

TANULMÁNYOK

ANTIK REMINISZCENCIÁK A FRANCIA KÖZIGAZGATÁSI JOG INTÉZMÉNYEINÉL¹

PÓKECZ KOVÁCS ATTILA
egyetemi tanár (KRE ÁJK)

A modern francia közigazgatás megteremtésének kezdete a francia forradalom (1789-1799) időszakára, a teljes rendszer kialakítása pedig Napóleon konzulátusának (1799-1804), illetve császárságának (1804-1814) idejére esik. Napóleon szakítani kívánt a forradalmi időszak intézményi rendjével, de az *ancien régime* hivatali rendszerét sem látta tanácsosnak visszahozni, mivel a királyság tisztviselőivel szemben kialakult ellenszenv még élénken élt a francia polgárok emlékezetében. Miután az antik állami intézményi hagyományok ebben az időszakban nagy tiszteletnek örvendtek, a napóleoni reformok számára is modellként szolgáltak.² Ilyen ókori mintára létrehozott állami szerv volt a Tribunatus és a Szenátus intézménye. A törvényjavaslatok megvitatására létrehozott 100 tagú testületet, a Tribunatust még maga Napóleon szüntette meg 1807-ben. Bár a Szenátus nevében utalt a római közjogi intézményre, jogállása és működési szabályai azonban jelentősen eltértek antik előképétől.

A római állami intézmények közül a napóleoni korszak számára mintául szolgálók köréből a francia Államtanács (*Conseil d'État*), illetve a prefektusi rendszer a mai Franciaország közigazgatási rendszerének is meghatározó szervei. A tanulmány első részében a principátus korabeli *consilium principis*, valamint a dominatus időszakában működő *sacrum consistorium* modelljének az 1799-ben létrehozott francia Államtanács működésére kifejtett hatását kívánom elemezni. A tanulmány második részében a francia megyei közigazgatás vezetőjének, a prefektusi tisztségnek a római *praefectusok* rendszerével párhuzamos elemeit, illetve a fővárost igazgató francia rendőrprefektusnak a római *praefectus urbi*hoz hasonló jogállását és hatásköreit veszem górcső alá.

1 A tanulmány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001. A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés c. projekt támogatásával készült.

2 ASSALI, Jean-Charles: Napoléon et l'Antiquité. In: *Influence de l'Antiquité sur la pensée politique européenne (XVI^e -XX^e siècle)*. Aix–Marseille, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1996, 423-431.

1. A francia Államtanács intézményének római előképei

A *Conseil d'État* 1799-ben – Napóleon konzulátusa idején – jött létre, főként azzal a céllal, hogy a végrehajtó hatalmat tanácsadó testületként segítse a kormányzati teendők ellátásában. Megalapításával létrejött a francia állam napjainkig az egyik legnagyobb presztízzsel rendelkező állami testülete (*corps de l'État*). A *Conseil d'État* a napóleoni rendszer meghatározó jelentőségű intézménye. Az Államtanács (*Conseil d'État*) létrehozásánál közvetlen modellként ugyan a francia királyság idején jól bevált intézményként működő királyi tanács (*conseil du roi*) szolgált, ugyanakkor összetételében és a jogköreinél is egyértelműen kimutathatók az antik előképek.³

1.1. A francia Államtanács ókori római előképei

A francia Államtanács a (*Conseil d'État*) kialakításánál a római principátus korabeli *consilium principis* és a dominátus korabeli *sacrum consistorium* intézményeinek jogállását és működését tartom szükségesnek megvizsgálni, mivel az ókori római hagyományokat nagyra becsülő napóleoni korszak jogalkotói számára is mintaként szolgálhattak.

1.1.1. A consilium principis

A principátus kezdeti időszakában a császárokat igazgatási és igazságszolgáltatási döntéseik meghozatalánál főként családtagokból, baráti körükből és bizalmasaikból kiválasztott tanácsstagok segítették. Ők a *princeps* legszűkebb tanácsadói köréhez tartoztak, de emellett kialakultak egy állandó tanácsadó testület, a későbbi *consilium principis* csírái is. Ennek az intézménynek az eredete is a köztársaság korára nyúlt vissza. A provinciai helytartók, a *pro-magistratusok* gyakorlata szolgált mintául, akik helytartói szolgálatukra népes baráti körből álló társasággal indultak útnak.⁴ A principátus első császárai a *consiliumukba* elsősorban a szakértelemmel rendelkező felszabadítottjaikat hívták meg, de szenátorokat és lovagi rangú tisztviselőket is találhatunk tagjai között.⁵ A tanácsadó testületbe egyrészt a *princeps*szel magán- és politikai

3 CHALTIEL TERRAL, Florence: *Le Conseil d'État acteur et censeur de l'action publique*. Paris, LGDJ, 2017, 24-25.

4 LEFEBVRE, Sabine: *L'Administration de l'Empire romain d'Auguste à Dioclétien*. Paris, Armand Colin, 2011, 58-59.

5 CROOK, John: *Consilium principis. Imperial councils and counsellors from Augustus to Diocletian*. Cambridge, Cambridge University Press, 1955, 40-45.

kapcsolatban is lévők, mondhatni baráti viszonyban állók (*amici*), másrészt az egyes katonai hadjáratokban a kíséretében érdemeket szerző, s hozzá inkább politikai szálon kapcsolódó személyek (*comites*) kerülhettek be.⁶ Csak a Kr. u. 1. században, főként Hadrianus uralkodása alatt vált valódi államtanácsná a *consilium principis*.⁷ Ennek tagjait korábban a császár belátása szerint válogatta össze. Hadrianus korától kezdődően az államtanács fizetett állandó tagokból (*assessores*) állt, köztük jeles jogtudósokból. Üléseiken a császár távollétében a *praefectus praetorio* elnökölt.⁸ A *consilium principis* jogász tagjainak köszönhetően alkalmassá vált az igazgatási kérdésekben történő tanácsadás mellett a *princeps* elé kerülő jogi kérdésekben való tanácsadásra is.

1.1.2. A késő-római államtanács (*sacrum consistorium*)

Constantinus uralkodásának idején (306-337) a császári tanácsadó testület megnevezéseként a *consilium* szóval találkozhatunk. A *dominatus* korában kialakult új fogalom, a *consistorium* megjelölés elsőként Constantinus fiának korszakától (337-363) kezdődően szerepel a forrásokban.⁹ Az elnevezés feltehetően onnan ered, hogy a császári tanácsadó testület tagjai, azaz a *consistoriani* állva vettek részt az üléseken. Egyedül csak a döntéseket meghozó császár ülhetett.¹⁰ Ennek ellenére a császári rendeletekben (*constitutiókban*) a jogászok továbbra is inkább a *sacrarium* vagy az *auditorium* kifejezéseket használták, főként akkor, ha bírói jogköröket is gyakorolt az államtanács.¹¹ A *dominatus* államtanácsa a principátus *consilium principiséhez* képest már állandó jelleggel működő állami intézmény lett, amelynek tagjai az új udvari tisztviselők mellett a hadsereg főparancsnokaiból, a császár szolgálóiból és a tekintélyes egyházi méltóságokból tevődtek össze. A késő-római császári tanács, a *sacrum consistorium* körében felmerülő közjogi kérdések a tanács összetételével, annak feladataival és hatásköreivel, valamint a működését elősegítő szervekkel, személyekkel voltak kapcsolatosak.¹²

6 LEFEBVRE (2011) i. m. 57-58.

7 CROOK (1955) i. m. 56-65.

8 ZLINSZKY János: *Ius publicum*. Budapest, Osiris, 1994, 180-188.

9 CIL VI, 32051.

10 DE MARTINO, Francesco: *Storia della costituzione romana V*. Napoli, Jovene, 1967, 244.; PIGANIOL, André: *L'Empire chrétien (325-395)*. Paris, Presses universitaires de France, 1972, 71.

11 HUMBERT, Michel: *Institutions politiques et sociales de l'Antiquité*. Paris, Dalloz, 2011¹⁰, 476-477.

12 ALFÖLDY Géza: *Római társadalomtörténet*. Budapest, Osiris, 2002, 179.

Általánosságban elmondható, hogy a császár (*dominus*) azt hívott meg az államtanácsba, akit jónak látott. Az intézmény fejlődéstörténete során azonban egyre gyakoribbá válnak az olyan esetek, hogy a tárgyalt ügyek szükségessé tették olyan személyek jelenlétét is a *consistoriumban*, akik korábban még nem voltak tagjai.¹³ A szűkebb vagy tágabb résztvevői számmal összeülő *consistorium* összehívásáról való döntés a császár diszkrecionális jogköre volt.¹⁴ A *consistorium* tagjainak (*consistoriani*) jogállása alapján megkülönböztethetjük annak a jog szerinti tagjait, a *comites consistorianit* és a meghívottakat.¹⁵ A principátus *consilium principis*éhez képest a dominátus korában működő *consistorium* jelentős változást hozott a *praefectus praetorio* tanácsban betöltött szerepének visszaszorulása tekintetében. A *praefectus praetorio* Constantinus óta már nem tartozott az állandó tagok közé, sőt az új udvari tisztségek létrehozása éppen az ő császárra gyakorolt korábbi befolyásának a visszaszorítására irányult.¹⁶

A *consistorium* létrejötte óta négy állami főméltóság vett részt leggyakrabban az üléseken, akik a mai miniszterekhez hasonló feladatokat láttak el. A források a következő főhivatalnokok gyakori részvételére adnak példákat: a *magister officiorum*,¹⁷ a *quaestor sacri palatii*,¹⁸ a *comes sacrarum largitionum*¹⁹ és a *comes rerum privatarum*.²⁰ A négy állandó résztvevőt a kezdetekben *comites consistorianinak* is nevezték.²¹ A *consistorium* több állandó tagjának tisztségét (*magister officiorum*, *quaestor sacri palatii*) még Constantinus hozta létre, így a testület működésének kezdete uralkodásának végére, illetve fiai hatalomra jutásának időszakára tehető.²² A 4. század végétől kezdődően ezeket az udvari

13 DE MARTINO (1967) i. m. 244-246.

14 BURY, John Bagnell: *History of the Later Roman Empire from the Death of Theodosius I. to the Death of Justinian*. New York, Dover Publications, 1958, 24.

15 DELMAIRE, Roland: *Les institutions du Bas-Empire romain de Constantin à Justinien. I. Les institutions civiles palatines*. Éditions du Cerf, Paris, 1995, 31.

16 STEIN, Ernest: *Histoire du Bas-Empire 1. De l'État romain à l'État byzantin (284-476)*. Paris, Desclée-De Brouwer, 1959, 111.

17 PÓKECZ KOVÁCS Attila: A *magister officiorum*. *SCRIPTURA*, 2016, 3(1), 138-156.

18 PÓKECZ KOVÁCS Attila: A *quaestor sacri palatii* tisztsége a késő római császárság korában. In: BÉLI Gábor – KORSÓSNÉ DELACASSE Krisztina – HERGER Csabáné (szerk.): *Ut juris ordo exigit: Ünnepi tanulmányok Kajtár István 65. születésnapja tiszteletére*. Pécs, IDRResearch Kft.–Publikon, 2016, 237-244.

