

A zárszámadási jog kialakulása és első országgyűlési alkalmazása

A zárszámadási jog nem más, mint a közpénzek – ellenőrzést követő – elköltésével kapcsolatos jogi cselekmények összessége. Ebből máris a következő kérdések adódnak: ki határozza meg, hogy mire kell (köz)pénzt költeni, ki hagyja jóvá a költségvetést, ki ellenőrzi a közpénzek felhasználását, ki készíti el a zárszámadást, valamint az, hogy ki és milyen formában hagyja jóvá a zárszámadást.

Ahhoz tehát, hogy a zárszámadási jogról beszélhessünk, két jogintézményt kell körül járnunk. Az első a költségvetési jog, ami lényegében az adómegajánlással kapcsolatos jogból alakult ki. A másik intézmény a pénzügyi ellenőrzés, amely szorosan kapcsolódik a hatalmi ágak szétválasztásához, azaz a végrehajtó hatalom pénzügyi tevékenységének a törvényhozó hatalom általi ellenőrzéséhez.

A számvevőszéki ellenőrzés létrehozását és az általa betöltött állami funkció szükségességét elsődlegesen az indokolta, hogy az állami főhatalmat aktuálisan gyakorló jogintézmények objektív, áttekinthető és közérthető képet akartak kapni az állami költségvetésben szereplő összegek felhasználásáról, az állami feladatellátás célra tartottságáról, a végrehajtó hatalom hatalomgyakorlásával járó feladatellátás jogszabályi megfelelőségéről és eredményességéről. A törvényhozó hatalom megerősödésével és az alkotmányos parlamentarizmus hazai kialakulásával egyidőben szembesülni kellett azzal a ténnyel, hogy a képviseleti rendszer sajátosságai miatt – napjainkban a választási rendszer sajátosságai miatt – az országgyűlés nem pénzügyi szakértő testület, hanem „*tipikusan hatalomátruházó hatalom.*”³ A törvényhozás a hatalomgyakorlás rendszerében biztosított ellenőrzési funkcióját szakértő szerv létrehozásával⁴ és annak folyamatos működtetésével biztosíthatta és biztosítja ma is. Bár a törvényhozás jogkörébe tartozik a kormányzat, illetve a költségvetés végrehajtásának ellenőrzése, nem rendelkezik azokkal az emberi és adminisztratív erőforrásokkal, amelyek az ellenőrzés megfelelő hatékonyságát biztosítanák.

A hatalommegosztás rendszerében a Számvevőszék sajátos feladatot lát el és az országgyűlés egyik támasza a végrehajtó hatalom esetleges túlkapásaival szemben. „*Az állam feltételezett egysége mögött a hatalmi góccok sokasága áll, amelyek jelentősen módosítják azt a hatalomgyakorlási képletet, amit az intézményi elrendezés mutat.*”⁵ A hatalom megosztása az önkényuralom elleni leghatásosabb védekezés,⁶ hiszen a hatalomrészek egyik birtokosa sem tud, legfeljebb csak időlegesen, a másik fölé kerülni.

A törvényhozás annak érdekében, hogy a szakértő szerv feladatellátása független és tárgyilagos legyen, a XIX. századra olyan, lényegében kiegészítő hatalmi ágat hozott létre, amely számára biztosította a szakmai és funkcionális függetlenséget.

¹ Dorogi Zsolt, doktorandusz, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

² Legeza Dénes PhD, a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala Szerzői Jogi Főosztályának főosztályvezető-helyettese, a Szerzői Jogi Szakértő Testület titkára

³ CSERVÁK Csaba: A hatalmi ágak megosztásának XXI. századi kérdései az Alaptörvényt követően. *Pro Futuro*, 2015 (2) 35.

⁴ KUKORELLI István: A parlamenti ellenőrzés. In: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Osiris, Budapest, 2007. 357.

⁵ BIBÓ István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In: BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok. II. kötet (1945-1949).* Magvető, Budapest, 1986. 391.

⁶ CSERVÁK Csaba: A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása. *Jogelméleti Szemle*. 2002 (1) 1. továbbá CSERVÁK Csaba: Development Span of the Hungarian Governmental Forms (in an International Comparison). *Journal on European History of Law*, Vol. 7/2016, NO.1, 85-86.

A jelen tanulmány első része az országgyűlés adómegajánlási jogának fejlődését mutatja be, valamint azt a folyamatot, hogy e jog miként alakult át a XIX. századra költségvetési joggá. A tanulmány második része ismerteti a költségvetési jog és a zárszámadási jog megjelenését az 1848-i áprilisi törvényekben. Az 1867. évi kiegyezés éveiben e két jog szintén előtérbe került, ezért a tanulmány harmadik része a kialakuló törvényi és intézményi kereteket vizsgálja. A negyedik részben a zárszámadási jog első országgyűlési alkalmazása kerül elemzésre. Terjedelmi korlátok miatt a tanulmány nem foglalkozik a pénzügyi ellenőrzés általános történetével és csak vázlatosan utal a Magyar Királyi Állami Számvevőszék létrejöttének előzményeire, ugyanis azt külön tanulmányban szükséges feldolgozni. Az írás időbeli határa 1870. Ez az esztendő ugyanis az első zárszámadási országos határozat elfogadásának éve.

I. Az adómegajánlás joga

Az uralkodók valójában csak a történelem meghatározott periódusaiban és akkor is leginkább csak elméletben rendelkeztek tényleges teljhatalommal.⁷ Hatalmuk gyakorlásának kezdetétől elkerülhetetlen volt – éppen a hatalom eredményes gyakorlása érdekében –, hogy a társadalom bizonyos, jogképes, különböző jellegű, részhatalommal rendelkező rétegei, olykor egyénei (főnemesek, főpapok, nagyurak, hitelezők) ne befolyásolták volna az uralkodói hatalmat.

A feudalizmus korában a királyi hatalom gyakorlásának biztosítékát kezdetben főként az uralkodói földbirtokok méretei, majd a monopóliumokból származó bevételek jelentették. Amennyiben ezek valamelyikének jelentősége csökkent, ez az uralkodók mozgásterének fokozatos szűkülésével járt együtt. Az uralkodói bevételek pótlásának eszközévé a „*jórészt elvesztett földbirtokosi jövedelmei*, [a monopóliumokból származó egyre csekélyebb összegek] *helyére lépő adók*”⁸ váltak.

