkedéseinek értelmezésébe ezuttal nem bocsátkozik, amennyiben ezen kérdésnek czélszerű és alapos megvitatása és el-

döntése akkor fog leghelyesebben eszközöltetni, mikor a képviselőház az állami számvitel rendszere iránt és ezzel kapcsolatosan az állami számvevőszék ügykezelésének szabályozásáról szóló törvényjavaslatot veendő tárgyalás alá."⁶⁸ Megjegyzendő azonban, hogy az utóbbi kérdést szabályozó törvény sem rendelkezett a vitát illetően.⁶⁹

Nem hozott döntést a vitában a képviselőház sem, mely 1875. május 7-én tárgyalta és fogadta el az 1870. évi zárszámadást.⁷⁰ A kormány s az egyes minisztériumok pedig e hallgatást úgy értelmezték, hogy az állami számvevőszék csupán számszaki, revizori ellenőrzésre jogosított szerv.⁷¹

x x x

Dolgozatunkban végigkísértük a dualizmus-kori magyar állam központi ellenőrzési szerve, az állami számvevőszék létrejöttének fázisait, illetve kezdeti tevékenységének főbb mozzanatait.

A burzsoá parlamentarizmus - mint láttuk - nálunk is megteremtette a törvényhozás kormány fölötti ellenőrzésének jogkörét, a parlament pedig a gazdasági ellenőrzés feladatának ellátására létrehozta az állami számvevőszéket.

Az állami számvevőszék ezt a feladatot azonban tevékenységének általunk vizsgált első szakaszában nem tudta kielégítően megoldani. E sikertelenség okait kutatva megállapíthatjuk, hogy a legfőbb ellenőrzési szerv achilles-sarka éppen az a tisztázatlan jogállás volt, melyet a számszéknek az 1870. XVIII. t.c.z. biztosított. A számvevőszéket ugyanis a "létező államalkatba" oly módon illesztették be, hogy azt lényegében

a kormánytól tették függővé. Ez a tételünk még akkor is megdönthetetlennek tűnik, ha figyelembe vesszük, hogy az 1870. XVIII. t.c.z. a számvevőszéket a kormánytól szervezetileg elválasztotta ugyan, de ez csupán elődjével, az addig pénzügyminiszteri felügyelet alatt működő "államfőkönyvelési osztállyal" szemben volt előrehaladás. Az új ellenőrzési szerv függetlenségét ugyanis a törvény elsősorban azzal tette kétségesé, hogy a számszéket elzárta a képviselőházzal való közvetlen érintkezéstől. A legfőbb ellenőrzési szerv - amint arról szót is ejtettünk - jelentéseit, észrevételeit közvetlenül nem, hanem csak a kormány, illetve annak elnöke útján juttathatta el a parlamenthez.

Am a törvénynek még ennél is lényegesebb hiányossága volt az, hogy nem biztosította határozott, világos rendelkezésekkel a számvevőszék jogát a kormány gazdasági, pénzügyi működésének érdemi ellenőrzésére és bírálatára. Ennek hiányában pedig a számszék tevékenysége és ezzel együtt a parlamentnek a gazdálkodó szervek fölötti ellenőrzési jogköre csupán formális volt, s így hatástalan maradt.

Ezek után nem csodálható, hogy a számszék kezdeti tevékenységét közel sem koronázta jelentős siker, bár hozzá kell tennünk, hogy a fenti okokon kívül az eredményes munkát még szervezési és ügyviteli hiányosságok is hátráltatták. De maga a törvényhozás sem ismerte fel ellenőrzési szervének jelentőségét, vagy ami még valószínűbb, a parlament többsége nem is akarta a saját kebeléből alakult kormány tevékenységét komolyan megbírálni.

A parlamenti többség, a kormánypárt ugyanis a belőle alakult kormánnyal azonos osztályérdekeket képviselt, ezért nyilván nem tartotta politikusként a minisztériumok költségvetési gazdálkodásának hibáit, hiányosságait felhánytorgatni, a korrupciót, az elburjánzó gazdasági és pénzügyi visszaéléseket felfedni. Ha ugyanis az említett hibákat, hiányosságokat, korrupciót és panamát a számszék az ország nyilvánossága elé tárja, ezzel lehetőséget adott volna az ellenzéknek a kormánnyal szembeni kritika fokozására, ily módon akaratlanul is támogatná a parlamenti ellenzék harcát a többséggel szemben.

A fentiek - úgy gondoljuk - érthetőbbé teszik azt a tényt, hogy a kiegyezés után "a már régóta rendezetlen államháztartás letárgyalása" több mint öt évi késést szenvedett. E késedelem pedig legékeesebb bizonyítéka volt a központi állami ellenőrző tevékenység nem kielégítő, lényegében teljesen formális működésének.

