

A poitiersi egyetem Jogtörténelmi Intézete 2004. június 3–4-én konferenciát rendezett a közigazgatási bíróságok elődjének számító „conseil de préfecture” (prefektusi tanács) intézmény történetéről. A rendezvény védnöki tisztségét az akkori miniszterelnök, Jean-Pierre Raffarin látta el, a szervezőbizottság pedig a poitiersi Jean-Maire Augustin, Eric Gojosso és a Versailles-Saint-Quentin-i egyetemet képviselő Catherine Lecomte professzorokból állt. A több szekcióban folyó tudományos megbeszélések szerkesztett anyagából 2005-ben jelent meg *A prefektusi tanács* címet viselő, francia nyelvű konferenciakötet.

A prefektusi tanács, a hazai jogunkban ismeretlen jogintézmény, 1953-ig létezett Franciaországban, ezt követően szerepét a közigazgatási bíróságok vették át. Bár érdekes módon a francia forradalom óta létező szervezetről van szó, hosszú ideig mégsem képezte jogtörténelmi kutatások tárgyát. A 2004-es konferencián viszont tíz egyetemi oktató elemezte az intézmény történetét, szerepét, továbbélésének lehetőségeit. A kötetben összegyűjtött tanulmányaik hasznosak lehetnek az összehasonlító jogtörténelmi munkát végző hazai kollégák számára is.

A bordeaux-i egyetem professzora, Bernard Pacteau a prefektusi tanács 19. századi működését mutatta be. Ebben az időszakban a tanácsok egyfajta helyi igazságszolgáltatási fórumként funkcionáltak, de vidéki jellegük miatt soha nem volt megbecsült helyük a francia jogrendszerben, és néhány jogtudós egyenesen az elmaradottság szinonimájának tartotta a szervezetet. Ugyanakkor a tanácsok hatásköre meglepően széles volt: akár építészeti vagy kulturális igazgatási kérdésben is eljárhattak, és tagjainak sötét talárja is biztosította az eljárás komolyságát. Nagyon magas ügyszámmal rendelkeztek – 1880 és 1900 között mintegy 360 000 ügyet zártak le –, és a prefektus számára egyfajta tanácsadó testületi feladatot is elláttak. A prefektusi tanács – ahogy azt a dijoni Université de Bourgogne képviselőjében előadó Jean-Jacques Clère előadásából, illetve tanulmányából megismerhetjük –, az ancien régime korszakának igazságszolgáltatásához képest sokáig modern intézménynek számított. Létrehozásával a vidéki Franciaországban is megvalósult a hatalmi ágak elválasztásának elve; ez a fórum, bár a közigazgatás problémás ügyeit dolgozta fel, mégis elkülönülten létezett, mert nem volt része sem a klasszikus értelemben vett adminisztratív közigazgatásnak, sem a végrehajtó hatalomnak. Ugyanakkor a tanácsok létesítésével az állam és annak polgárai között is közvetlenebb viszony alakult ki: egy új érdekérvényesítő fórum született, amely védelmet nyújtott az állampolgároknak a közigazgatás visszásságaival szemben.

A prefektusi tanács rendszere nemcsak Franciaországban épült ki: Piero Aimo, a páviai egyetem professzora szerint a Napóleon fennhatósága alá tartozó itáliai területeken is létezett 1800–1814 között. Itáliában a marengói csata után, Napóleon kifejezett utasítására vezették be az 1802-től funkcionáló tanácsokat. Bár eredetileg ideiglenes intézménynek szánták, amely-

A francia közigazgatási bírósági rendszer kezdetei

Les conseils de préfets

Collection de la Faculté de Droit et des Sciences sociales de Poitiers

Szerkesztette: Eric Gojosso

Poitiers, 2005

ISBN 2-275-02670 3

ben a hadsereg tisztjei látták volna el a tanácsosi feladatokat, a prefektusi tanács betagozódott a meglévő helyi jogrendszerbe. Ez illeszkedett abba a közigazgatási reformba is, amelynek során a francia fennhatóság alá tartozó vidékeken átszervezték a közigazgatási egységeket. Minden megye élére egy prefektus került, amelynek munkáját egy megyei szintű tanácsadó testület (Conseil général départemental) segítette, és mellettük igazságszolgáltatási szervként működött a hét tagból álló prefektusi tanács. Az intézmény azért is újszerű volt, mert elsősorban nem szankcionálásra törekedett, hanem inkább egyfajta mediációs szerepet betöltve, a felek egyezségkötését kívánta elősegíteni.