19 PÓKECZ KOVÁCS Attila: Pénzügyi igazgatás a dominátus korában. *JURA*, 2016, 22(1), 108-119.

20 CTh 11, 39, 5.

21 CTh 6, 30, 1; CTh 4, 7, 8, 3; CTh 9, 14, 3; CJ. 2, 12, 25.

22 CARRIÉ, Jean-Michel – ROUSSELLE, Aline: *L'Empire romain en mutation des Sévères à Constantin 192-337*. Paris, Seuil, 1999, 189-190.

főtisztviselőket már megillette az *illustris* rang, és ettől kezdve már megkülönböztették őket a *spectabilis* rangú tanácsstagoktól, így már nem nevezték őket többé *comes consistoriarin*ak.²³ Közülük is kiemelkedő a *magister officiorum* szerepe, aki az államtanács hatékony működtetésében meghatározó jelentőséggel bírt, és egyben ő lépett be először a tanácssterembe is.²⁴

A *comites consistoriarini* a császár megbízható szolgálói közül kerültek ki. Valójában a *comites consistoriarini* két személykört takart. Egyrészt így nevezték azokat, akik ténylegesen is részt vettek az üléseken, másrészt tiszteletbeli címként is lehetett viselni, anélkül, hogy az ilyen személyek (*absentes*) jelen lettek volna a *consistorium* ülésein.²⁵ Ilyen tiszteletbeli államtanácsi tag címet kaptak 440-től kezdődően a *praefectus praetoriói* hivatalok pénzügyi felelősei (*advocati fisci*), 443-tól pedig a *comes dispositionis* hivatalainak *proximusai*.²⁶ A *consistorium* *comesei* mind első osztályú *comitesek* voltak, de az első osztályúak közül nem mindenki volt az államtanács tagja. Azok a személyek, akik szakmai okokból voltak jelen az államtanácsban, nem viselték ezt a címet.²⁷

A szakirodalomban Jones azt az álláspontot képviselte, hogy a felsorolt négy polgári udvari főméltóság mellett a két katonai főparancsnok (*comes et magister militum praesentales*) és a császári palota élelemmel és lovakkal való ellátásáért felelős udvari méltóság (*comes domesticorum*) is az államtanács tagja volt.²⁸ Kétségtelen, hogy katonai és diplomáciai kérdések tárgyalásakor az udvarnál jelen lévő két katonai főparancsnokot meghívták az ülésekre, de a jogszabálytervezetek és az igazságszolgáltatási kérdések megvitatásánál már nem voltak jelen, így *hivatalból* tagoknak sem voltak tekinthetők.²⁹ A palota ügyeit intéző személy (*comes domesticorum*) jelenlétére utaló szöveg nem bizonyítja kifejezetten azt, hogy *consistoriarini* lett volna, hanem csak azt, hogy meghívást kaphatott más egyéb méltósághoz hasonlóan.³⁰ A *praefectus praetorio* is csak akkor vehetett részt az üléseken, ha egy császári küldött személyesen az ülés reggelén megjelent nála és térdet hajtva előtte felkérte a *sacrum consistorium* ülésén való részvételre.³¹ A Római Birodalom keleti

23 DELMAIRE (1995) i. m. 31.

24 CLAUSS, Manfred: *Der magister officiorum in der Spätantike (4.– 6.) Jahrhundert*. *Das Amt und sein Einfluß auf die kaiserliche Politik*. München, Beck, 1980, 61-63.

25 CTh 6, 22, 8.

26 CJ. 2, 7, 8; CJ. 12, 19, 8.

27 DELMAIRE (1995) i. m. 32.

28 JONES, Arnold Hugh Martin: *The Later Roman Empire 284-602. A Social, Economic and Administrative Survey I*. Oxford, Blackwell, 1964, 333.

29 DELMAIRE (1995) i. m. 32-33. Ammian 14, 7, 11.

30 CJ.12, 16, 1.

31 Ammian, 14, 7, 11; Lydus, *de magistratibus* 2, 17.

részeiben, *Constantinopolisban* a *praefectus urbi* tisztséget betöltő hivatalnok is gyakran meghívást kapott az államtanács ülésén való részvételre.³²

A 444-ben III. Valentinianus (425-455) idején kibocsátott rendelet értelmében a főméltóságokat 30 *solidus* értékben katonák felszerelésére is kötelezték, egyben az államtanács tagjait felmentették e teher alól. A felmentésre jogosultak számát 20 főben jelölték meg, amely arra utal, hogy ők lehettek a tényleges államtanácsi tagsággal rendelkező méltóságok.³³ A *consistoriumi* tagság számos privilégiummal is együtt járt, amelynek alapján felmentést kaptak a közterhek (*munera sordida*) fizetésének alól és a behívottak lovakkal való ellátásának kötelezettsége sem terhelte őket.³⁴ Keleten az 5. század második felében alakult ki az a gyakorlat, hogy a *consistorium Constantinopolisban* a városi tanács valamennyi szenátorának részvételével kibővített tanácskozást tartott. A városi *senatusnak* a császári palotában tartott ülését *conventusnak*, a városi tanács szenátoraival kibővített államtanácsi ülést pedig *silentium cum conventunak* nevezték.³⁵ A *sacrum consistorium* működésére használt technikai kifejezés a *silentium* volt,³⁶ magát a császári palotában tartott üléseket *conventusnak* nevezték.³⁷ A *sacrum consistorium* feladatkörei rendkívül kiterjedtek voltak, ami azt jelentette, hogy a 4. században szinte valamennyi fontos politikai döntést – a hadügyeket, a vallási kérdéseket, a főtisztviselők kinevezését, követek küldését és igazságszolgáltatási ügyeket is – itt tárgyalták meg.³⁸ Az államtanács az 5. század első felében is jelentékeny szereppel bírt, majd a 6. századra már csak reprezentációs funkciói maradtak meg, akárcsak a *senatusnak*.³⁹

A 4. században igazságszolgáltatási kérdéseknél a *consistorium* fellebbezési bíróságként működött a császárhoz felterjesztett ügyek esetén,⁴⁰ melyeknek a *sacrum consistoriumban* való megtárgyalására több császári *constitutio* is utalt (*pars actorum habitorem in consistorio*).⁴¹ A *consistorium* a döntését azután hozta meg, miután az ügyvédek perbeszédjeit meghallgatta. Az államtanács elé az ügyek jelentéktelen száma kerülhetett csak, mivel a császár bírói jogköreit rendszerint vagy egy másik bíróra (*vice sacra iudicans* vagy *cognitor sacri*

32 JONES (1964) i. m. 334.

33 Nov. Valent. 6, 3, 1.

34 CTh 11, 16, 15; CTh 11, 16, 18.

35 DELMAIRE (1995) i. m. 33-35.

36 BURY (1958) i. m. 23.

37 Lydus, *de mensibus* 1, 30.

38 DEMANDT, Alexander: *Die Spätantike. Römische Geschichte von Diocletian bis Justinian 284-565 n. Chr.* München, Beck, 2007, 297.

39 CLAUSS (1980) i. m., 62

40 CJ. 7, 63, 5.

41 CTh 11, 39, 5; CTh 11, 39, 8; CTh 1, 22, 4.

auditori) vagy egy a központi kormányzathoz tartozó főtitkárviselőre delegálta. Ez utóbbi esetben legtöbbször a *quaestor sacri palatii* vagy valamelyik kancelláriai hivatal vezetője járt el.⁴² Azoknál az ügyeknél, amelyek a császárhoz kerültek, és a *consistoriumban* is megtárgyaltak, gyakran előfordult, hogy magát az ítéletet a császár távollétében hozták meg úgy, hogy a jelen nem lévő uralkodót egy róla készült képpel reprezentálták.⁴³

A fontosabb állami tisztviselők kinevezése előtt a császár szintén meghallgathatta az államtanács tagjait. Az új császár beiktatását követő első *consistoriumi* ülés gyakran az új főtitkárviselők kinevezéseit tárgyalta.⁴⁴

A *sacrum consistorium* feladatai közé tartozott a városok, a provinciák, a *senatus* és a hadsereg által küldött követek fogadása, melyek közül kiemelkedtek azok az esetek, amikor az új császárnak vagy a Birodalom más részei felett uralkodóknak a köveit fogadták.⁴⁵ A városok és a provinciák köveit 385-től kezdődően először a *praefectus praetorio* hallgatta meg, majd ő vezette őket a *consistorium* elé, ahol beadványaikat általában egy udvari hivatalnok olvasta fel.⁴⁶

A katonai jellegű ügyek is a *consistorium* elé kerülhettek, itt olvasták fel az áruházzal vagy felkeléssel vádolt személyek listáját, és a Birodalom helyzetét érintő híreket is a testület elé tárták.⁴⁷ Az államtanácsban 443-tól kezdődően II. Theodosius kérésére a *magister officiorum* minden év januárjában egy jelentést terjesztett elő a keleti határoknál állomásozó csapatokról, azonban ezt a módszert a 6. századtól kezdődően felváltotta az, hogy ezt a jelentést már nem az államtanácsnak, hanem csak a császárnak adták át írásban.⁴⁸

Vallási jellegű kérdésekkel is foglalkozott az államtanács, gyakran előfordult, hogy püspökök jelentek meg a testület előtt, hogy panaszukat előadják, vagy a személyük ellen emelt vádakkal szemben védekezhessenek.⁴⁹

A *sacrum consistorium* működéséhez számos, a császári palotában tevékenykedő alkalmazott hozzájárult. Ilyenek voltak a császár lakóhelyén (*sacrum palatium*) szolgálatot teljesítő katonai alakulatok, a *silentariusok*, az *admissionales*, a titkárok, a *tribunusok* és a *notariusok* is. Közülük a császár által összehívott tanácskozás eredményes munkájához közvetlenül kapcsolódó,

42 DELMAIRE (1995) i. m. 38-39.

43 CJ. 7, 62 37.

44 DELMAIRE (1995) i. m. 36-37.

45 CTh 12, 12, 8; CTh 12, 12, 16.

46 CTh 12, 12, 10.

47 DELMAIRE (1995) i. m. 35.

48 CJ. 11, 60, 3.

49 DE MARTINO (1967) i. m. 248.

a csendre felügyelő *silentiariusok*, és az ülésekre a meghívottakat bevezető *admissionales* tagjainak szerepét tartom részletesebb elemzésre méltónak.⁵⁰

A *silentiariusok* a császári palota csendjének megőrzéséért felelős személyzet tagjai voltak, akik a principátus korában még a rabszolgák köréből kerültek ki.⁵¹ A *dominatus* korára már a palotaszemélyzet szabad jogállású tagjaihoz tartoztak, és a *praepositus sacri cubicoli* felügyelete alatt tevékenykedtek, kinevezésükre is ő tett javaslatot.⁵² A *silentiariusok* működéséről kevés adattal rendelkezünk, az is főként a keleti birodalomrészből származik, bár létezésük egészen 491-ig Nyugaton is bizonyított. A 4. században *silentiariusnak* lenni meglehetősen szerény állás volt, így a *curialisok* leszármazottai még be sem tölthették ezt a hivatalt.⁵³ A későbbiekben, főként az 5. századtól kezdődően jelentőségük folyamatosan nőtt.⁵⁴ A *silentiariusok* jogvitái a *magister officiorum* hatáskörébe tartoztak,⁵⁵ Zeno egyik rendelete külön meg is tiltotta a *silentiariusok* felettesének a *praepositus sacri cubiculinarum* feladatát, hogy beosztottjai felett bíraskodjon.⁵⁶

Az *admissionales* feladatkörei már a principátus korában kialakultak. Ennek alapján olyan rabszolgák vagy felszabadítottak voltak, akik a *princeps* székelyén, rendszerint annak palotájában az uralkodói meghallgatások rendjét felügyelték. A tisztség a *dominatus* korában is megmaradt, mégpedig a *magister officiorum* által felügyelt hivatal (*officium admissionum*) keretében,⁵⁷ melynek tagjait az *ascrinium libellis* által kiállított császári *probatoriával* nevezték ki.⁵⁸ A hivatal vezetője *magister admissionum* volt, aki a 6. századtól kezdődően a *comes admissionum* címet is viselte.⁵⁹ Kinevezésére a városi tanácsnokok és a *silentiariusok* köréből került sor.⁶⁰ Az *admissionales* gyakorlatilag teremőrként vettek részt a *consistorium* ülésein és fő feladatkörük közé tartozott a meghívottaknak a tanácskozással való bevezetése.