A bevételek forrásainak változásai komoly társadalmi, politikai következményekkel jártak. A XI–XIII. században a királyi birtokok csökkenésével Európa szerte megfigyelhető az uralkodók és a nemesek közötti egyfajta kényszermegegyezések (1215 – Magna Charta Libertatum és 1294-es módosítása,⁹ 1222 – Aranybulla) megjelenése. Ezekben a dokumentumokban a *status quo* fenntartása érdekében a király a nemeseknek előjogokat (többek között az adózásukra vonatkozó szabályozásokat¹⁰) biztosított, akik ezért cserébe vállalták, hogy vérükkel, azaz katonáskodással adóznak. A nemesek a katonáskodáson felül csak kivételes esetekben voltak hajlandók pénzbeli adóval is hozzájárulni az udvar és a honvédelem költségeihez. „*A rendi dualizmus időszakában az uralkodói hatalom és a rendiség között váltakozó sikerrel folyó küzdelemben a rendek legerősebb fegyvere Európában mindenütt az országgyűlés volt, elsősorban azáltal, hogy az uralkodó számára a hadiadót az országgyűlésen állapították meg.*”¹¹

A magyar országgyűlés szokásjogi alapon évszázadokon keresztül biztosítani tudta, hogy az uralkodó a hozzájárulása nélkül törvényesen ne vethessen ki adót, amely jogosultság

⁷ Bővebben lásd CSERVÁK Csaba: The distribution of Power in Europe and in Central Europe – Separation of Power, Checks and Balances of the Power. *Central European Political Science Review*, Vol. 15., 2014. Winter, 84-91.

⁸ SZIJÁRTÓ M. István: A magyar rendek adómegajánlási joga és a 18. századi adómegajánlási rend kialakulása. *Történelmi Szemle*. 2004 (3-4). 242.

⁹ VÁRNAY Sándor: A budgetjog és gyakorlása I. *Athenaeum*. 1896 (2). 241.

¹⁰ A nemesek és egyházak jószágának szabadságáról szóló 1222. évi III. törvénycikk preambuluma: „Továbbá semmi szerpénzt, sem szabad dénár adót nem szedetünk a nemesek jószágán.”

¹¹ EMBER Győző: Magyarország közigazgatása 1711-1765. *Levéltári Közlemények*. 1983 (1-2). 5.

az 1504. évi I. törvénycikkkel vált a Corpus Juris részévé.¹² „A király rendkívüli jövedelmeinek biztosítása mindig valami rendkívüli állapotot feltételezett, melyben a király erőforrásait az országlakosok segítségével kellett kiegészíteni.”¹³ Ebből következően az adó célhoz kötött volt és csak esetleg fordulhatott elő. A törvényhozás ruházta fel a végrehajtó hatalmat (legyen az uralkodó vagy kormány) a végrehajtó hatalom által meghatározott kiadások fedezésére szolgáló adók beszedésére. A törvényhozó hatalom eleinte az adómegajánlással még nem határozta meg a költségvetési tételeket. Az adómegajánlás joga azonban még nem volt azonos a költségvetési joggal.

A rendszeres adómegajánlás Magyarországon a XVI. század utolsó harmadától jelent meg. Az adók különböző néven – például kamara haszna, hadiadó, koronaörzési pénz – szerepelnek az országgyűlési dokumentumokban. A rendek mindig figyeltek arra, hogy csak kivételes esetekben kerüljön sor több évre szóló adómegajánlásra, mert ezzel is biztosítani akarták, hogy az uralkodó kényszerüljön az országgyűlés összehívására. Az országgyűlések voltak ugyanis a rendi sérelmek, a rendi jogok biztosításának is színterei.¹⁴

A XVII. század közepétől – a Wesselényi-féle összeesküvést követően – az udvar a rendek hozzájárulása nélkül szedett egyre növekvő mértékű adót, ami újabb felkeléshez vezetett. A Rákóczi szabadságharcot követően¹⁵ az 1715. évi VIII. törvénycikk értelmében az adómegajánlás joga visszakerült a rendekhez. Erre a spanyol örökösödési háború időszakára eső korszakra is találó Kovács Árpád azon észrevétele, miszerint „függetlenségi mozgalmaink felívelése, szabadságharcaink időzítése szorosan összefügg a birodalom gazdasági helyzetével.”¹⁶

Az uralkodó által megkívánt hadiadó szétosztása az egyes megyékre az úgynevezett *nádori concursus*okon történt, ahol figyelembe vették az egyes megyék adottságai alapján azok adóképeségét. Az egyes megyékre szétosztott adó összessége adta végül az ország hadiadójának összegét.¹⁷ A megyei országgyűlési követek folyamatosan örködték afelett, hogy a megye már korábban megszerzett jogai fennmaradjanak. Így például Pest–Pilis–Solt–Kiskun vármegye követei számára elő is írták, hogy „*ügyeljének a követek, hogy nemesi előjogok a mostani állapotban maradjanak meg, valamint a szegény népet se terheljék meg erején felül.*”¹⁸ Az 1720-as évektől áll vissza ismét az országgyűlési megerősítés.

Az országgyűlési adómegajánlás feltétele az volt, hogy az ülés megnyitását követően a vármegyék előterjeszthessék „sérelemeiket és kívánalmaikat” (*gravamina et postulata*). Ezeket előzetesen a vármegyei közgyűlés állította össze, majd a követek adták elő. Erre azért volt szükség, mert csak az uralkodónak volt törvénykezdeményezési joga, a követeknek nem.¹⁹ A követek által előadott sérelmeket az uralkodó kezdeményezésére az országgyűlés törvényekkel orvosolhatta. A sérelmeket azért is kellett az adómegajánlás előtt tárgyalni, mert előfordult, hogy az adók megszavazása után a király azonnal feloszlatta az országgyűlést. Az adó megszavazása érdekében az uralkodó készségesebb volt a sérelmek meghallgatásában és a törvények elfogadásában.

¹² 4. § Ha a rendek a királynak „valami segélyt vagy adót ajánlanának vagy szolgáltatnának, azt a főpap és báró uraknak, meg az ország többi nemeseinek közös egyetértésével kell megajánlani és szolgáltatni és ennek a segélynek vagy adónak a fizetése alól senkinek sem szabad magát kivonni vagy azt magától elhárítani.”

¹³ SZÍJÁRTÓ 2004, 243.

¹⁴ SZÍJÁRTÓ 2004, 246-247.

¹⁵ A felkelésről és adózásról szóló 1715. évi VIII. törvénycikk 3. § „... ezért az erre szükséges segélyek és adók dolgában a karokkal országgyűlésileg (hova tudomás szerint különben is tartozik) kell határozni.”

¹⁶ KOVÁCS Árpád: A M. kir. Állami Számvevőszék 1870-es megalakulása és előzményei. *Magyar Közigazgatás*. 2000 (1). 669.