Az állami számvevőszék azonban az általunk vizsgált időszak után sem vált jelentős ellenőrző szervvé, még annak ellenére sem, hogy az 1914. IV. t.c.z. az állami számvevőszék nevét "M. kir. Legfőbb Számvevőszék"-re változtatta. Pedig e jogszabály célja éppen a számszék tekintélyének növelése volt. A törvény alkotói maguk is beismerték: "Az Állami Számvevőszék közjogi állását és hivatását igaz mivolta szerint belevinni a köztudatba mindaddig nem sikerült. De még a hivatalos köröknek jó része sincs tisztában - az állami számvevőszéknek több mint

42 évi fennállása után sem - e hatóság rendeltetésével és jellegével. E kétségtelenül visszas és a hatóság működésére hátrányosan kiható helyzeten kíván változtatni az 1. §, amely kimondja, hogy az államszámvevőszék neve megváltozik."⁷²

E jogszabály azonban a kérdés formai megoldásával éppen a tartalmi oldalt sikkasztotta el. A számszék kormánnyal szembeni függetlensége működésének egész időszakában fikció maradt.

J e g y z e t e k

1. Berényi-Martonyi-Szamel-Szatmári: Magyar Államigazgatási Jog, Egyetemi Tankönyv, Bp., 1966. 460. old.
2. Balogh Arthur: A törvényhozó hatalom, Bp., 1889. 81. old.
3. Balogh Arthur: i.m. 106. old.
4. Mantuano Rezső: A magyar törvényhozás, Bp., 1906. 310. old.
5. Kmety Károly: A magyar közigazgatási és pénzügyi jog kézikönyve, Bp., 1911. 68. old.
6. Márffy Ede: A magyar pénzügyi jog kézikönyve, Bp., 1930. 138. old.
7. Magyary Zoltán: A magyar állam költségvetési joga, Bp., 1923. 17. old.
8. Tihanyi Lajos: A magyar országgyűlés költségvetési joga és a delegációk, Bp., 1914. 89. old.
9. Márffy: i.m. 168. old.
10. Balogh: i.m. 104. old.

11. Márffy: i.m. 146. old.
12. Török-Petravich-Zsingor: A népi ellenőrzés szervezete és működése. Bp. 1966. 11. old.
13. Fekete-Győr László-Zsingor László: Ellenőrzési kézikönyv, Bp., 1966. 3. old.
14. 1865-ik évi december 10-dikére hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai VI. kötet, 62. old. 328. sz. Az állami bevételek és kiadások 1867-ben. A cs.kir. Legfőbb számszék által közlött számlák alapján az egyes ministériumok és ágak fejezetei és czimei szerint egybeállított a magyar királyi államfőkönyvelés osztály által. Budén, 1868. évi szept. 30-án.
15. Állam-Zárszámadás a Magyar Korona országai részére 1868. évre a magyar királyi Állam-Főkönyvelési Osztálytól. Budán, 1869. évi szeptember hó 30-án.
16. Állami Zárszámadás a Magyar Korona Országai részére, 1869. évre, 1870. évi october hó 28-án. Budán, 1870. A Magyar Királyi Államnyomdából.
17. Pap Dávid: Állami zárszámadás joga. Bp., 1897. 26. old.
18. Az 1869-dik évi ápril. hó 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai, /a továbbiakban: Képviselőházi Irományok/ II. kötet, 131. old., 153. sz. Az állandó pénzügyi bizottság jelentése a pénzügyministériumnak az 1868. évi állami zárszámadásokat magában foglaló előterjesztése tárgyában.
19. Képviselőházi Irományok, I. k. 289. old. 99. sz. Törvényjavaslat az államszámvevőszék felállításáról és hatáskö-