A fentiek alapján megállapítható, hogy dominátus korának államtanácsa a hivatalos politikai döntéshozatal fő színtere volt, ahol vitákat folytattak, és

50 DELMAIRE (1995) i. m. 39.

51 MODÉRAN, Yves: *L'Empire romain tardif 235-395 ap. J.-C.*, Paris, Ellipses, 2006², 117.

52 PIGANIOL (1972) i. m. 71.

53 CTh 8, 7, 5.

54 DELMAIRE (1995) i. m. 40.

55 CJ. 12, 16, 4.

56 KELEMEN Miklós: *A Birodalom kormányzása. A Késő-római Birodalom közzolgálata – jogi források alapján.* Budapest, ELTE ÁJK, 2007, 150-151.

57 CLAUSS (1980) i. m. 19.

58 CJ. 12, 59, 10.

59 CLAUSS (1980) i. m. 19.

60 BOAK, Arthur Edward Romilly: *The roman Magistri in the Civil and Military Service of the Empire.* *Harvard Studies in Classical Philology*, 1915, 26, 110-112.

meghatározták a fő politikai irányvonalat. Emellett a diplomáciai tevékenység centruma is volt, de legfőképpen a rendeletek elfogadásával bírt kiemelkedő jogi jelentőséggel.⁶¹ Keleten a *sacrum consistorium* mellett létezett egy másik hatalmi centrum az uralkodói lakosztály személyzetét irányító hivatalnok, a *praepositus sacri cubiculi* környezetében, aki titkokkal és intrikákkal átszőtt működésével gyakran átvette a hivatalos államtanács funkcióit is.⁶² Az uralkodóhoz kapcsolódó adminisztratív feladatok ellátásának segítése mellett már a kormányzati ügyekben való tanácsadás és a jogi kérdésekben való döntéshozatal is a késő-római államtanács meghatározó feladatai közé tartozott. Az államtanácsi taggá válás feltételei egyre inkább a szakértelem és az érdemek lettek az uralkodóhoz fűződő bizalmi kapcsolat helyett.

1.2. A francia Államtanács (Conseil d'État)

A francia Államtanács megalapításának időszakában a királyság korában működő intézményeket a forradalmi időszaknak a monarchiával szembeni ellenszenvé miatt nem lehetett visszahozni. Bár a francia *Conseil d'État* sok tekintetben a királyi tanács (*conseil du roi*) intézményét vette mintául, kialakításánál az ókori római reminiszcenciák is tetten érhetők. Elsőként a taggá válás körülményeit tekintem át, ezt követően pedig a *Conseil d'État* fontosabb jogkörei kerülnek elemzésre.

1.2.1. A francia Államtanács tagjai

A napóleoni Államtanács tagjainak kinevezését és visszahívását az 1799-ben elfogadott alkotmány a végrehajtó hatalom vezetőjének jogkörébe utalta. Az Államtanács működési rendjét ezt követően több jogszabály is részletezte, de mindegyik emlékeztetett arra a tényre, hogy a *Conseil d'État* a végrehajtó hatalom körébe tartozik. Az első konzuli, majd a császári címet viselő Bonaparte teljes körűen élt is ezzel a jogával. Az államtanácsosokat azon személyek közül nevezte ki, akik jogi, katonai, igazgatási területen komolyságuk, szakértelmük és tehetségük alapján alkalmasnak bizonyultak a nagy tekintéllyel járó cím viselésére. A kinevezettek 40 és 60 év közötti férfiak lehettek. Soraikban a nagyobb politikai áramlatok képviselői, így az 1789-es francia forradalom óta működő törvényhozó testületek egyes tagjai is helyet kaptak. Ezáltal Napóleon a franciák közötti megbékélést oly módon is elő kívánta segíteni, hogy

61 DE MARTINO (1967) i. m. 247-250.

62 DELMAIRE (1995) i. m. 45.

a francia nemzet elitjét egy testületbe összegyűjtötte. Létrehozását tehát kettős cél vezérelte: a politikai sokszínűség és a hatékonyság.⁶³

A francia államtanácsosokat két kategóriába sorolták. Közülük a többséget rendes szolgálatra (*service ordinaire*) osztották be, de többeket rendkívüli szolgálatra (*service extraordinaire*) is kijelölhetett a végrehajtó hatalom vezetője. A rendkívüli szolgálatot valamelyik minisztériumban, vagy a császár által kijelölt egyéb közigazgatási területen látták el. A végrehajtó hatalom vezetője minden év trimeszterének kezdetén összeállította a rendes szolgálatra beosztottakat, egyúttal visszahelyezve közéjük a rendkívüli szolgálat teljesítését befejezőket. Bonaparte azonban a kormány felmerülő igényei szerint eltérhetett a négyhavi beosztástól, sőt a létszámukat is felemelhette. Bárkit kinevezett, akinek a szolgálataira, tanácsaira igényt tartott. Így kapott kinevezést 1806-ban a Semmítőszék nagy tekintélyű főügyésze, Merlin de Douai is.⁶⁴ A *Conseil d'État* összetétele csak a végrehajtó hatalom vezetőjétől függött, aki bármikor visszavonhatta egy államtanácsos kinevezését. Kezdetben meglehetősen bizonytalan szakmai életpályának számított az államtanácsosi tisztség. Helyzetükben változást egy 1804-ben kibocsátott szenátusi határozat (*sénatus-consulte*) hozott, ami létrehozta az élethossziglan fennálló államtanácsosi jogállást. Fontos tartom annak hangsúlyozását, hogy a francia Államtanács helyzetét szabályozó francia jogforrás (*sénatus-consulte*) elnevezése is az ókori római szenátus határozatára utaló terminus 18-19. századi átvétele volt. A volt államtanácsos államtanácsosi címet ettől kezdődően akkor is megtarthatta (és illetményének egyharmadát továbbra is megkaphatta), ha tényleges tevékenysége már megszűnt. Az államtanácsosok társadalmi rangját tovább növelte az a tény, hogy 1808-tól kezdődően öröklődő nemesi címként grófok is lettek. Ezzel egy időben tiszteletbeli államtanácsosi címet kaptak a császári család hercegei és az állami főméltóságok is. Így már különbség alakult ki az államtanácsosi címet viselők és a tényleges államtanácsosi tevékenységet végzők között. Mindegyiküknél közös volt, hogy a társadalmi megbecsülést és a privilégiumokat egyaránt élvezték, annak köszönhetően, hogy a napóleoni állam egyik legtekintélyesebb hivatalának tagjai lettek. Külön ruhájuk volt, egyben a Becsületrend tagjai is voltak. Csak az Államtanács engedélyével lehetett ellenük eljárást indítani az általuk elkövetett bűncselekmények esetén. Fizetésük és juttatásaik magas összegűek voltak, amivel a reprezentációs

63 PACTEAU, Bernard: *Le Conseil d'État et la fondation de la justice administrative française au XIX^e siècle*. Paris, Presses universitaires de France, 2003, 13-22.

64 LEUWERS, Hervé: *Un juriste en politique. Merlin de Douai*. Arras, Artois Presses Université, 1996, 120-142.

és a titkárság fenntartási kötelezettségükből fakadó anyagi kiadásait igyekeztek kompenzálni.⁶⁵

Jelentős szerepet játszott az Államtanács működésében az 1803. április 9-én létrehozott államtanácsi fogalmazói (*auditeurs*) intézménye. Az államtanácsi fogalmazók fő tevékenysége az Államtanács előtti jelentések felolvasása, az illetékes államtanácsos határozata indokolásának kidolgozásánál való közreműködés és a velük való konzultáció volt. Meghatározott idő elteltével a közigazgatási és a bírói életpályára is kerülhettek. Így az fogalmazóság (*auditoriat*) kettős jellegű lett. Egyrészt gyakorlati képzési időszaknak számított a magasabb állami hivatalok betöltése előtt, másrészt köztes és közvetítő szerepet játszottak az Államtanács és a minisztériumok között.⁶⁶ Az Államtanács teljes ülésein hozott határozatoknál szavazati joguk ugyan nem volt, de előnyt jelentett számukra, hogy a vitákon részt vehettek, melyeken gyakran a császár is személyesen megjelent. Napóleon szerint ezen a teljes ülésen való részvétel lehetősége jelentette az államtanácsi fogalmazóság lényegét. Ugyanis a leendő magas rangú tisztviselő számára ez volt a legjobb iskola ahhoz, hogy leendő szakmáját megtanulhassa. Az államtanácsosi fogalmazóság létrehozása politikai előnyökkel is járt Napóleon számára, hiszen azzal, hogy a kiválasztott fiatalemberek számára megnyitotta a közigazgatási elitbe kerülés útját, egyúttal az előkelő vagy módosabb családokat a császári rezsim hívévé tette. Amennyiben valaki állami főtisztviselő szeretet volna lenni, az államtanácsi fogalmazói kinevezés a leggyorsabb utat biztosította számára céljainak eléréséhez anélkül, hogy az alsóbb hivatalok fáradságos és lassú ranglétráján kellett volna előre lépniük. Ennek következtében az államtanácsi fogalmazók létszáma folyamatosan növekedett a napóleoni időszakban. Kiválasztásuk elvileg egy három államtanácsosból álló bizottsági meghallgatás után történt, a gyakorlatban azonban inkább a megfelelő személyek ajánlásai alapján kooptálták őket a testületbe. 1809-től kezdődően előírás lett, hogy 21 életévüket be kellett tölteniük, katonai szolgálati kötelezettségüket teljesíteniük kellett, valamint legalább évi 6000 frank járadékkal kellett rendelkezniük, amit családjaik bocsátottak rendelkezésükre. Előírás lett 1813-tól kezdődően az is, hogy jogi diplomával (*licence en droit*) kellett rendelkezniük.⁶⁷ Miután a

65 PINET, Marcel (sous la direction), IMBERT, Jean – MEYER, Jean – NAGLE, Jean-GODECHOT, Jacques: *Histoire de la fonction publique en France II. Du XVI^e au XVIII^e siècle* 1. Paris, Nouvelle Librairie de France, 1993, 463-465.