¹⁷ Van azonban forrás arra is, hogy 1727-ben az országgyűlés kényszerű elhalasztása miatt a Helytartótanács vetette ki az adót az országra. KISS Anita (szerk.): *Pest–Pilis–Solt vármegye országgyűlési követutasításai a 18. században*. Magyar Nemzeti Levéltár Pest Megyei Levéltára, Budapest, 2015. 31.

¹⁸ 1728-as követutasítás 10. pont. In: KISS 2015, 36.

¹⁹ ECKHART Ferenc: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. Osiris, Budapest, 2000. 217.

Az országgyűlés kizárólagos adómegajánlási jogát később az 1790/1791. évi XIX. törvénycikk és az 1827. évi IV. törvénycikk is megerősítette.²⁰ Az uralkodó és a rendi országgyűlések közötti egyezkedés mindvégig megfigyelhető volt.²¹ Így például Deák Ferenc az 1840. április 10-én tartott kerületi ülésen elhangzott beszédében is az adómegajánlás feltételéül javasolta a régi sérelmek feliratba való felvételét: „[a]z adó iránti fölíratba föl kellene venni azt a kérelmet, hogy ő felsége a kereskedés akadályait megszüntetni, a só árát, vámokat és harminczadokat leszállítani méltóztassék, a királyi kincstár pedig fizesse ki több megyének régi igazságos követeléseit, melyek iránt Zala és más megyék is irtak már ő felségéhez...”²² Az uralkodó olykor engedett, a rendek pedig megszavazták az adókat. Arra is volt példa, hogy több-kevesebb sikerrel elérték az adók leszorítását vagy legalábbis szinten tartását.

Az adómegajánlás kapcsán felmerül az a kérdés, hogy ha az adómegajánlás, azaz mai kifejezéssel élve, a „kötségvetés elfogadása” az országgyűlés hatáskörébe tartozott, és az uralkodó a rendek hozzájárulása nélkül törvényesen nem szedhetett adót, akkor kinek az érdekében történt az ellenőrzés. Ez a kérdés azonban átvezet a reformkori országgyűlésekhez.

II. A költségvetési és zárszámadási jog megjelenése az 1848-i áprilisi törvényekben

Az előzőekben vázolt történeti áttekintésből látható, hogy a XIX. századig a rendi országgyűlés részéről fel sem merülhetett, hogy a rendek rendszeresen vizsgálják, mennyire hatékonyan történt a befolyt adók felhasználása. Zárszámadás elkészítéséről és elfogadásáról ebben a korban végképp nem beszélhetünk.²³ Pedig a hatalommegosztás rendszerében majd a zárszámadás lesz az országgyűlés egyik legfontosabb jogosítványa. A kérdéssel elméleti szinten az 1848-ban törvénybe iktatott költségvetési jog megjelenése után, a század végén foglalkoznak.

Pap Dávid a XIX. század végén a költségvetési törvénnyel kapcsolatban állapította meg a következőket. A „törvényhozás budget-joga, csonka és tökéletlen jog marad mindaddig, a mig azt a számonkérés joga ki nem egészíti. Addig a költségvetési törvény amolyan *lex imperfecta*, a melynek nemcsak hogy sanctioja nincs, nemcsak hogy az alkotmányosság szempontjából a szükséges jelentősége nincs meg, de olyan törvény, a melynek végrehajtása fölött a parlamentek ellenőrzést sem gyakorolhatnak.”²⁴ A költségvetés megszavazása önmagában nem jogosítja fel az országgyűlést, hogy a végrehajtó hatalomra bárminemű ellenőrzést gyakorolhasson vagy befolyásolja annak politikáját. Pap éppen ezért úgy tartja, hogy a zárszámadási jog a költségvetési jog párja, „[a] költségvetés az ígéret, a zárszámadás az ígéret beváltása; a budget a jövő, a zárszámadás a múlt.”²⁵ Ugyanakkor álláspontja szerint nem szabad a zárszámadás fogalmát pusztán a megvalósult költségvetésre szorítani, mert

²⁰ 1827. évi IV. törvénycikk az 1790/1791. évi XIX. törvénycikk rendelkezésének mindenkor pontos megtartásáról „... a közadózás és bármilyen nevezetű, akár pénzben, akár terményekben, akár újoncokban szolgáltatandó segedelmek ügye az országgyűlés tárgyalása alól (...) semmiféle, még rendkívüli esetekben se legyen elvonható, és hogy az országgyűlésig meghatározott adó nemére és mennyiségére nézve országgyűlésen kívül semmiféle változtatás ne tétessék, hanem úgy hajtassék be, a mint az országgyűlésen, az egyiktől a másikig, megállapított.”

²¹ KOVÁCS 2000, 668.

²² DEÁK Ferenc: Az adó megajánlása föltételeiről. In: KÓNYI Manó (szerk.): *Deák Ferencz beszédei. I. kötet.* Franklin, Budapest, 1882.

²³ PÉTERVÁRI Kinga: A számvevőszékek kialakulása. *Állam- és jogtudomány: a Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézetének folyóirata.* 1998 (3-4). 368-369.

²⁴ PAP Dávid: A zárszámadás joga. *Közgazdasági Szemle.* 1897. (1-2). 3.

²⁵ PAP 1897, 5.

szerinte „a zárszámadás az állam pénzügyi élet-működésének és pénzügyi helyzetének hiteles följegyzése és ellenőrzése.”²⁶

Az adómegajánlás joga az az áprilisi törvényekkel, az 1848. évi III. törvénycikkkel alakult át költségvetési joggá.²⁷

Az áprilisi törvények nem voltak előzmény nélküliek. Az 1847-es országgyűlési követválasztások során létrejött Ellenzéki Párt programját a Deák Ferenc által 1847 júniusában megfogalmazott Ellenzéki nyilatkozat foglalja össze. A Nyilatkozatban olyan célok szerepelnek, mint a népképviselő, a törvény előtti egyenlőség, az ősiség eltörlése, a felelős magyar kormány létrehozása. A párt a közteherviselés („közterhekbeni osztakozás”) elérését nem csak abban látta, hogy az eddig, a többnyire nem nemesek által fizetett adókat a teljes lakosság közt ossza meg, hanem azt is a közteherviselés részének tartotta, hogy az országgyűlés határozhassa meg a költségvetést, fogadhassa el a zárszámadást, és a végrehajtó hatalom (pénzügyi és politikai) felelősséggel tartozzon a közpénzek elköltéséért. Az Ellenzéki nyilatkozat szerint „az ország közszükségeinek eddig el nem látott fedezésénél a célok országgyűlési meghatározását, számadást és felelőséget föltételül kötjük.”²⁸