- réről. Pest, 1869. július 1-ső napján. Beadja: Várady Gábor s.k.
20. Képviselőházi Irományok, II. k. 109. old. 147. sz. Törvényjavaslat az állam-számvevőszék felállításáról s hatásköréről. Lónyay Menyhért s.k.
21. Teghze Gerber Ferenc: A LÁSZ jogállása, Adó. 1921. évf. 208. old.
22. Teghze Gerber Ferenc: i.m. 209. old.
23. Képviselőházi Irományok, II. k. 350. old., 225. sz. Az állandó pénzügyi bizottság jelentése a felállítandó főszámszék iránt betérjesztett két törvényjavaslat tárgyában. Pest, december 12. 1869.
24. Képviselőházi Irományok, II. k. 109. old., 147. sz. Törvényjavaslat az állam-számvevőszék felállításáról s hatásköréről, 6. §.
25. Képviselőházi Irományok, II. k. 351. old., 225. sz. Az állandó pénzügyi bizottság jelentése a felállítandó főszámszék iránt betérjesztett két törvényjavaslat tárgyában. Pest, december 12. 1869.
26. Képviselőházi Irományok, II. k., 351. old. 225. szám. Az állandó pénzügyi bizottság jelentése a felállítandó főszámszék iránt betérjesztett két törvényjavaslat tárgyában. Pest, december 12. 1869.
27. Jegyzőkönyve a Magyar királyi ministertanács Budán 1869. évi dec. hó 8-ik napján tartott értekezletének. OL. 1736. sz. 17/12 1869. OL. 10. I LXI. 1. sz. /a továbbiakban: Ministertanácsi jegyzőkönyv/ 1. old.

28. Ministertanácsi jegyzőkönyv, 1. old.
29. Ministertanácsi jegyzőkönyv, 2. old.
30. Az 1869-ik évi april. 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója /a továbbiakban: Országgyűlési Napló, 1869-72./ V. k. 188. old.
31. Országgyűlési Napló, 1869-72. V. k. 188. old.
32. Országgyűlési Napló, 1869-72. V. k. 1869. old.
33. Országgyűlési Napló, 1869-72. V. k. 1869. old.
34. Teghze-Gerber Ferenc: i.m. 210. old.
35. Ministertanácsi jegyzőkönyv, 2. old.
36. Országgyűlési Napló, 1869-72. V. k. 204. old.
37. Országgyűlési Napló, 1869-72. V. k. 191. old.
38. Országgyűlési Napló, 1869-72. V. k. 198. old.
39. Országgyűlési Napló, 1869-72. V. k. 192. old.
40. Teghze-Gerber Ferenc: i.m. 211. old.
41. Országgyűlési Napló, 1869-72. V. k. 206. old.
42. Országgyűlési Napló, 1869-72. V. k. 205. old.
43. Országgyűlési Napló, 1869-72. V. k. 217. old.
44. Teghze-Gerber Ferenc: i.m. 211. old.
45. Képviselőházi Irományok, XIII. k., 319. old. 1347. sz.
A magyar királyi állami számvevőszék jelentése a magyar királyi miniszerelnökhöz, az 1867. évi kezelési kimutatóknak és az 1868. évi zárszámadásoknak számtani megvizsgálásáról. Pesten, 1871. évi július hó 21.
46. Képviselőházi Irományok, XIII. k., 343. old. 1348. sz.

A magyar királyi állami számvevőszék jelentése a magyar miniszerelnökhöz, az 1869. évi állami zárszámadásnak megvizsgálásáról. Pesten, 1871. évi szeptember hó 13-án.

47. Képviselőházi Irományok, XIV. k., 1. old. 1351. sz. Részletes jelentés az 1870-ik évi Államháztartásról, az államvagyonról, az államadósságok ellenőrzéséről és az azok körül szerzett tapasztalatokról. Az országgyűlés elé terjeszti Pesten, 1871. évi október 27-én a magyar királyi Állami Számvevőszék.
48. Képviselőházi Irományok, XIV. k. 13-14. old., 1351. sz.
Részletes Jelentés az 1870-ik évi Államháztartásról...
49. Képviselőházi Irományok, XIV. k. 22. old. 1351. sz. Részletes jelentés az 1870-ik évi Államháztartásról...
50. Vitába kell szállnunk Mathlekovits Sándor: Magyarország államháztartásának története 1867-1892-ig /Bp. 1893-95./ c. munkájának I. k. 264. és következő oldalain található adatokkal, az 1872. jun. 25.-i minisztertanács ugyanis a zárszámadásokkal már csak azért sem foglalkozhatott, mert e napon a minisztertanács nem is tartott ülést.
51. Képviselőházi Irományok, XIV.k., 219. old. 1352. sz.
A magyar királyi ministertanács észrevételei, melyeket a magy. kir. állami számvevőszék által az 1870-ik évi állami számvevőszék által az 1870-ik évi államháztartás, államvagyon és államadósságok kezelése körül szerzett számviteli tapasztalatairól 1871-ik évi október