66 GÉRARD, Patrick: *La juridiction administrative*. Paris, La documentation française, 2017, 28-29.

67 Ld. DUVAL, Charles: *Les Auditeurs au Conseil d'État de 1803 à 1814*. Paris, La Pensée Universitaire, 1937.

császár kinevezte őket, különböző szolgálati helyekre nyertek beosztást. Egy 1811-ben kelt császári rendelet újra szabályozta az államtanácsi fogalmazók besorolását, amelynek eredményként három kategória jött létre. Az elsőbe tartozók közül a többségük a *Conseil d'État*hoz kapott beosztást, illetve a minisztériumokban és egyéb magas kormányzerveknél is elhelyezték őket. A rendkívüli szolgálat keretében állandó és ideiglenes beosztást is kaphattak a fővároson kívül is. Közülük kettőt a megyékbe, a prefektusi hivatalba osztották be. Az egyiket a prefektus munkájának segítésére és helyettesítésére, a másodikat a prefektusi székhelyen működő alprefektusi hivatal vezetésével bízták meg. Akármilyen szolgálatot is láttak el, személyesen is bemutatták őket a császárnak, s bár fizetésük nem volt magas, számos privilégiummal bírtak, amely tovább növelte a tekintélyüket.

Napóleon a *Conseil d'État*ra háruló munkaterhek könnyebb teljesíthetősége érdekében 1806-tól az államtanácsosi (*conseiller d'État*) és az államtanácsi fogalmazói (*auditeurs du Conseil d'État*) mellett egy új tisztséget is létrehozott: az államtanácsi előadóit (*maîtres des requêtes au Conseil d'État*). Míg a fogalmazók kezdők voltak, addig a *maître des requêtes* tisztségre kinevezettek már az idősebb és az egyúttal nagyobb közigazgatási tapasztalattal bíró személyek közül kerültek ki, akikre már komolyabb feladatokat is rá lehetett bízni. A tanácskozásokon (az ülnökökkel ellentétben) felszólalhattak, riportorként járhattak el a peres ügyeknél, majd 1810-től kezdődően külső szolgálatra is vezényelhetők lettek. Ismételten az a napóleoni elképzelés valósult meg, hogy a jövő igazgatási szakembereit legcélszerűbb a kisebb részletek kidolgozásával megbízni a nagyobb jelentőségű gyakorlati eseteknél, s őket ezen keresztül kiképezni leendő mesterségükre.⁶⁸

Összefoglalóan megállapítható, hogy főként az uralkodó döntésétől függött mind az ókori, mind a francia államtanácsosi tisztségekre történő kinevezés. Rómában és Franciaországban is a szakismeretekkel való rendelkezés vált egyre meghatározóbbá, mindkét testületnél az érdemek kerültek előtérbe. Az államtanácsosi tisztséget betöltők a társadalmi elit tagjaivá is váltak, így az ókorban is és a 19. században is előkelő címeket viseltek, illetve gyakran grófi méltóságot is kaptak.

68 LENTZ, Thierry: *Maîtres des requêtes au Conseil d'État*. In: Dictionnaire des institutions du Consulat et de l'Empire. (sous la direction LENTZ, Thierry), Paris, Tallandier, 2017, 437.

1.2.2. Az Államtanács jogkörei és működése

Az Államtanács jogköreit az 1799. évi napóleoni alkotmány határozta meg, amelynek alapján a testület törvényhozás, a közigazgatás és a bírászkodás terén is fontos hatáskörökkel rendelkezett. Törvényhozási hatáskörei közül kiemelkedett az, amelynek alapján a kormány által elé terjesztett törvényjavaslatokat megszerkesztette és formába öntötte. Ezt követően tagjai az elkészített törvényjavaslatot a Törvényhozó Gyűlésben személyesen is támogatták, az esetleges bírálatokkal szemben megvédték. A szónokok (*orateurs*) az Államtanács képviselőiként a kormány álláspontját képviselték. Így a minisztériumi hivatali apparátusok felmentést kaptak a törvényjavaslatok előkészítésével kapcsolatos feladatok alól, mert ezt a terhet tőlük az Államtanács átvette. Ennek ellenére a törvényjavaslatok kapcsán a szakminisztériumok és a *Conseil d'État* között szoros együttműködés alakult ki. A kormány rendelkezett a törvényjavaslat kezdeményezési jogával, így csak ő kérhette fel az Államtanácsot a törvényjavaslat szerkesztésére is. Emellett az 1799. december 26-án kiadott konzuli rendelet alapján a *Conseil d'État* hatáskörrel rendelkezett a polgári és a büntető törvények értelmezésére is. Ezt követően az Államtanács az 1804. május 18-án kibocsátott sarkalatos szenátusi határozat (*sénatus-consulte organique*) alapján a törvények alkotmányossági vizsgálatánál is szerepet kapott. E fenti jogszabály alapján a szenátus vizsgálta meg a törvényeket alkotmányossági szempontból, s javaslata alapján a császár döntött az alkotmánnyal való összhang kérdésben, de csak miután meghallgatta az Államtanács véleményét is. Amikor ebben a kérdéskörben véleményt alkotott, akkor határozatát 'Az Államtanács véleményének' (*avis du Conseil d'État*) minősítették. Amennyiben ezt a végrehajtó hatalom vezetője jóváhagyta, a vélemény kötelező erővel bírt a közigazgatás számára, sőt amikor azt a „*Bulletin des lois*” című hivatalos közlönyben is közzétették, akkor már a polgárokat is kötelezte. Véleményeket nem csak a törvények alkotmányosságával kapcsolódóan bocsátott ki az Államtanács, hanem a dekrétumok és a rendeletek tervezetei kapcsán is. Ez a gyakorlat egyre inkább a *Conseil d'État* normaalkotási szerepkörének megerősödéséhez vezetett.⁶⁹

Igazgatási jellegű hatáskörei körében az Államtanács a közigazgatási rendeletek megalkotási folyamatában vett részt azzal, hogy ő szövegezte meg ezeket. Az 1799. évi alkotmány adta meg számára ezt a hatáskört, de sehol nem határozták meg pontosan, hogy mi minősül ilyen rendeletnek. Csupán az 1804. évi sarkalatos szenátusi határozat (*sénatus-consulte organique*) pontosította, hogy az államtanácsosok bizonyos száma (20 fő) szükséges az

69 LATOURNERIE, Dominique: *Le Conseil d'État*. Paris, Dalloz, 2005, 13-26.

ilyen határozatok megfogalmazásához, amelyek élén az a diplomatikusan megfogalmazott szöveg áll, hogy az Napóleon császár hozta „Isten és az Alkotmányok kegyelméből” („*par grâce de Dieu et des Constitutions*”). A joggyakorlat fejlesztése érdekében az Államtanács gyakran együttműködött a kormánnyal különösen a közigazgatási reformok megvalósítása érdekében. Az igazgatás terén szerepe azonban nem korlátozódott az alkotmányban írottakra, hanem az egyes törvények és dekrétumok felhatalmazásai alapján a közigazgatás számos területén eljárta (pl. a kisajátításoknál, a bányaműveléssel kapcsolatos határozatok meghozatalakor, vagy a Francia Nemzeti Bank ügyeiben). A kormány olyan kérdésekben is kérhetett véleményt az Államtanácsból, amelyek tekintetében egyetlen jogi norma sem kötelezte erre, hiszen az intézmény létrehozásának egyik célja éppen a végrehajtó hatalom számára történő tanácsadás volt. Ebből a gyakorlatból fakadt, hogy a kezdetben szűken meghatározott igazgatási jogkörökhöz képest a *Conseil d'État* fokozatosan a teljes közigazgatást lefedő konzultációs partnere lett a kormánynak. Az államtanácsosoknak így olyan speciális közigazgatási szakértelmük lett, amelyet a császár szívesen vett igénybe az egyes minisztériumok és az állami főhivatalok működtetése során.⁷⁰

A *Conseil d'État* jogszolgáltató, peres jogkörökkel is rendelkezett. Az alkotmány alapján felhatalmazást kapott a közigazgatási ügyekben keletkező jogviták megoldására. A peres jogszolgáltató jogkörében csak akkor indíthatott eljárást, ha erre a konzulok utasították. Az Államtanács működésének kezdetén két ilyen ügýtípus létezett. Az Államtanács egyrészt az állami intézmények és egy magánszemélyek között keletkezett jogvitákban, másrészt a közigazgatási szervek közötti hatásköri vitákban is dönthetett. A *Conseil d'État*nak meg kellett vizsgálnia minden olyan ügyet, amit korábban a miniszterek bíráltak el. Még a francia forradalom kezdeti időszakában, az 1790 szeptemberében hozott törvények a közigazgatási jogvitákat a helyi igazgatási szervek hatáskörébe utalta, a miniszterhez való fellebbezés lehetőségével. A napóleoni Államtanács csak akkor vizsgálta meg az ilyen ügyeket, ha erre a kormány felkérte, majd ezt követően jogi megoldást javasolt, amit a császár vagy elfogadott, vagy elvetett. A *Conseil d'État* eljárásának egyik célja tehát éppen az volt, hogy a bírói beavatkozás lehetőségét kiküszöböljék igazgatási ügyekben.⁷¹

Az Államtanács működését az 1799. december 26-ai konzuli rendelet szabályozta, miután öt szekcióba osztva szakterületek szerinti beosztásban

70 BOUVET, Marc: *Le Conseil d'État napoléonien, juge administratif suprême sous le Consulat et l'Empire*. In: Napoléon et le droit. (sous la direction LENTZ, Thierry), Paris, CNRS Editions, 2017, 126.