A független magyar felelős minisztérium – azaz a mai kormány – megalakításáról szóló 1848. évi III. törvénycikk 6. §-a úgy rendelkezik, hogy a korábban az Udvari Kancellária, a Királyi Helytartótanács és a Királyi Kincstár között megosztott feladatokat és hatásköröket, amelyhez a pénzügyek mellett polgári, egyházi, kincstári, katonai és honvédelmi kérdések tartoztak, a végrehajtó hatalomra ruházza. Ugyanezen törvény 37. §-a a kormány nevesített feladataként határozza meg az éves költségvetés („az ország jövedelmeinek és szükségeinek kimutatását”) és a zárszámadás („s a multa nézve az általa kezelt jövedelmekről számadását”) elkészítését és azt, hogy évente megvizsgálás és jóváhagyás érdekében ezeket bemutassa az alsó táblánál. A felelősség kérdését igen komolyan gondolták. Ezért a törvény külön rendelkezik arról, hogy a minisztereket felelősségre lehet vonni – többek között – minden olyan tettért, vagy rendeletért, amely a fennálló törvényeket, a tulajdon szentségét sértik, a miniszterek kezeire bízott pénz és egyéb értékek elsikkasztásáért, vagy törvényellenes felhasználásáért („alkalmazásáért”), továbbá „a törvények végrehajtásában (...) elkövetett mulasztásokért, a mennyiben ezek a törvény által rendelkezésükre bízott végrehajtási eszközökkel elháríthatók valának.”²⁹ Azáltal, hogy a költségvetés az országgyűlés által elfogadott és a király által szentesített törvénnyé válik, a pénzügyminiszternek elsőként minden lehetséges eszközzel munkálkodnia kell azon, hogy a törvényben foglalt bevételeket beszedjék és a költségek felhasználása célzottan megtörténjen. A későbbiekben a zárszámadás éppen ezért válhat pénzügyi és politikai ellenőrző eszközzé, mert ha az országgyűlés – akár saját tagjai vagy egy felállítandó Számvevőszék által – arra a megállapításra jut, hogy a miniszter törvényi felhatalmazás nélkül szedetett be adókat vagy költött el közpénzt, akkor a miniszter ellen büntetőjogi felelősségre vonást is kezdeményezhet.

Miért is tekinthető ennyire fontosnak a költségvetési jog? Földes Béla, a XIX. század végi magyar közgazdaságtan kiemelkedő alakja, a költségvetési jog lényegét abban látta, hogy „...ezáltal a nép a régi kormányok túlköltekezései ellen vél erős zsilipeket fölláttani; mi ugyan nemigen éretett el, sőt újabban szüntelenül hallani panaszokat a parlamentek pazar

²⁶ PAP 1897, 5. Magyary Zoltán már a XX. század közepének viszonyaival kapcsolatban hangsúlyozza, hogy „[a] számadási eredmények szolgálnak az államháztartásban is mint minden más gazdaságban, a multa vonatkozó tanulságok alapjául és a gazdálkodás folytatásában való útmutatásul.” MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás – A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában a magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 461.

²⁷ PATZNER László: Legfőbb Állami Számvevőszék 1870-1949. *Magyar Közigazgatás*. 1990 (2). 164.

²⁸ Deák Ferenc Ellenzéki nyilatkozat. KÓNYI 1882, 617.

²⁹ A független magyar felelős ministerium alakításáról szóló 1848. évi III. törvénycikk 32.§ a)-c) pontjai.

*hajlamai felől.*³⁰ Földes szerint az éppen regnáló politikusoknak azért nincs megfelelő pénzügyi mozgástere, mert az elődök veszteségeket hagytak hátra. A törvényhozó hatalom azonban jogosult a közpénzkezelésről rendelkezni, így tovább képes növelni az államadósságot. Ennek pedig sok esetben igencsak nehéz határt szabni.

Az 1940-es években Magyary Zoltán az államháztartásra a gazdasági élet szakadatlan folytonosságaként tekintett, hiszen az az egész ország sorsát képes meghatározni. „*E fontosságánál fogva az a kívánatos, hogy ne ötletszerű legyen, a mindenkori erősebb vagy hangosabb érdekek kielégítéséből álljon, hanem nagy körültekintéssel, messze kitűzött célokkal (...) számolva történjék.*”³¹

A fentiek alapján is érthető, hogy a modern, polgári, önálló, magyar állam eszméi között és így már az áprilisi törvényekben is miért szerepelt kiemelt helyen a költségvetés és ellenőrzésének joga.

Az országgyűlés évenkénti üléséről szóló 1848. évi IV. törvénycikk tárgyalásakor az alsó táblán vita alakult ki az országgyűlés feloszlatásának jogáról. Az országgyűlés összehívása, elnapolása vagy feloszlatása az uralkodó felségjogai közé tartozik. A vita azért támadt, mert eldöntendőnek tartották, vajon a minisztérium feloszthatja-e az országgyűlést, mielőtt az szavazott volna a költségvetésről. Kossuth felvetése szerint „*De van egy társ mégis, a mellynek befejeztetése nélkül az országgyűlést nem szabad eloszlatni, és ez a „budget”, t. i. a költségvetés, és számadás, a mi nélkül az egész administratio megakadna.*”³² Somssich Pál mellett érvelt, hogy ha a minisztérium nem oszthatná fel az országgyűlést, akkor nem is lehetne felelősnek tekinteni, ezért javasolta, hogy legalább háromévente fel lehessen oszlatni az országgyűlést. Kossuth azonban azon az állásponton volt, hogy a minisztériumnak mindenkor legyen feloszlatási joga. A vita során a szöveget módosították és visszaállították az eredeti felségjognak megfelelően, így az országgyűlés feloszlatására vagy elnapolására a király maradt jogosult.³³ A végleges törvényszöveg annyi korlátot állított mégis az uralkodói döntés elé, hogy a költségvetés és a zárszámadás elfogadása előtt az országgyűlést sem berekeszteni sem feloszlatni nem lehet. Egyes főrendiházi tagok ebben a kikötésben is a felségjog korlátozását látták.³⁴

A pénzügyeken belül a költségvetés és a zárszámadás elkészítése a kormány, azon belül a felálló pénzügyminisztérium feladatává vált. Az alsó tábla tagjaiból egy Országos Számadásvizsgáló Bizottmány létesült, amelyet lényegében a Számvevőszék őseként tekinthetünk. A Bizottmány azonban a forradalmi események miatt valódi működést nem tudott kifejteni.³⁵

Az áprilisi törvényekben megfogalmazott elvek és célok nem tudtak kiteljesedni. A korabeli pénzügyi államtitkár szerint „*[a] dolog természeténél fogva az országnak valamennyi közpénztárai s közpénzalapjai kezelésének, s e körüli rendelkezéseknek a pénzügyi minisztérium hatásköréhez kellene tartozniok.*”³⁶ A pénzügyi igazgatás azonban széttagolt volt, minden minisztériumhoz tartozott valamilyen szintű pénzügyi hatáskör. A pénzügyminisztériumon kívül a számvevőségeket nem tudták megszervezni, „*általában*

³⁰ FÖLDES Béla: Költségvetési kérdések. *Budapesti Szemle*. 1891 (179). 248.