- 27-én 2903. sz.a. tett részletes jelentésére a m.k. miniszerelnök az országgyűlés elé terjeszt.
52. Képviselőházi Irományok, XIV.k. 219-220. old. 1352. sz.
53. Képviselőházi Irományok, XIV. k., 220. old. 1352. sz.
54. Képviselőházi Irományok, XIV. k. 221. old. 1352. sz.
55. Képviselőházi Irományok, XIV. k. 221. old. 1352. sz.
56. Országgyűlési Napló, 1869-72. XX. k. 82. old., 1872. II. 15-én tartott 436. orsz.ülés.
57. Képviselőházi Irományok, XIV. k. 268. old. 1447. sz. Az állandó pénzügyi bizottság jelentése az állami zárszámadások ügyében.
58. Az 1872. évi szeptember hó 1-én hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai /a továbbiakban: 1872. Képviselőházi Irományok, II. k. 186. old. 132. sz. Határozati javaslat, Beadja Gr. Lónyay Menyhért s.k.
59. 1872. Képviselőházi Irományok, II. k. 186. old. 132. sz.
60. 1872. Képviselőházi Irományok, IV. k. 252. old. 244.sz.
Az állandó pénzügyi bizottság jelentése a zárszámadások átvizsgálása iránt.
61. 1872. Képviselőházi Irományok, IV. k. 252. old. 244. sz.
62. 1872. évi szeptember hó 1-jére hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója /a továbbiakban: Országgyűlési Napló, 1872-75./ XIII. k. 119. old. 292. orsz. ülés, október 26. 1874. 4079. sz. hat.
63. Országgyűlési Napló, 1872-75. XIII. k. 119. old. 294. orsz. ülés, 4091. sz. hat.
64. 1872. Képviselőházi Irományok, XXI-XXII. k. 221. old. 908.

- sz. Jelentése a képviselőház által az állami zárszámadások megvizsgálására kiküldött bizottságnak "az 1867-ik évi kezelési kimutatásoknak" a magyar kir. állami számvevőszék által eszközölt számtani megvizsgálása tárgyában.
65. 1872. Képviselőházi Irományok, XXI-XXII. k. 235. old. 909. sz. Jelentése a zárszámadási bizottságnak "az 1868-ik évi zárszámadásnak" a magyar kir. állami számvevőszék által eszközölt számtani megvizsgálása tárgyában.
66. 1872. Képviselőházi Irományok, XXIII-XXIV. k. 301. old. 984. sz. A zárszámadási bizottság jelentése az 1869-ik évi állami zárszámadás megvizsgálása tárgyában.
67. 1872. Képviselőházi Irományok, XXIV. k. 14. old. 1029. sz. A zárszámadási bizottság jelentése az 1870-ik évi állami zárszámadás megvizsgálása tárgyában.
68. 1872. Képviselőházi Irományok, XXIV. k. 15. old. 1029. sz.
69. L. az 1880. LXVI. törvényt az állami számvevőszék belső-vezetéről, ügykezeléséről és az állami adósságok ellenőrzésére vonatkozó hatásköréről.
70. Országgyűlési Napló, 1872-75. XVII. k. 49. old. 384. orsz. ülés, 1875. május 7.
71. "Az állami számvevőszék szervezetéről, ügykezeléséről és az állami adósságok ellenőrzésére vonatkozó hatásköréről" szóló 1880. LXVI. t. cz. azonban véglegesen lezárta a vitát. Az "ideiglenes ügyrend"-már említett - 17. §-ának 4. pontját ugyanis a törvény 19. §-a "világosan és akként átírdomította, hogy a törvény szövege a kitűzött czélt

szabatosabban kifejezze, s ezzel minden félreértésnek elejét vegye. Eszerint" az állami számvevőszék köteles a bevételeket és kiadásokat nem csak a tételek számszerinti helyessége, és a számviteli beadványokkal való összehangzása tekintetében megvizsgálni, hanem különösen az 1870. XVIII. t. cz. 14. §-ában kitűzött irányban, azoknak szabályszerűségét tekintettel a törvényekre, jogerejű szerződésekre, a közigazgatás különböző ágaiban tényleg fennálló szabályrendeletekre érdemileg is megbirálni". Világosan látható tehát, hogy a most idézettek távolról sem tették lehetővé a számszék valódi és érdemi ellenőrző tevékenységének kialakulását. Sőt, törvényileg is eloszlatták az esetleges értelmezési kétségeket e kérdéskörben.

72. Magyar Törvénytár, 1914. évi törvényozikkek, Bp., 1915.

Entwicklung der Organisation der zentralen staatlichen
Kontrolle in Ungarn nach 1867

/Resümee/

Der Verfasser bearbeitet in seiner Studie den dem Staatsoberhaupt und dem Parlament zugesicherten Wirkungskreis, dessen Inhalt und Funktion in Bezug der Kontrolle über die Regierung. Er erörtert die gesetzliche Regelung der Befugnisse des ungarischen Parlaments auf dem Gebiet des Staatsbudgets und der Staatsschlußrechnung in der bürgerlichen Epoche.