71 LATOURNERIE (2005) i. m. 45-74.

jártak el az államtanácsosok és a fogalmazók. Az öt szekció a következők voltak: pénzügyek, polgári és büntető törvényhozási, hadügyek, tengerészet és belügyek. A belügyi terület volt a legszélesebb, hiszen ez magába foglalta a polgári és a gazdasági igazgatást is. Ugyan 1804-ben létrehoztak egy kereskedelmi szekciót is, de felállítására és tényleges működésére sohasem került sor. A belügyminiszter 1806-ban javaslatot tett egy a települések igazgatásra szakosodott szekció felállítására is, ezt a változtatási javaslatot azonban a császár elvetette. Így a napóleoni rendszer teljes időtartama alatt csak öt szekció működött. Mindegyik szekció élén a végrehajtó hatalom vezetője által a tagok közül kinevezett elnök állt. Az elnökség elméletileg egy évre szólt, de a gyakorlatban nem történt minden évben változás, mivel a vezetőket gyakran újraválasztották. Az elnökök feladata az volt, hogy az egyes minisztériumok ülnökei által az államtanácsi eljárásra megküldött jogi normatervezetek szövegeit a szekciójuk egyik államtanácsosának kiszignálják. Az illetékes szekciónak lehetősége volt módosítani a tervezeteket, fenntartásokkal élhetett, vagy akár újat is megfogalmazhatott és megküldhette a végrehajtó hatalom vezetőjének, aki ezeket szavazásra is bocsáthatta a *Conseil d'État* teljes ülése előtt. Az Államtanács teljes ülése elé kerülő ügyek hosszú ideig tartó eljárási szakaszba kerültek. A *Conseil d'État* teljes ülése ünnepélyes körülmények között tartotta a tanácskozását. Az államtanácsosokon kívül az 1802. augusztus 4-én kelt szenátusi határozat (*sénatus-consulte*) a minisztereket is tanácskozási és szavazati joggal ruházta fel. A császár elnökletével összeülő Államtanács alkalmával az államtanácsosok hivatalos öltözetüket viselték.⁷² A császár távollétekor az 1804. május 14-ei szenátusi határozat (*sénatus-consulte*) az ülések vezetését lehetővé tette valamelyik állami főméltóság számára is. Napóleon akadályoztatása esetén a legtöbbször Cambacérés főkancellárt (*archichancelier*), vagy Lebrun főkincstárnokot (*architrésorier*) jelölte ki az elnöki feladatokra.⁷³ A tisztség tökéletesen ráillet a tehetséges jogászra, Cambacérésre, aki a régi jog kiváló ismerője is volt, és az Államtanács munkáját korábban második konzulként többször is vezette.⁷⁴ A politikailag is érzékeny és az általa fontosnak tartott kérdések vitáin maga Napóleon is többször elnökölt, mint például a *Code*

72 TOUZEIL-DIVINA, Mathieu: La réinvention napoléonienne des costumes juridiques. In: Napoléon et le droit (sous la direction LENTZ, Thierry). Paris, CNRS Editions, 2017, 181-182.

73 CHATEL DE BRANCION, Laurence: *Cambacérés. Maître d'oeuvre de Napoléon*. Paris, Perrin, 2001, 314-343.

74 POUGHON, Jean-Michel: *Cambacérés. Des approches du code civil*. In: Les penseurs du Code civil. (coordonné par GAUVARD, Claude), Paris, La documentation française, 2009, 161-172.

civil kodifikációja során, a törvénytervezet egyes részeinek a tárgyalásakor.⁷⁵ A tanácskozáson valamennyi államtanácsos felszólalhatott azzal a feltétellel, hogy jegyzeteit nem olvassa fel és mérsékletes stílusban fogalmazza meg mondanivalóját. A kortársak tanúbizonyosságai alapján az uralkodó jelenléte ugyan nagy hatást gyakorolt az államtanácsosokra, de ez nem akadályozta meg a vita szabad lefolyását. Még abban az esetben sem tették ki magukat hátrányos következményeknek, ha a császárral ellentétes véleményt fejtettek ki, legfeljebb elutasító választ – néha sértő megjegyzésekkel kiegészítve – kaptak. Ennek következtében az Államtanács, mind a konzulátus, mind a császárság időszakában a szabad szakvélemény kifejtésének helyszíne volt, és ezzel azt kívánták elérni, hogy az első konzul, majd később a császár döntését minél megalapozottabban hozhassa meg. A szabad véleménynyilvánítás azonban csak jogtechnikai és közigazgatási kérdésekben volt megengedett, a fontosabb politikai kérdésekben már csak éppen megtűrt jellegű volt.⁷⁶

Működésének segítése céljából a *Conseil d'État* saját igazgatási szervezetrendszerrel bírt. Ennek élén a főtitkár (*secrétaire général*) állt, aki az összes hivatal működését koordinálta és a végrehajtó hatalom vezetőjétől érkező ügyeket átadta a szekciók elnökeinek. Ő volt a felelőse annak az igazgatóságnak is, amely az államtanácsosok munkájához szükséges szakvéleményeket és törvénytervezeteket kinyomtatta. A főtitkár készítette a teljes ülések jegyzőkönyveit és gondoskodott azoknak leírásáról is, egyúttal ő öntötte írásos formába az Államtanács határozatait. A véleményeket és a törvényjavaslatokat ellenjegyezte és kiadta, valamint aláírta az Államtanács kimenő határozatait. Személye lényeges volt az iratok archiválása miatt is, de hivatalának jelentőségét főként az adta, hogy az Államtanáccsal kapcsolatba lépni kívánók számára kikerülhetetlen közvetítő tisztviselő volt. A *Conseil d'État* hivatalaiban tevékenykedő tisztviselők vezetője volt, így saját belátása szerint nevezte ki és mentette fel őket. Vezetői munkájában főként a Titkárság vezetőjére számíthatott. Hivatalában alkalmazottak küldöncök és egyéb hivatalsegédek is dolgoztak.⁷⁷

Az államtanácsosok fő tevékenysége mind az ókorban, mind a 19. században a kormányzat élén álló uralkodó politikai tanácsokkal való ellátása volt. Jelentős szerepük volt mind az ókori, mind az újkori államtanácsosoknak az egyes jogszabályok megfogalmazásában, a tervezetek döntésre való előké-

75 TULARD, Jean: *Napoléon, père du Code civil*. In: Les penseurs du Code civil. (coordonné par GAUVARD, Claude), Paris, La documentation française, 2009, 243-246.

76 STIRN, Bernard: *Le Conseil d'État. Son rôle, sa jurisprudence*. Paris, Hachette, 1994, 15-17

77 LENTZ, Thierry: *Secrétariat générale du Conseil d'État*. In: Dictionnaire des institutions du Consulat et de l'Empire (sous la direction LENTZ, Thierry). Paris, Tallandier, 2017, 570.

szítésében. A *Conseil d'État* emellett a közigazgatási bírászkodás legfelsőbb fóruma is lett, ezzel a késő-római császári államtanács általános jogszolgáltatási feladatköréihez képest – amely még polgári és büntető ügyekben is eljárta – a francia testületnél hatásköri szűkülés állapítható meg, ugyanakkor ezzel egy időben a napóleoni Államtanácsnál a szakosodás erősebbé válását is megfigyelhetjük.

Az antik és a francia napóleoni államtanácsok elemzését után részösszegzésként megállapítható, hogy a római állam államtanácsosainak jogállása, az államtanácsosok társadalmi megbecsültsége és a testület által gyakorolható jogkörök is meghatározó befolyást gyakoroltak az újkori francia jogi szabályozásra, és az is kijelenthető, hogy az antik példákat követve a francia testület tagjai is az államot irányító művelt elit illusztris képviselői lettek.

2. Antik római reminiszcenciák a francia területi közigazgatásban

A *praefectusi* tisztséget az ókori Rómában még Augustus idején vezették be a császári központi állami igazgatás rendszerébe. A principátus korában a több különböző szakfeladatot ellátó *praefectusok* közül az Itáliában igazgatási és igazságszolgáltatási jogköröket gyakorló *praefectus praetorio* és a fővárosban igazgatási ellátó *praefectus urbi* voltak a császári Róma olyan főtisztviselői, akik a mai modern értelemben vett területi közigazgatási egységek vezetőinek voltak tekinthetők. A továbbiakban elsőként a francia megyei közigazgatást irányító prefektusi tisztség számára mintául szolgáló római *praefectus praetorio* intézményét, majd ezt követően a Róma városának igazgatását irányító *praefectus urbi* intézményi modelljének a párizsi rendőrprefektusi tisztség kialakulására tett hatását vizsgálom.

2.1. A római *praefectus praetorio* és a francia megyei prefektusi tisztség

Minden jól szervezett állam működéséhez elengedhetetlenül szükséges a központi kormányzat és az egyes területi egységek közötti kapcsolat magas szintű megszervezése, ami egyrészt elősegíti a végrehajtó hatalom döntéseinek végrehajtását, másrészt a helyi érdekeknek a központ számára való megismerését is lehetővé teszi. Az ókori Rómában ez a kettős igény elsőként az Itália ügyeit intéző *praefectus praetorio* gyakorlatában valósult meg. Ennek mintájára alakította ki a napóleoni rendszer a megyék közigazgatásának vezető tisztségét, a prefektusit (*préfets*).

2.1.1. A római praefectus preatoriói tisztség a római császárság korában

Az ókori római császárság első évszázadában a *praefectus preatorio* csupán a *princeps* testőrségének parancsnoka volt.⁷⁸ Az egyeduralmat gyakorló állami tisztviselők személyes biztonságának védelmére létrehozott testőrség felállítására még Caesar idejére nyúlt vissza.⁷⁹ A testőrség vezetői feladatának ellátására hozták létre a Kr. e. 2-ben a *praefectus praetoriói* tisztséget.⁸⁰ Kinevezése és visszahívása a *princeps* akaratától függött. Maga a tisztség a principátus fejlődése során egyre jelentősebb szerepet játszott, mivel a császár az idők során hatásköreinek egyre jelentősebb részét ruházta át testőrparancsnokára.⁸¹ Idővel megkapta az *eminentissimus* tiszteletbeli címet, hivatali jelképe pedig a kard lett. A 3. századra a *consuli* jelvényeket és a *clarissimus* címet is viselte, aminek köszönhetően a szenátori rend tagjai közé is kerülhetett.⁸² A *praefectus praetorió*nak kinevezettek gyakran a *princeps* bizalmi emberei közül kerültek ki, így megbízatásuk is csak uralkodásuk idejének végéig tartott.⁸³ A 2. századra lojalitásuk és hűségük elismeréseként többen húsz évnél is tovább töltötték be a tisztséget.⁸⁴

A *praefectus preatorio* legfontosabb jogköre a kezdetekben katonai volt, melyet hivatalnoktársával osztott meg. A 3. századtól kezdődően a *praefectus praetoriók* közül az egyikük gyakran már nem katonai, hanem jogász feladatokat látott el. Parancsnokai voltak a testőrgárdának és a *cohors praetoriának*. Egyedül ez a seregtest – kilenc, egyenként ezerfős *cohors praetoria* – állomásozhatott csak Itália területén.⁸⁵ A 2. század végére, Antoninus Pius és Marcus Aurelius⁸⁶ uralkodásának idejére a *praefectus praetorio* tisztsége egyaránt politikusi és állami tisztviselői szerepnek is tekinthető volt.⁸⁷ A *princeps* a 3. század második

78 ZEHACKER, Hubert: Les «commentarii praefectorum praetorio»: origine et évolution d'une fonction de l'administration impériale. *Mélanges d'archéologie et d'histoire*, 1960, 72, 221-236.

79 Suet., *Caes.* 86.

80 Arc. Charis. D. 1, 12.

81 MOLIN, Michel: Préfets et préfecture du prétoire dans l'Histoire Romaine de Dion Cassius. *Cahiers Glotz*, 2007, 18, 204-213.

82 BATS, Maria – BENOIST, Stéphane – LEFEBRE, Sabine: *L'empire romain au III^e siècle de la mort de Commode au Concile de Nicée*. Tournai, Atlande, 1997, 132-136.