³¹ MAGYARY 1942, 462.

³² Pozsony, 1848 március 20. Kossuth felszólalásai az országgyűlés évenkénti tartásáról, a hitelintézet felállításáról és sajtóról szóló törvényjavaslatok vitájában. BARTA István (szerk.): *Kossuth Lajos összes munkái XI.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 1951.

³³ CSERVÁK Csaba: A jogi és politikai felelősség érintkezése, elhatárolása. *Glossa Iuridica Jogi Szakmai Folyóirat*. 2015 (1-2). 184.

³⁴ Az országgyűlés évenkénti üléseiről szóló 1848. évi IV. törvénycikk 6. §. A törvény elfogadásáról részletesen: RUSZOLY József: „Évenkénti országgyűlést Pesten” (Az 1848:IV. tc. létrejötte). *Acta Universitatis Szegediensis*. 49. Tom. 1-48. Fasc. 1996. 503-518.

³⁵ KOVÁCS 2000, 671.

³⁶ F. KISS Erzsébet: Az 1848–1849-es magyar minisztériumok. Magyar Országos Levéltár, Budapest, 1987. 271.

ideiglenes alkalmazással, illetve a nem alkalmazottak munkára kötelezésével oldották meg a halaszthatatlan számvevői feladatok elvégzését.”³⁷ Így a pénzügyminisztériumnak esetenként más tárcáknál nem megfelelően könyvelt vagy nem kellően ellenőrzött részadatokból kellett kimutatásokat, sőt, állami költségvetést készítenie.

III. A költségvetési és zárszámadási jog a kiegyezés évtizedében

A szabadságharcot követően az Osztrák Örökös Tartományok és a Magyar Királyság között a tízéves neoabszolútizmus szigora csak lassan enyhült. Ausztria 1859-ben jelentős katonai, területi és ehhez kapcsolódóan pénzügyi veszteségeket szenvedett el, ezért Ferenc József számára szükségessé vált, hogy a birodalmán belül az egyes részekkel kiegyensúlyozott viszonyt létesítsen. Előbb a nyílt parancsokkal történő kormányzást „szelídítette meg”, később pedig a bécsi udvar együttműködésre és engedmények adására kényszerült. Ennek első állomása volt az Alexander Bach leváltását követő évben kiadott 1860. október 20-i császári diploma. Ez ugyan visszaállította a törvényes állapotokat, a Magyar Kancelláriát, a Helytartótanácsot és a vármegyei közigazgatást.

Az 1861. évben kibocsátott februári pátensben a vezető magyar politikusok a szuverenitás korlátozását látták, hiszen e szerint a hadügy és a külügy az uralkodó kezében maradna, a főbb pénzügyi kérdésekről pedig a Birodalmi Tanácsban döntöttek volna. A Birodalmi Tanács hatáskörébe tartozott például a királysággal és a valamennyi tartománnyal közös honvédelmi kérdések, vámügyek, „minden kérdés, mely a birodalom pénzügyeit illeti, főleg az államháztartás szabályozása és az állam-költségvetés vizsgálata, új kölcsönök felvétele, létező államkölcsönök fedezése, fekvő államvagyonok elárverelése, átváltoztatása, terhelése, meglevő adók, rovatok, díjak emelése, újak behozása.”³⁸ A februári pátenssel megállapított Birodalmi Tanács összetétele nem fedte a korabeli terület, lakosságszám és a gazdaság arányait, ugyanis Magyarország a 343 tagú testület negyedét adta volna, Erdéllyel együtt pedig a harmadát. A Ferenc József által engedményeknek gondolt feltételeket így a magyar országgyűlés nem fogadhatta el.

E két, „az alaptörvényekkel létrehozott alkotmányok” elfogadása érdekében hívta össze az uralkodó az 1861. évi országgyűlést. A rendek elutasították az újabb alkotmányok elfogadását, mert az 1848-as törvények szellemében az ország felelős minisztérium nélkül nem tudott törvényesen működni. Deák szavai szerint „[a]z országgyűlésnek törvényszabta kiegészítése, a felelős minisztériumnak és a felfüggesztett törvényeknek visszaállítása valának mindenekelőtt szükségesek arra, hogy az országgyűlés törvények alkotásába bocsátkozhassék.”³⁹ A császár, látva a magyarok ellenállását, leiratban szólította fel az országgyűlést, hogy tárgyalásait kizárólag az októberi diplomában és a februári pátensben foglalt tárgykörökre korlátozza. Deák Ferenc az utolsó előtti ülésnapon, a várható feloszlattal szemben óvást jelentett be, hivatkozással arra, hogy az országgyűlés a költségvetés és zárszámadás benyújtása és elfogadása előtt fel nem osztható. Ezzel azonban egy nehezen feloldható helyzet állt elő „mert nincs törvényes kormány, mely a költségvetést előterjessze, s az országgyűlése épen az által, hogy a törvényszabta kiegészítés határozottan megtagadtatott, képtelenné van téve a költségvetésnek megállapítására.”⁴⁰ A februári pátens

³⁷ F. KISS 1987, 147.

³⁸ Az 1861. évi február 26-án kelt császári nyílt parancs (Pátens). In: *Az 1865-dik évi december 10-dikére hirdetett*

Országgyűlés Főrendiházának irományai. I. kötet. Pest, Athenaeum, 1868. 9-13.

³⁹ Óvás, Deák Ferenc 1861. augusztus 24-i felszólalása. In: HAJNIK Imre (szerk.): *Az 1861. év april 2. Pesten egybegyűlt Országgyűlés Képviselőházának naplója II. kötet.* Landerer és Heckenast, Pest, 1861. 291.

⁴⁰ Uo.

elfogadása azt is jelentette volna, hogy az országgyűlés elveszíti a költségvetés jelentősebb tételeinek meghatározásához való jogát, az adók kivetésének jogát, az államháztartás szabályozására (számvitelére) vonatkozó jogot és a pénzügyi ellenőrzéshez való jogot is, hiszen a Birodalmi Tanács számára maradt volna fenn az állami költségvetés vizsgálata.