Die wirksame Kontrolle der finanziellen und wirtschaftlichen Tätigkeit der Regierung überstieg die dem Parlament, bzw. dessen Finanzausschuß zustehenden Möglichkeiten, da diese Funktion eine kontinuierliche und planmäßige zielbewußte Arbeit erforderlich machte.

Aus diesem Grund meldete sich die Notwendigkeit zur Aufstellung eines von der Regierung unabhängigen, dem Parlament verantwortlichen Kontrollorgans, das mit dem G.A. XVIII v. J. 1870 errichteten Staatsrechnungshof ins Leben gerufen wurde.

Der Autor analysiert eingehend die Vorbereitung und Parlamentsdebatte des Gesetzentwurfes über die Aufstellung und den Wirkungskreis des Staatsrechnungshofes, ferner die Organisation, den Wirkungskreis und die Funktionsprinzipien des auf Grund des verabschiedeten Gesetzes errichteten Staatsrechnungshofes, wie auch dessen Verhältnis zum Parlament und zur Regierung.

Eingehend behandelt die Studie die charakteristischen

Zeichen der anfänglichen Funktion dieses Organs, weist auf die Mangelhaftigkeiten und Ursachen der Negativa dieser Institution hin.

Unter diesen Negativa spielte die bedeutendste Rolle die Bestrebung der Regierung, mit der sie den Wirkungskreis des Staatsrechnungshofes einzuengen, die wirksame Kontrolle ihrer finanziellen Tätigkeit zu verhindern trachtete. Da aber selbst die Mehrheitspartei es nicht für erwünscht erachtete, die in der Haushaltswirtschaft der Regierung reichlich auffindbaren Mangelhaftigkeiten, ja sogar Mißbräuche, Gesetzübertretungen, korrupte Erscheinungen vor der Öffentlichkeit ins gehörige Licht zu stellen, erhielt die Kontrollbehörde von dem Parlament keine entsprechende Unterstützung. Demzufolge war der Staatsrechnungshof - dessen leitende Amtsträger durch den König ernannt wurden - nicht in der Lage, eine meritorische Funktion auszuüben, seine Tätigkeit wurde zu einer rein formellen.

Controle central étatique en Hongrie apres 1867

/Résumé/

L'auteur définit la notion du controle exercé sur les activités gouvernementales par le chef d'Etat et le parlement aus points de vue du but et du contenu de ce controle; puis il examine les attributions des organes chargés de l'exercice d'un tel controle pour passer a l'analyse des dispositions de la loi hongroise de l'époque bourgeoise relatives a l'établissement du budget étatique par le parlement et a l'examen par ce dernier des comptes de cloture.

Or, il est évident que ni le parlement ni la commission des finances ne pouvaient efficacement contrôler la gestion financière et économique du gouvernement, un tel contrôle exigeant des activités continues et bien organisées.

Ainsi la nécessité s'est imposée de créer un organisme de contrôle indépendant du gouvernement et responsable devant le parlement. Les dispositions relatives à cette institution ont été prévues par la loi XVIII de l'an 1870 sur l'institution et les attributions de la Cour des comptes.

Les développements historiques consacrés aux travaux préparatoires et à la discussion par le parlement du projet de cette loi sont suivis par l'analyse détaillée de la structure du nouvel organisme, de ses attributions, des principes qui régissaient ses activités, et de ses relations au parlement, respectivement au gouvernement.

Après avoir décrit les caractéristiques des activités déployées dans les premiers temps par la nouvelle institution, l'auteur expose les défauts. Parmi les causes de ceux-ci il met en vedette les efforts faits par le gouvernement pour restreindre les droits de la Cour des comptes et empêcher celui-ci dans l'exercice d'un contrôle efficace sur sa gestion financière. De l'autre côté, la majorité parlementaire ne s'étant guère soucée de voir les nombreuses lacunes de la discipline budgétaire, voire les abus et les illégalités commis dans ce domaine, publiquement dénoncés, l'organe du

contrôle ne bénéficiait pas de sa part de l'assistance nécessaire. Dans ces conditions, la nomination des hauts fonctionnaires de la Cour des comptes par le roi /sur la proposition du parlement/ ne pouvait empêcher que le fonctionnement de cette haute juridiction eût au fond le caractère d'une pure formalité.

Készült az ELTE Sokszorosító Üzemében
300 példányban
Felelős kiadó: Dr. Sárándi Imre
Felelős vezető: Szántó Endre
ELTE 71137