83 DE LAET, Sigfried J.: Le préfecture du prétoire sous le Haut-Empire et le principe de la collégialité. *Revue belge de philologie et d'histoire*, 1943, 22(1-2), 86-87.

84 LEFEBVRE (2011) i. m. 62-63.

85 DE LAET (1943) i. m. 498-456.

86 ROSSIGNOL, Benoît: Les préfets du prétoire de Marc Aurèle. *Cahiers Glotz*, 2007, 18, 141-177.

87 CHRISTOL, Michel: Préfecture du prétoire et haute administration équestre à la fin du

felében a birodalmat érintő szakadatlan külső támadások idején gyakran egész birodalomrészek katonai védelmi feladatait ruházta át a *praefectus praetorió*-ra.⁸⁸ A 2. századtól kezdődően már politikai szempontból is elsőrangú szerepet játszottak, mivel a *princeps* egyre inkább a *praefectus praetorió*ra támaszkodott, aki amellet, hogy katonai erők parancsnoka volt, a császári tanácsban (*consilium principis*) is a császár utáni első személy lett. A *praefectus praetoriók* gyakran kerültek rokonsági kapcsolatba a császári családdal.⁸⁹

A Severusok korától, amikor *praefectus praetoriók* egyikének a katonai parancsnokságot hivataltársának kellett átengednie, míg a másik a császár állandó helyettesévé lett az igazgatás és a jogszolgáltatás legfelső szintjén. A *praefectus praetorió* Itáliában, Róma 100 mérföldes körzeten kívül büntető joghatóságot kapott, amit saját nevében gyakorolt, a császárhoz való fellebbezés kizárásával. Emellet a császárt helyettesítve a tartományi büntető- és polgári bíróságok ítéletei elleni fellebbezéseket is elbírált. Bírói ténykedésében jogtudósokból álló tanácsadó testület (*consilium*) volt segítségére. Így a *praefectus praetoriók* között számos kiemelkedő jogtudóst is találunk. Közülük a legismertebbek Papinianus (203-212)⁹⁰ és Ulpianus (223-ban)⁹¹ voltak.⁹² Emellet a *praefectus praetoriók* a Severusok idején a császári *constitutiók* megszövegezésében is részt vettek.⁹³ Különösen a császárhoz intézett jogi kérdésekre adott válaszok (*rescriptumok*) szerkesztésénél játszottak kiemelkedően fontos szerepet. Munkásságuk eredményeképpen az általános magánjogból két állami eredetű jogterületet hoztak létre: a pénzügyi jogot és a katonai jogot.⁹⁴ Számos olyan szabályt kialakítottak, amelynek köszönhetően

règne d'Antonin le Pieux et au début du règne de Marc Aurèle. *Cahiers Glotz*, 2007, 18, 115-140.

88 CUQ, Édouard: Note sur Julius Priscus préfet du prétoire de Gordien. *Belles-Lettres*, 1922, 66(3), 184-189.

89 CHRISTOL, Michel: Comes per omnes expeditiones. L'adulation de Plautien préfet du prétoire de Septime Sévère. *Cahiers Glotz*, 2007, 18, 217-236.

90 GIUFFRÈ, Vincenzo: *Papiniano: fra tradizione ed innovazione*. In: *Aufstieg und Niedergang der römischen Welt II. 15*. Berlin – New York, De Gruyter, 1976, 632-666.

91 HONORÉ, Tony: *Ulpian*. Oxford, Oxford University Press, 1982, 36.

92 CRIFÒ, Giuliano: *Ulpiano. Esperienze e responsabilità del giurista*. In: *Aufstieg und Niedergang der römischen Welt II. 15*, Berlin – New York, De Gruyter, 1976, 708-789.

93 NÖRR, Dieter: Zur Reskriptenpraxis in der hohen Prinzipatszeit. *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung*, 1981, 98(1), 1-46.; CORIAT, Jean-Pierre: La technique du rescrit á la fin du Principat. *Studia et documenta historiae et iuris*, 1985, 51, 319-348.

94 VENDRAND-VOYER, Jacqueline: *Normes civiques et métier militaire à Rome sous le Principat*. Clermond – Ferrand, Adosa, 1983, 211-311.

a magánjogi viszonyokban a *fiscus* privilégiumokat élvezett.⁹⁵ A principátus korában a *praefectus praetorio* pénzügyi hatáskörökkel is rendelkezett, amelyek körében a 3. század során egyre növekvő mértékben vonta felügyelete alá az állami pénzügyi ügyleteket, illetve emellett a vagyonekhozások jogi felügyelete is a hatáskörébe tartozott.⁹⁶

A késő-római államban a *praefectus praetoriók* a tartományi kormányzók és a középső területi igazgatási szinteket, a *diocesis*eket vezető *vicarius*ok fellelteseiként a számukra kijelölt területen a teljes polgári igazgatást ellenőrizték, ezzel mintegy 'alcsászári' szerepet játszottak. A *vicarius*okhoz hasonlóan közvetítő személyként jártak el a császár és a kormányzók között. Az általa felügyelt földrajzi területen a császári döntéseknek a polgárokkal történő megismertetése és alkalmazása, illetve az *edictum*ok kihirdetése is a *praefectus praetorio* feladata volt. Ez úgy valósult meg, hogy a császár (*epistula*) levelet intézett a *praefectus praetorió*hoz, aki azt egy *edictumba* foglalva közzététel céljából elküldte a provinciai kormányzói hivatalokba, illetve a városokba is.⁹⁷ Fellebbviteli bíróként járt el a proviniai kormányzók által hozott ítéletek ellen. A *praefectus praetorio* döntései ellen 331-től kezdődően már csak a *clarissimus* rangúak fellebbezhettek, mások nem.⁹⁸ A *praefectus praetorio* kiemelkedő szerepet játszott az adórendszer működtetésében, főként a természetben lerótt adók beszedésénél. Saját pénztárral rendelkezett (*arca praetoriana*), amelyből az igazgatása alatt álló területen működő polgári hivatalnokok és a katonák járandóságait, valamint zsoldját is fizette. A *praefectus praetorio* korábbi katonai jogköreit ugyan elvesztette azzal, hogy parancsnoki jogköreit át kellett adnia a területén csapatokat irányító katonai vezetőknek (*duces*), de ennek ellenére még tekintélyes befolyást gyakorolt a katonai igazgatásra.⁹⁹ A katonai igazgatás alapegységeit irányító *duces* kötelezettsége volt, hogy évente háromszor jelentést tegyenek a *praefectus praetorió*nak arról, hogy az általuk vezetett csapatok mennyit használtak fel a számukra természetben és pénzben jutott forrásokból.¹⁰⁰ A *praefecturák* és vezetőik között nem létezett hierarchia,

95 CORIAT, Jean-Pierre: Les préfets du prétoire de l'époque sévérienne. Un essai de synthèse. *Cahiers Glotz*, 2007, 18, 187.

96 DE LAET (1943) i. m. 552-553.; PORENA, Pierfrancesco: «À l'ombre de la pourpre». L'évolution de la préfecture du prétoire entre le III^e-IV^e siècle. *Cahiers Glotz*, 2007, 18, 240-244.

97 PORENA (2007) i. m. 251.

98 CJ. 7, 62, 19.

99 CHASTAGNOL, André: *L'évolution politique, sociale et économique du monde romain de Dioclétien à Julien. La mise en place du régime du Bas-Empire*, Société d'édition d'enseignement supérieur. Paris, Les Belles lettres, 1982, 252.

100 STEIN (1959) i. m. 119.

elvileg valamennyien egyenlők voltak, azonban az Oriens terület *praefectus praetoriója* politikailag a legbefolyásosabb volt, mivel egyedül az ő székhelye volt a fővárosban (*Constantinapolisban*).¹⁰¹

A *praefectus praetorio* hivatala (*officium*) a dominátus korában két nagyobb ügyosztályból állt. Az első az igazgatási és az igazságszolgáltatási ügyeknél járt el, vezetője a *princeps* kinevezése előtt a birodalmi titkos ügynökök (*agentes in rebus*) állományába tartozott. A polgári és a büntetőügyek viteléért további alosztályok voltak felelősek. Emellett még egy az állami postaszolgálat alkalmazottjait (*evictiones*) irányító hivatal is működött. A másik nagy ügyosztály az adóügyi eljárásokkal és a pénzügyi kérdésekkel foglalkozó egységes *scrinia* volt. Ez alá szintén számos különböző feladatkörrel rendelkező segédszemélyzet nyert beosztást.¹⁰²

A *praefecturák* létrehozásával Constantinus célja az volt, hogy a birodalmi igazgatást rugalmasabbá tegye, mégpedig azzal, hogy olyan decentralizált ellenőrző szervet állítson fel, amely összhangba hozhatja a helyi adottságokat a központi akarattal. Constantinust az is motiválta, hogy az egyes területi egységek élére kipróbált megbízható hivatalnokokat állítson, akik alkalmasak voltak a *diocesis*ekbe decentralizált pénzügyi és igazságügyi igazgatás felett a császári ellenőrzést fokozni.¹⁰³ A polgári területi igazgatás szereplőjeként az egyes körzeteket irányító *praefectus praetoriói* tisztség a *dominatus* egyik legnagyobb tekintélynek örvendő tisztsége lett, egyúttal a szenátori karrier csúcsának volt tekinthető.¹⁰⁴

2.1.2. A megyei prefektusok rendszerének kialakítása Franciaországban

Napóleon a területi közigazgatási reformjait az 1800. február 28-án elfogadott törvénnyel valósította meg. A forradalom újításai közül a megyéket (*département*) megtartotta. A megyéket kerületekre (*arrondissements*) osztotta, aminek alapján a lakosság létszámától függően 2-8 kerület létrehozására is sor kerülhetett. A kerületek felügyelete alatt álltak a városok (*municipalités*), melyeknek a száma a forradalom időszakához képest jelentős mértékben

101 FEISSEL, Denis: L'empereur et l'administration impériale. In: Le monde byzantin I. L'Empire romain d'Orient (330-641). (sous la direction Cécile MORRISON), Paris, Presses universitaires de France, 2012², 96-97.