A képviselőház minden ezt követő udvari lépést alkotmányellenesnek tekintett, és kételkedve ugyan, de bíztak abban, hogy az uralkodói feloszlatás esetén új képviselőválasztást fognak tartani és három hónapon belül újra összeülhet a képviselőház. Ezért meg is szavazták a személyzetnek három hónapra előre járó illetményeket.

A következő országgyűlés összehívására azonban csak később került sor.

Deák Ferenc 1865. április 16-i Húsvéti cikke nagyban hozzájárult a kölcsönös engedményeket kívánó kiegyezés megszületéséhez. Deák a Húsvéti cikkben megnyugtatta a közvéleményt, hogy a közös uralkodó és hadügy mellett az osztrákok és a magyarok megférnek egymás mellett: „[p]árhuzamosan a magyar alkotmánynyal megfér a közös uralkodó alatt, a közös védelem mellett, a lajtántúli országok teljes alkotmányos szabadsága is. Nem állanak ezek ellentétben egymással; azt hiszszük, hogy megállhatunk egymás mellett, a nélkül, hogy egymást absorbeálni akarnók.”⁴¹

A kiegyezés érdekében tett kölcsönös engedmények egyik lépéseként az uralkodó 1865. december 14-ére összehívta az országgyűlést. Az egymás irányába tett gesztusok folytatódtak 1866-ban, mígnem 1867 januárjában gróf Andrássy Gyula, báró Lónyay Menyhért és báró Eötvös József vezetésével megkezdődtek a hivatalos kiegyezési tárgyalások. Ferenc József számára elsősorban a porosz katonai fenyegetés miatt volt sürgető a megegyezés, ezért a magyar tárgyalófelek a hadügy és a nemzetközi kereskedelmi szerződésekért cserébe lényegében bármit követelhettek. A magyar kormány 1867. február 17-én alakult meg, melynek pénzügyminisztere 1870. május 21-ig báró Lónyay Menyhért volt.

A kiegyezés során létrejött új közjogi állapotot törvényben rögzítették. A pénzügyekkel kapcsolatban az 1867. évi XII. törvénycikk⁴² több költségvetési kérdést is tartalmazott. Így annak ellenére, hogy a király több uralkodói címet is viselt, a magyar országgyűlés a magyar királyt megillető udvartartás költségeiről önállóan kívánt határozni. Habár sikerült Ferenc Józsefnek elérnie, hogy ő legyen a legfőbb hadúr, mégis, a katonaság fenntartásával járó részletszabályok (újoncmegajánlás, szolgálati idő, élelmezés) megalkotásáról a magyar törvényhozás dönthetett.

A kiegyezési törvény fontosnak tartja hangsúlyozni, hogy a közös ügyeken⁴³ túl az osztrák félnek és az uralkodónak a magyar államháztartásra több befolyása nem lehet.⁴⁴ Az éves költségvetési ciklusokkal összefüggésben lényeges kérdésnek tartották azt is, hogy az áprilisi törvényekkel létrehozott országgyűlés feloszlatóságára vonatkozó rendelkezéseket pontosítsák. Az eredeti rendelkezés szerint az uralkodó bármikor feloszlathatta volna az országgyűlést, de három hónapon belül újra össze kell volna hívnia. Ez a szabály azonban nem volt tekintettel arra a nem várt helyzetre, ha a feloszlatásra azelőtt került volna sor, hogy az országgyűlés még nem határozott volna a költségvetésről és a zárszámadásról. A módosítás lényegében korlátozza az uralkodó jogát, kimondva, hogy „az országgyűlés még azon év folytán, és pedig oly időben összehívandó, hogy mind a befejezett számadások, mind a jövő évi

⁴¹ Deák Ferenc Húsvéti cikke. *Pesti Napló*. 1865. április 16.

⁴² A magyar korona országai és az Ó Felsége uralkodása alatt álló többi országok között fennforgó közös érdekű viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról szóló 1867. évi XII. törvénycikk.

⁴³ Közös ügy volt a külügy, a hadügy és az ezekhez kapcsolódó pénzügyek kezelése. Mindhárom területnek önálló közös minisztériuma volt, érdemi munkát azonban csak a Külügyminisztérium végzett, a másik két minisztérium koordinációs feladatokat látott el.

⁴⁴ 17. § Magyarország minden egyéb államköltségét, a magyar felelős ministerium előterjesztésére, az országgyűlés alkotmányos uton fogja elhatározni; azokat, mint általában minden adót, a magyar ministerium, minden idegen befolyás teljes kizárásával, saját felelőssége alatt veti ki, szedi be és kezeli.

*költségvetés az évnek végéig országgyűlésileg tárgyalathassanak.*⁴⁵ E módosítás értelmében az uralkodó november–február hónapokban nem oszlathatta fel az országgyűlést. Az őszi hónap tekintettel van arra, hogy 1–2 hónap alatt képviseléválasztást tartani nem lehet, az éven túlra csúszás pedig szintén lehetséges, hiszen az országgyűlésnek nem mindig sikerül előző évben elfogadni a következő évi költségvetést.⁴⁶

IV. A zárszámadási jog első országgyűlési alkalmazása

A kiegyezést követő években az országgyűlésnek több, az államszervezet szempontjából jelentős törvényt kellett elfogadnia. Így a jövedéki és más adótörvények mellett a polgári törvénykezési rendtartásról szóló törvény, valamint 1868-ban a horvátokkal történő kiegyezés is ebben a korszakban született. Ugyancsak tekintettel kellett lenni arra – akárcsak 1848–1849-ben is –, hogy az önálló, modern közigazgatás felállításához időre volt szükség. A korábbi intézményeknek át kellett adniuk a folyó ügyeket és archívumaikat, valamint megfelelő személyzetet is kellett toborozni.

A számvitel és pénzügyi ellenőrzés különösen olyan szakterületnek tekinthető, ahol év közben nem lehet változtatni, mert akkor a kimutatások éven belül sem vethetők össze egymással. Ezért az első, 1867. évről szóló zárszámadást a pénzügyminisztérium az osztrák Legfőbb Számvevőszék adatai alapján állította össze. Az 1867 decemberében felállított államfőkönyvelési osztály⁴⁷ 1868. január 1-jétől kezdte meg tevékenységét, mintegy harminc fővel, a pénzügyminisztérium számvevősége pedig közel kétszáz (!) fővel.⁴⁸

A számvevőszéki feladatok a kormánytól és a teljes közigazgatástól független intézményt kívántak. Azonban egy, a végrehajtó hatalomnak alárendelt osztály nem rendelkezhetett olyan hatáskörrel mint amilyen egy független számvevőszék megkívánt volna, például aligha kérdőjelezhetette meg a pénzügyminiszter vagy a kormány más tagjai döntésének szám-, cél- vagy szakszerűségét.

A független Számvevőszék felállítása számos nehézségbe ütközött. A Lónyay által 1868. december 1-jén benyújtott és az 1869. január 1-jén hatályba léptetni tervezett állami Számvevőszékről szóló törvényjavaslat a fenti rövid idő alatt értelemszerűen még a kormány tárgyalásain sem ment keresztül. Ezért az 1868. december 13-i minisztertanácsi ülésen Lónyay javaslatot tett arra, hogy a Számvevőszék feladata egy „ideiglenesen szervezendő külön hivatalra bizattassék.”⁴⁹ Lónyay ugyanis egyrészt fontosnak tartotta, hogy ez az ellenőrzési hatáskör elváljon a pénzügyi kormányzattól. Másrészt mivel a Számvevőszéknek számviteli feladatot is el kell látnia, ezért, ha 1869 folyamán mégis felállna a Számvevőszék, év közben nem tudna elkezdni könyvelni, hanem tevékenységét csak 1870-ben tudná érdemben megkezdeni. Az ideiglenes hivatal ezt a munkát látta volna el úgy, hogy ha majd a törvény hatályba lép,⁵⁰ „az ügykezelés a mondott hivataltól azonnal az új közegnek átadathassék.” A minisztertanács elfogadta Lónyay javaslatát és megbízta, hogy rövid időn belül dolgozza ki a szükséges szabályokat és tegye meg a szükséges intézkedéseket, „azon világos megjegyzéssel, hogy itt csak ideiglenes rendszabályról van szó.”⁵¹ Lónyay a december 21-i minisztertanácsi ülésen nyújtotta be javaslatát. Végül olyan módon, hogy külön hivatal

⁴⁵ Az 1847/8. évi IV. törvénycikk 6. §-ának módosításáról szóló 1867. évi X. törvénycikk.

⁴⁶ Ezt az állapotot nevezik exlexnek, amikor törvényi felhatalmazás nélkül történik az adók beszedése és felhasználása.

⁴⁷ RÉVÉSZ T. Mihály: Az Állami Számvevőszék felállítása és működésének kezdetei. *Pénzügyi Szemle*. 2012 (1). 100.

⁴⁸ *Budapesti Közlöny*. 1868. január 3.

⁴⁹ MNL OL K 27 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek –1868. december 13-i ülés.

⁵⁰ MNL OL K 27 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek –1868. december 13-i ülés.

⁵¹ MNL OL K 27 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek –1868. december 13-i ülés.

helyett a pénzügyminisztériumon belül hozott létre egy új, a pénzügyi ellenőrzéssel foglalkozó osztályt a zárszámadások elkészítésére.⁵²

Habár az osztály felállításával egy időben komoly szakmai lépések történtek az állami Számvevőszék felállítására, a Számvevőszék munkájának megkezdéséig a pénzügyminisztériumi osztály állította össze a zárszámadást, az ellenőrzést pedig az országgyűlés előbb az Állandó Pénzügyi Bizottságon keresztül kívánta elvégezni. Végül egy külön bizottmányjött létre, amelynek tagjai az úgynevezett „hét bátor férfiú” volt.

Az 1867. évi költségvetést még a bécsi pénzügyminisztérium készítette, a zárszámadáshoz pedig az osztrák Legfőbb Számvevőszék szolgáltatott adatokat. Lónyayék tehát nehéz helyzetben voltak a zárszámadás elkészítésekor. Az 1867. és 1868. évekről szóló zárszámadást 1869 őszén terjesztették a képviselőház elé. A pénzügyi bizottság 1869. november 12-i jelentésében a feladat elvégzését visszautasította, mivel a feladat összetettsége miatt *„első vonalban csak állandóul ez, irányban foglalkozó független szakférfiak, tehát egy legfelsőbb állami számszék által vétethetik sikerrel foganatba,”*⁵³ és a bizottság hatásköre a jövőben csupán arra terjedhet ki, hogy a Számvevőszék által elkészített zárszámadást véleményezze. A helyzet feloldására a képviselőház elfogadta, hogy a zárszámadást a felálló héttagú bizottmány vizsgálja meg. A „hét bátor férfiút” a képviselőház 1869. december 6. és 7-i ülésen választotta meg.⁵⁴ A bizottmány elnöke Gajzágó Salamon lett, tagjai Pejacevich László, Ivánka Imre, Vályi János, Wodianer Béla, Ordódy Pál, Harkányi Károly voltak. Végül Ivánka és Vályi visszalépése miatt helyükre Házmán Ferencet és Muzslay Sándort választották.

A képviselőház határozatban pontosan megszabta a bizottmány vizsgálódásának kereteit. Így az 1867. év tekintetében – költségvetési törvény hiányában – az 1867. március 2-án hozott országgyűlési (országos) határozatban lefektetett elveket vehette figyelembe, az 1868. év tekintetében pedig az 1868. évi költségvetési törvényt.⁵⁵ Így például az 1868. évről a bizottmány kijelentette, hogy csak azt vizsgálták, hogy a kormány kizárólag a költségvetési törvényben meghatározott adókat és közjövedelmeket szedte-e be, és ezeket kizárólag a költségvetési fejezetekben meghatározott mértékben használta-e fel, továbbá, hogy az egyes fejezetek között csoportosított-e át összegeket.⁵⁶

A bizottmány gyorsan dolgozott, jelentését 1870. február 17-én nyújtotta be a képviselőháznak. A bátor férfiaknak a szűk három hónap alatt arra is volt idejük, hogy az egyes kérdéses tételek kapcsán magyarázatot kérjenek a pénzügyminisztériumtól. *„A bizottság előre is határozottan kijelenti: hogy mindezen kérdésekre nézve, melyek a törvényből magából folynak, a zárszámadásban kellő és részletes feleletet talált, ha szükségesnek találta mégis több tételt illetőleg a pénzügyminister úr felvilágosító válaszát kikérni, ez részint a kormány eljárásának indokai, vagy igazolása, részint azon tételek teljes és kimerítő felderítése céljából történt.”*⁵⁷ A képviselőházi határozatok értelmében a zárszámadások számtani vizsgálatát, az utólagos számításokat és ellenőrzéseket a jövőben felállítandó Számvevőszék fogja vizsgálni. A zárszámadás kellően precíz volt, de a

⁵² MNL OL K 27 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek – 1868. december 21-i ülés.