102 DEMANDT (2007) i. m. 296.

103 PORENA (2007) i. m. 259-260.

104 CHASTAGNOL, André: *Le Sénat romain à l'époque impériale. Recherches sur la composition et le statut de ses membres*, Les Belles lettres, Paris, 2004, 234-236.; PORENA (2007) i. m. 259.

csökkent.¹⁰⁵ Az egyes területi egységek élére Napóleon egyszemélyi vezetőt állított, akik szigorúan hierarchikus rendben végezték munkájukat.¹⁰⁶ Kinevezésük a végrehajtó hatalom jogköre volt, így a megyében prefektusok (*préfets*), a kerületekben alprefektusok (*sous-préfets*), míg a városok élén polgármesterek (*maires*) álltak.¹⁰⁷

A francia megyei közigazgatás vezetői 1800-tól kezdődően tehát a prefektusok lettek, akik gyakorlatilag a forradalmi időszak által megyék élére kinevezett kormány megbízottakat (*commissaire du gouvernement*) váltották fel, azoknak főbb hatásköreit át is véve.¹⁰⁸ A prefektusokat a végrehajtó hatalom vezetője nevezte ki és hívta vissza tisztségükből. Hatásköreiket nem határozták meg pontosan, azt a gyakorlat alakította ki. A kezdeti időkben az *ancien régime* intendánsainak teendőiből indultak ki feladataik megtervezésénél. A forradalmi időszak kollektív igazgatási gyakorlatának kudarca után Bonaparte átvette a Sieyès által megfogalmazott elvet, miszerint „*az igazgatás egyetlen személy ténye*”.¹⁰⁹

A prefektusok jogállását az 1800. március 8-án kelt rendelet szabályozta. Kinevezésükkor az első konzulnak tettek esküt, tevékenységükért magas fizetésben részesültek. A prefektusi kinevezéshez azonban bizonyos szintű vagyonra volt szükség, mivel az államot kellett méltó körülmények között képviselnie.¹¹⁰

A prefektus munkáját jól szervezett hivatal is segítette. A prefektus teljes körű szabadságot élvezett a hivatali belső szervezeti rend és a tisztviselők kiválasztásánál. A *préfet* a prefektusi hivatal alkalmazottai között a központi közigazgatás mintájára pontosan meghatározott alá-fölérendeltség viszonyt alakított ki. A prefektusok szigorúan ellenőrzött költségvetés alapján látták el feladataikat, amire ők tettek javaslatot és a kormány hagyott jóvá. A prefektus a költségvetési szabályokon keresztül egyre inkább beleszólást nyert a helyi közigazgatási ügyekbe. Az alprefekust a prefektus mintájára a kormány

105 KELEMEN Miklós: *Kormányzás és közigazgatás – a közigazgatás történeti kialakulása, fogalma*. In: FÖLDI András (szerk.): *Összehasonlító jogtörténet*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016, 206.

106 TULARD, Jean: *Les préfets de Napoléon*, In: *Les préfets en France (1800-1940)*, Droz, Genève, 1978, 5-10.

107 RENAUT, Marie-Hélène: *Histoire du droit administratif*, Paris, Ellipses, 2007, 62-63.

108 KELEMEN Miklós: *Az önkormányzatiság történeti alakulása és főbb modelljei*. In: FÖLDI András (szerk.): *Összehasonlító jogtörténet*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016, 23-225.; EBEL, Édouard: *Les préfets et le maintien de l'ordre public en France au XIX^e*. Paris, La documentation française, 1999, 13-14.

109 GLINEUR, Cédric: *Histoire des institutions administratives*. Paris, Litec, 2017, 474-478.

110 THOMAS, Yves: *Histoire de l'administration*. Paris, La Découverte, 1995, 34-37.

nevezte ki egyszemélyi vezetőnek a kerület élére. Gyakran a helyben tekintélynek örvendő személyiségek közül nevezték ki őket, de mindig a prefektusok alárendeltjei maradtak. A napóleoni rezsim kezdeti időszakában a korábbi időkben igazgatási tapasztalatot szerettek köréből nevezték ki őket, majd 1805-től kezdődően már az új rendszer híveinek táborából és az Államtanács fogalmazói közül választották ki őket. Az államtanácsi fogalmazóság egyik állomása lett az alprefektusi hivatal azért is, hogy szakmailag kellően felkészülhessenek az állami közigazgatás magasabb szintjein való szolgálat teljesítésére is. A prefektusi székhelyen (amely egyúttal egy alprefektúra központja is volt) 1809-től kezdődően már rendszeresen sor került államtanácsi fogalmazók alprefektusi kinevezésére.¹¹¹

Az 1800. március 8-án kiadott rendelet az alprefektust a prefektus alárendeltjeként jelölte meg, aki esküjét is előtte tette le. Elsődleges feladata hivatali felettese utasításainak végrehajtása volt. Ebből a célból rendeletalkotási joggal is felruházták az alprefektusokat. A gyakorlatban hamarosan teret nyert, hogy kezdeményezésekkel nem élhet, hanem a felette előljárói jogokat gyakorló prefektus döntéseit köteles végrehajtani. Jellegzetes feladatai közé a közrend fenntartása, a hadsereg számára a sorozások megszervezése, az adók beszedésének felgyorsítása tartozott. Az alprefektussal szemben elvárás volt, hogy a kerületéhez tartozó polgármestereket ellenőrizze és rászorítsa őket a községi költségvetésük betartására. Az alprefektusok gyakran az állami akarat helyi képviselői is voltak, akik egyben hatékony végrehajtónak is bizonyultak.¹¹² Kinevezésükkel az volt a cél, hogy megmutathassák azt, hogy az állam mindenhol jelen van. A prefektusi öltözethez hasonló ruházatot viseltek, és székhelyük a kerület központjának számító város egyik reprezentatív épületében volt.¹¹³

A császárkori római és a francia területi közigazgatás elemzése alapján megállapítható, hogy a principátus korabeli Itáliát igazgató, majd a késő-római területi igazgatás vezetőjévé váló *praefectus praetorio* tisztség szolgált Napóleon számára antik kori modellként a megyei közigazgatás vezetőjének, a prefektusi tisztségnek a felállításához. Napóleon a dominátus korához hasonlóan a prefektúrákat kisebb körzetekre osztotta, így a *diocesis*eknek megfelelő alprefektusi kerületeket is létrehozott. Az antik *diocesis*eket igazgató

111 LEPOINTE, Gabriel: *Histoire des institutions du droit public français au XIX^e siècle (1789-1914)*. Paris, Domat-Montchrestien, 1952, 276-277.

112 LE CLÈRE, Bernard: *La vie quotidienne des préfets au XIX^e siècle*, In: *Les préfets en France (1800-1940)*, Genève, Droz, 1978, 62-66.

113 HENRY, Pierre: *Histoire des préfets. Cent cinquante ans d'administration provinciale 1800-1950*. Paris, Nouvelles Editions Latines, 1950, 51-53.

vicariusok és a francia alprefektusok fő feladata a prefektusok utasításainak végrehajtása volt. Mind a római *vicariusok*nak, mint a francia alprefektusoknak elsősorban pénzügyi és katonai igazgatási jogköreik voltak.

3.1. A fővárosi igazgatás intézményi modelljei az ókori Rómában és Párizsban a 19. század elején

Az ókori császárkori Róma városának vezető igazgatási tisztviselőjének a *praefectus urbinus* a hivatalát a principátus időszakában Augustus császár hozta létre, hogy a Római Birodalom fővárosát a *princeps* távollétében irányítsa. A napóleoni közigazgatási rendszer is felismerte Párizsban mint fővárosnak a kiemelt jellegét, ezért itt egy sajátos, speciális jogkörökkel bíró prefektusi tisztséget, a rendőrprefektusit is felállították.

3.1.1. A praefectus urbi a római császárság korában

Az ókori Rómában az Augustus által létrehozott *praefectus urbi* tisztségre elsőként kinevezett személy nevét is megőrizték a források, aki Valerius Messala Corvinus volt.¹¹⁴ A *praefectus urbi* tekintélyét és az igazgatásban betöltött szerepét mindenképpen növelte az a tény, hogy a Flaviusok uralkodásának idejében a *princeps*ek legszűkebb tanácsadó testületének tagjává is lettek.¹¹⁵ A Hadrianus uralkodásának idején működő jogtudós, Pomponius a polgári igazságszolgáltatás terén meghatározó szerepet játszó *praetorok* mellett a *praefectus urbis*, a *praefectus annonae*-t és a *praefectus vigilum*ot is felsorolta.¹¹⁶ Jelentős feladatokkal bővült a *praefectus urbi* hatásköre a 3. század elején a Severusok idején.¹¹⁷ Így már Septimius Severus (193-211) korában kialakult az a szabály, hogy a *praefectus urbi* Róma városában és 100 mérföldes körzetén belül elkövetett minden bűncselekmény vonatkozásában hatáskörrel bír.¹¹⁸ Ez a hatásköri bővülés abban is megnyilvánult,

114 LEVI, Mario Attilio: «*Incivilis potestas*». In: Studi in onore di Pietro de Francisci 1. Milano, Giuffrè, 1956, 403-406.; MASI, Antonio: *La 'praefectura urbi' di Lucio Munazio Planco e l'iscrizione del Mausoleo di Gaeta*. In: Studi Volterra V. Milano, Giuffrè, 1971, 239-250.; FUSCO, Sandro-Angelo: «Insolentia parenti. Messala Corvino, la «praefectura urbi» e gli estremi aneliti della «libertas» repubblicana. *Index*, 1998, 26, 303-315.

115 CROOK (1955) i. m. 50. és 177.

116 Pomp. D. 1, 2, 33.

117 SOLIDORO MARUOTTI, Laura: Aspetti della 'giuridizione civile' del «praefectus urbi» nell'età severiana. *Labeo*, 1965, 11, 174-233.

118 Ulp. D. 1, 12, 1 pr.; Ulp. D. 1, 12, 1, 4.

hogy Fabius Cilo (*praefectus urbi* 204-211)¹¹⁹ *praefectus urbiként* a szándékos tűzesetekkel kapcsolatos ügyekben eljárta. Így tulajdonképpen hatáskört vett át a *praefectus vigilumtól*, akinél ettől kezdődően csak a gondatlanul okozott tűzesetek elbírálásának hatásköre és szankcionálási lehetősége maradt.¹²⁰ A *praefectus urbi* széles körű büntető joghatóságát támasztja alá az tény is, hogy hozzá tartoztak a gyámok és gondnokok hűtlen vagyonezelési ügyei, a tiltott egyesületek, a felszabadítottak által patrónusaiknak okozott sérelmek és a pénzváltók (*nummularii, argentarii*) által elkövetett bűncselekmények is.¹²¹ A büntetőügyek mellé a bankárokkal kapcsolatos peres ügyek is társultak, ezen túl Róma hússal való ellátásával kapcsolatos felügyeleti jogokkal is bírt.¹²²

Alexander Severus (222-235) uralkodásának idején tovább bővültek a *praefectus urbi* hatáskörei.¹²³ Róma városának 14 régióra (*regiones*) bontásával és az élükre kinevezett *curatorok*nak köszönhetően a *praefectus urbi* munkája még hatékonyabbá vált a város igazgatási ügyeinek vonatkozásában.¹²⁴ A *praefectus urbi* Alexander Severus uralkodásának idejére Róma igazgatásának feje is lett, hatásköreinek köszönhetően a *praefectus annonae* a *praefectus vigilum* felett állt, és katonai csapatokat állomásoztatásának köszönhetően felügyelte a város közrendjét is.¹²⁵ Hagyományosan olyan szenátori rangú személyt neveztek ki erre a tisztségre, akinek már hosszú időkre visszanyúló, gazdag igazgatási tapasztalatai voltak, és pályafutása során alkalma volt bizonyítani hűségét az uralkodóhoz. Így a legmagasabb szenátorok által betölthető igazgatási funkció lett, akit a *princeps* nevezett ki és mentett fel. A *praefectus urbi* tekintélyét a külsőségek szempontjából is hangsúlyozta, hogy 12 *lictor* tartozott a kíséretéhez, mint a római köztársaság időszakában a legmagasabb magisztrátusi hivatal betöltő konzuléhoz.¹²⁶

119 VITUCCI, Giovanni: *Ricerche sulla prefectura urbi in età imperiale*. Roma, Bretschneider, 1956, 119.

120 Ulp. D. 1, 15, 5.

121 CHURRUCA DE, Juan: Die Gerichtsbarkeit des praefectus urbi über die argentarii im klassischen römischen Recht. *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung*, 1991, 108(1), 304-324.