⁵³ 153. szám. Az állandó pénzügyi bizottság jelentése a pénzügyminisztériumnak az 1868. évi állami zárszámadásokat magában foglaló előterjesztése tárgyában. In: *Az 1869-dik évi ápril hó 20-dikára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának irományai. II. kötet.* Deutsch, Pest, 1870. 131.

⁵⁴ In: GREGUSS Ágost (szerk.): *Az 1869-dik évi ápril hó 20-dikára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának naplója. IV. kötet.* Légrády, Pest, 1870. 51., 58.

⁵⁵ Az 1868-dik évi államköltségvetésről szóló 1868. évi XXVIII. törvénycikk.

⁵⁶ 321. szám. Jelentése az 1867. évi állambevételekről s kiadásokról szóló kimutatás és az 1868. évi zárszámadás tárgyalására a képviselőház által kiküldött bizottságnak. In: *Az 1869-dik évi ápril hó 20-dikára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának irományai. III. kötet.* Deutsch, Pest, 1870. 216-217. (A továbbiakban: Az 1867-68. évi zárszámadási jelentés.)

⁵⁷ Uo.

bizottmány a maga megnyugtatására tett fel kérdéseket a pénzügyminisztériumnak, valamint három neves pénzügyi szakembert is felkértek, hogy számszakilag vizsgálják meg a számadásokat.⁵⁸

A jelentés alapján a képviselőház megállapította, hogy a két vizsgált év tekintetében a kormány megfelelően járt el, a bevételi és kiadási oldalon tapasztalt eltérések szükségességéről és törvényes felhatalmazásukról meggyőződtek, így a képviselőház „jóváhagyja a ministeriumnak két évi kezelését, megszavazza az eltérésekre nézve a felmentést és egyidejűleg a zárszámadásokat a háznak múlt évi december 2-ről kelt 886. számú határozat értelmében teljesítendő vizsgálat végett a felállítandó számszékhez áttétetni határozza.”⁵⁹ Így a képviselőház 1870. április 1-jén meghozta az első politikai felmentést.

Csengery Antal, a Pénzügyi Bizottság elnökének és Weninger Vince, a közös pénzügyminisztérium osztályvezetője levelezéséből tudható, hogy Lónyay 1870 tavaszán Gajzágó Salamon számvevőszéki elnökké választása mellett többek között azzal is érvelt, hogy a bizottmányban vállalt szerepével lekötözte a pártot és ezt meg kell neki hálálni.⁶⁰ Ilyen szempontból nézve, előbb Gajzágó mint a bizottmány elnöke, később pedig a Számvevőszék elnökeként ellenőrizte ugyanazt a zárszámadást.

A zárszámadási jog gyakorlását illetően már csak azt a kérdést kell tisztáznunk, hogy a képviselőház milyen formában fogadja el és adja meg a felmentvényt. A formakérdés először Lónyay 1868. április 16-i képviselőházi felszólalásában merült fel, igaz a költségvetés kapcsán. Lónyay szerint pénzügyi tárgyú szabályokat, így adót is csak törvényekben lehet előírni. Azonban az országgyűlés évenkénti üléséről szóló 1848. évi törvénycikk 6. szakasza úgy fogalmaz, hogy az országgyűlés a költségvetés és a zárszámadás „*irántoki határozatnak meghozatala előtt*” nem rekeszthető be és nem osztható fel. A költségvetés 1868-tól kezdve törvényi formát öltött, ellenben a rendelkezés szó szerinti értelmezése alapján született meg az 1867. és az 1868. évekről szóló felmentvény, majd az 1869-ikről szóló javaslat is, amely a korábbi gyakorlathoz, már, mint precedenshez tartotta magát. Az országgyűlés tehát önállóan, az uralkodó hozzájárulása nélkül, határozati formában adta meg a végrehajtó hatalom pénzügyi és politikai felmentését.

V. Összegzés

A végrehajtó hatalom pénzügyi ellenőrzése a hatalommegosztás fékek és ellensúlyok rendszerének egyik sarkalatos eleme. Magyarországon az országgyűlés adómegajánlási joga a XIII. században alakult ki és a karok és rendek még a legzordabb időkben is ragaszkodtak a jogosítványukhoz. A XIX. századra igény mutatkozott arra, hogy a törvényhozás szerepe ne csak az uralkodó által elkészített „költségvetés” tételeinek megszavazására szorítkozzon, hanem érdemben alakíthassa és meghatározhassa azt. Az 1848. évi áprilisi törvényekben megjelenő költségvetési jog kiegészült a pénzügyi elszámoltatással is. A végrehajtó hatalomnak évente be kell számolnia arról, hogy valóban annyi pénzt szedett-e be és azt arra költötte-e, amire az országgyűlés jóváhagyása szólt. Ez az ellenőrző funkció speciális szaktudást igényel és valójában ezt a feladatot csak egy külön szerv képes ellátni.

⁵⁸ Bun József, az Egyesült Budapesti Fővárosi Takarékpénztár vezérigazgatója, Suhayda Ferenc a Pesti Hazai Első Takarékpénztár és Uhl Sándor a Pesti Magyar Kereskedelmi Bank főkönyvvezetői. Az 1867-68. évi zárszámadási jelentés. 231.

⁵⁹ Határozati javaslat. In: *Az 1869-dik évi april hó 20-dikára hirdetett Országgyűlés Főrendi Házának irományai. II. kötet.* Pesti Könyvnyomda, Pest, 1870. 29.

⁶⁰ Pest, 1870. június 23. Csengery Antal Weninger Vincének. CSENGERY Lóránt (szerk.): *Csengery Antal hátrahagyott iratai és feljegyzései.* Magyar Történelmi Társulat, Budapest, 1928. 315.

A kiegyezés időszakában ezért merült fel az országgyűlésnek felelős szakmai szervezet, az Állami Számvevőszék létrehozásának igénye. Az intézmény felállításáról szóló törvény életbe léptetése azonban lassan haladt, így szükségessé vált, hogy az ellenőrző szerepet ideiglenesen az országgyűlés közvetlenül gyakorolja. E feladatot a képviselőház tagjai közül választott „hét bátor férfiú” látta el eredményesen. Az 1867. és az 1868. évekről szóló zárszámadási jelentés elfogadását követő pár hónappal később Gajzágó Salamont, a bizottmány elnökét a megalakuló Magyar Királyi Állami Számvevőszék elnökévé választották. Az országgyűlés ezen alkotmányos funkcióját tehát ideiglenesen képes volt, és akár képes lenne ma is közvetlenül ellátni. A szakértelem, azaz a Számvevőszék szakértőinek hiányában e feladatellátás csupán tökéletlen lehet.