122 HÖBENREICH, Evelyn: *Annona. Juristische Aspekte der stadtrömischen Lebensmittelversorgung im Prinzipat*. Graz, Leykam, 1997, 46.

123 SCHILLER, Arthur A.: The Jurist and the Praefects of Rome. *Bullettino dell'Istituto di Diritto Romano «Vittorio Scialoja»* 1953, 57-58, 63-68.

124 VIGNEAUX, Paul Emile: *Essai sur l'histoire praefectura urbis á Rome*. Paris, Librairie Thorin et fils, 1896, 71.

125 Ulp. D. 12, 1.

126 VIGNEAUX (1896) i. m. 11-17.

A *praefectus urbi* fő feladata Róma közrendjének biztosítása volt a nappali időszakban, mivel az éjszakai közrendért a *praefectus vigilum* felelt. Ezért járőrököt küldött az utcákra, a piacokra, a nyilvános előadások helyéül szolgáló helyszínekre és a szakmai testületek (*collegiumok*) székhelyeire is. Feladatának hatékony ellátása érdekében csapatokat rendeltek parancsnoksága alá (*cohortes urbanae*). A város rendjét biztosító csapatok (*cohortes*) létszáma egyenként feltehetően 500 fő volt.¹²⁷ Az ide vezényelték szolgálati idejük 20 év volt, akárcsak a légiókban katonáskodók esetében. A katonai hierarchia szerint ők a légiónáriusokhoz képest magasabb rangúak voltak, de a *praefectus praetorio* által irányított *praetorianusok* alatt álltak, és ehhez igazodott az anyagi megbecsülésük is.¹²⁸

A római császárság fővárosának tehát legmagasabb rangú hivatalnok a *praefectus urbi* lett, aki széleskörű városi igazgatási feladatai között, főként a közrendet, közbiztonságot felügyelte, de jogszolgáltató hatáskörei is voltak.

3.1.2. A napóleoni rendőrprefektusi tisztség

A napóleoni időkben Párizs közigazgatását a forradalom idején létrehozott Szajna megyei prefektus felügyelte (*le préfet de la Seine*). Magának a fővárosnak nem volt főpolgármestere, hanem csak a 12 párizsi kerület élén álltak polgármesterek, két alpolgármesterrel kiegészülve. A főváros teljes területére kiterjedő hatáskörrel csak a közrend fenntartása létrehozott párizsi rendőrprefektus (*préfet de police de Paris*) rendelkezett.¹²⁹ A tisztség felállításáról az 1800. február 17-én elfogadott törvény és az első konzul 1800. július 1-jei rendelete tartalmaz előírásokat. Ennek megfelelően a rendőrprefektus Párizsban a városi rendőrség feladatköreinek végrehajtója volt.¹³⁰ Az *ancien régime* időszakában a hatásköreit még a rendőrség főhadnagya (*lieutenant général de police*) gyakorolta. A francia közigazgatás kiemelt tisztviselőjeként, közvetlenül a belügyminisztertől függött, vele állt levelezésben. A rendőrprefektusi hivatal élén nagyszámú ügynök vezetője volt. Így alárendeltségébe tartozott

127 DURRY, Marcel: *Les cohortes prétoriennes*. Boccard, Paris, 1938, 84.; FRIES, Helmut: *Die cohortes urbanae*, Beihefte der Bonner Jahrbücher 21, Köln – Graz, 1967, 41-42.

128 BÉRARD, François: Le rôle militaire des cohortes urbaines. *Les Mélanges de l'École française de Rome – Antiquité*, 1988, 100(1), 159-182.

129 GLINEUR (2017) i. m. 491-492.

130 CHARLOT, Claude: *La mise en oeuvre par la préfecture de police de deux droits fondamentaux: la liberté et la sécurité*. In: (Sous la direction PELISSON, Eric): *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après: le préfet et les libérés (XIX^e et XXI^e siècles)*. Actes du colloque du 1er et 2 décembre 2000. Limoges, Presses universitaires de Limoges, 2001, 198.

a párizsi kerületi felügyelők, a béketisztek, a nemzeti őrség, a csendőrség és a piacok, kikötők rendjét felügyelők is. Minden eszközt megkapott, hogy a közrendet megőrizhesse és letartóztatásokat foganatosíthasson. Hatáskörébe tartoztak a Párizsban tartózkodók utazási okmányainak kiállítása. Így ő adta ki az útleveleket a fővárost elhagyni szándékozó párizsiaknak, valamint ő engedélyezhette a külföldieknek a Párizsban tartózkodást. A közrend biztosítása érdekében ellenőrizte a szállodákat, a színházakat, a kiadókat, a vallási tevékenységet és a börtönök rendjét is. Harcolt a bűnözés, a koldulás ellen, fellépett csoportosulások és a szövetségek ellen. Feladatai közé tartozott a város tisztaságának biztosítása, a tűzvézsek elkerülése, az utcai közbiztonság, a kivilágítás és a csuszás mentesítés felügyelete is. A közellátás biztonsága érdekében felelős volt a főváros élelem utánpótlásának megszervezéséért, ezért biztosította az áruk szabad mozgását és a kereskedelem, valamint a piacok rendjét. Hatáskörei olyan széleskörűek voltak, hogy az szinte a miniszterekéhez volt hasonlítható.¹³¹ Hivatalának belső rendje is a minisztériumokét tekintette mintának, mivel főtitkárságból és három főosztályból állt.¹³² Munkájának hatékonyságához hozzájárult, hogy személyzetének tagjai közül többen tapasztalattal rendelkeztek a jogelőd párizsi főhadnagyi hivatal működéséről.¹³³ A napóleoni reformok olyan sikeresek voltak, hogy a restauráció időszakában is megmaradt a rendszer. A városi általános igazgatási feladatokat ellátó Szajna megyei prefektus és a párizsi rendőrprefektus továbbra is a belügyminisztérium alárendeltségében tevékenykedtek.¹³⁴ A kettőjük közötti hatáskörelosztás ugyanaz maradt, mint a napóleoni időkben volt. A prefektust terhelték a pénzügyek, az adók kirovása, a hatósági nyilvántartások vezetése, a városfejlesztési kérdések, az oktatás, a szegénységgel kapcsolatos ellátások. Széleskörű feladatainak ellátása érdekében jelentős számú alkalmazott felett rendelkezett, akik között speciális szakmai ismeretekkel felvértezetteket is találkozhatunk, mint például a pénzügyi ellenőrök vagy az építészek. A rendőrprefektus a közrenddel, a bűncselekmények üldözésével kapcsolatos feladatokat látta el, de hozzá tartoztak a politikai jellegű tevékenységek ellenőrzése (az egyesületek felügyelete, összeesküvések felderítése, politikai

131 BOUDON, Jacques-Olivier: *Ordre et désordre dans la France napoléonienne*, Paris, Soteca Napoléon 1^{er} Éditions, 2008, 121-124.

132 LENTZ, Thierry: *Les ministres de Napoléon*. Paris, Perrin, 2016, 149-152.

133 TULARD, Jean: *Paris et son administration (1800-1830)*. Paris, Ville de Paris, 1976, 104-183.

134 SZRAMKIEWICZ, Romuald – BOUINEAU, Jacques: *Histoire des institutions 1750-1914. Droit et société en France de la fin de l'Ancien régime à la Première Guerre mondiale*. Paris, Litec, 1989, 429-430.

számúzttek felügyelete, választások rendjének biztosítása), de a börtönök fenntartása is az ő feladatköre volt.¹³⁵ A köznyugalom fenntartásába beletartozott a közlekedés és az élelmiszerellátás felügyelete is. Feladatainak ellátásában elsősorban rendőri személyzet ellenőrök, felügyelők, besúgók, titkos ügynökök segítették. A rendőrprefektus hatékonyabb feladatellátása érdekében 1830. augusztus 16-án kiadott törvényerejű kormányrendelet városi gárdát állított fel egy ezredes vezetésével, két gyalogos és két lovaszszázadra felosztva. Az 1832. augusztus 28-án kiadott *ordonnance* átszervezte a tűzoltóság (*sapeurs-pompriers*) működését is. A két prefektusi között előforduló esetleges hatásköri vitákat a belügyminiszter volt jogosult eldönteni.¹³⁶ Összefoglalásként megállapítható, hogy mind az ókori Rómában, mind a 19. századi Franciaországban felismerték, hogy a főváros életének hatékony megszervezése érdekében az egyéb területi igazgatási egységektől eltérő megoldást kell alkalmazni. Így Rómában a hatásköröket a *praefectus praetorio* és a *praefectus urbi* között, míg a napóleoni korszak Párizsában Szajna megye prefektusa és a párizsi rendőrprefektus között osztották meg. A római városi tisztviselő és a párizsi rendőrprefektus feladatai között is elsőrangú szerepet játszott a közrend és a közbiztonság megteremtése, aminek megvalósítása érdekében mindkettőjük számára jelentős számú rendfenntartó erők is rendelkezésre álltak. Így fentiekből tehát az a következtetés vonható le, hogy a francia Államtanács mellett, Franciaországban a területi prefektusok és a fővárost igazgató rendőrprefektusi intézmény kialakításának gyökerei is az ókori római időkre nyúlnak vissza. A tanulmányban elemzett és a francia hatályos jogban továbbra is élő napóleoni intézmények a két évszázad eltelté miatti jelentős változások ellenére lényegükben továbbra is őrzik a létrehozásuk idején meghatározott jellegzetességeiket. Így elmondható, hogy teljesült Bonaparte törekvése, mely szerint stabil intézményekkel kell az államot erősíteni, amelyek olyan szilárd alapokat biztosítanak a közigazgatás számára, mintha gránittömböket (*masses de granit*) raktak volna le.¹³⁷

135 WRIGHT, Vincent: *La Préfecture de police pendant le XIX^e siècle*. In: *L'administration de Paris (1789-1977)*. Genève-Paris, Droz-Champion, 1979, 109-122.

136 TULARD (1976) i. m. 427-439.

137 PACTEAU, Bernard: *Que reste-il du Conseil d'État de Napoléon?* In: *Napoléon et le droit*. (sous la direction LENTZ, Thierry), Paris, CNRS Editions, 2017, 251-260.; GLINEUR (2017) i. m. 492.

Gál Hedda:

Nehéz Idők

Sapkám alól hull a hó,
halk, hajlakkszagú a reggel.
Covidőnként eljárók a boltba
sávokban, elrejtőzve.
Királyként élek: hidam,
koronám is van a számban
a „csókod íze helyett”.
Nehéz Idők járnak mostanában,
írtam egy posztban hajnalban,
miközben maszkos angyalok
őrzik a gépeken vergődő lelkeket.

Budapest, 2020. 12. 12.