Ezt a fajta működési elvet illusztrálja a poitiers-i egyetemen tanító Jean-Marie Augustin tanulmánya is, amelyben egyes megyék prefektusi tanácsainak működését tekintette át. Érdekes adalék a rendszer működéséhez, hogy például Vienne megyében az első tanácsosokat mind idősebb, köztisztviselőként álló emberek közül nevezték ki; átlagéletkoruk 46 év volt, míg az 1800-as évek végére a harmincasok generációja került többségbe. Kifejezetten tanulságos, ahogy Augustin végigköveti egy-egy tanácsos életútját, hiszen így láthatjuk, hogy a szervezet sok esetben a vidéki arisztokrácia menedékeként is szolgált, miközben elősegítette a közigazgatás-tudomány új nemzedékének születését. A szintén a poitiers-i egyetemet képviselő David Gilles ugyanilyen helyi sajátosságokra világít rá a Charente-Inférieure megye prefektusi tanácsáról szóló írásában, és hasonló megállapításokra jutott a Deux-Sèvres megye igazgatását bemutató Anne Pelcran is. Pelcran összefoglalójából különösen az a táblázat keltheti fel a hazai érdeklődők figyelmét, amely a tanácsosok foglalkozását rögzíti. Megállapítható, hogy elsősorban a vidéki értelmiség számára jelentett előrelépési lehetőséget – és presztízst – a tanácsosi kinevezés, hiszen jelentős részük helyi ügyvéd, orvos, képviselő, vagy éppen polgármester volt.

Ahogy az az orléansi egyetemen oktató Stéphane Goupil előadásából kiderül, a prefektusi tanácsok mellett kormánybiztosok dolgoztak, és a mai ügyészség is részben a prefektusi tanácsok igazságszolgáltatási tevékenységére vezethető vissza. A testületet azonban

az 1900-as évek elejétől egyre inkább korszerűtlennek tartották. Catherine Lecomte, a Versailles–Saint–Quentin egyetem tiszteletbeli dékánja szerint a francia jogalkotók kívánatosabbnak látták egy közigazgatási bírósági rendszer bevezetését, amelyben már nem a helyi notabilitások, hanem a megfelelő jogi felkészültséggel rendelkező szakértők, tisztviselők kaptak helyet. Az új bírói fórum kisebb létszáma miatt anyagilag is kevesebb terhet jelentett az állam számára.

A prefektusi tanácsok átszervezése ezért nem sokat váratott magára. Az 1926. szeptember 6-i törvényerejű rendelet értelmében ún. megyék közötti tanácsokat hoztak létre, amelyek megnövelt illetékességgel rendelkeztek. Az így létrejött 22 új tanács egész Franciaország közigazgatási területét lefedte, azonban a törvényerejű rendelet furcsa szervezeti megoldásokat is

tartalmazott: Korzikát például Nizza prefektusi tanácsának illetékességi területéhez sorolta, és nem rendelkezett Elzász–Lotharingiáról. A kvázi regionális szintű rendszer nem volt sokáig életképes, 1953-ban végérvényesen megszűntek a prefektusi tanácsok, és helyüket a közigazgatási bíróságok vették át.

Ahogy azt a konferenciakötetet záró tanulmányában Jean-François Lachaume megjegyzi, a prefektusi tanácsok története egyben a francia igazságszolgáltatás professzionalizálódásának története. Éppen ezért, a kiadványt nemcsak a jogtörténészek forgathatják haszonnal, hanem tanulságos lehet a hazai igazságszolgáltatási reform iránt érdeklődők, és a közigazgatásban tevékenykedők számára egyaránt.

K. B.

SZEMLE

Közrendvédelem a polgári államban – Konferencia az ELTE ÁJK-n

A Szemere Bertalan Rendvédelem-történelmi Tudományos Társaság az ELTE Magyar Állam- és Jogi Történelmi Tanszékekkel közösen, 2010. február 12-én egész napos tudományos konferenciát rendezett *Közrendvédelem a polgári államban* címmel. A hamarosan fennállásának huszadik évét ünneplő Társaság rendezvényén a központi téma ezúttal a csendőrség és a helyi közrendvédelem kihívásai voltak.

A napjainkban meglehetősen vegyes megítélésű csendőrségi szervezetről szóló előadások hasznos tudnivalókkal szolgálhattak nemcsak a civil, hanem a rendészeti pályán dolgozó érdeklődőknek is, ugyanis a helyi közbiztonság megerősítését célzó politikai törekvések között visszatérően találkozhatunk a csendőrség újraszervezésének témakörével. A Magyar Királyi Csendőrség tevékenységéről azonban nem könnyű objektíven állást foglalni. Egyrészt a testület tagjai helyi szinten nemcsak tiszteletnek, hanem – a legitim erőszak-monopólium birtokosaként – félelemnek és időnként ellenszenvnek is örvendtek, másrészt mintegy hatvanöt éven keresztül kétségbevonhatatlanul eredményes és hatékony bűnüldöző tevékenységet folytattak. Mivel a csendőrök a közrend és a közbiztonság helyi őreként látták el feladatukat, napjainkban könnyen párhuzamot vonnak a csendőrség és a körzeti megbírói rendszer, netán a településőri szolgálat között. Árnyalja a képet azonban az, hogy a csendőrség

részben a Honvédelmi Minisztérium, részben pedig a Belügyminisztérium ellenőrzése alá tartozott, továbbá Budapesten és a törvényhatósági jogú városok kül- és belterületén, valamint a rendezett tanácsú városok belterületén nem rendelkezett illetékességgel: ezeken a helyeken az állami és az önkormányzati rendőrségek feleltek a közbiztonságért.¹

Azonban egy olyan államban, mint a második világháború előtti Magyarország, ahol a gazdasági és politikai válság hatására óriási szakadék alakult ki a társadalom legtehetősebb és legkevésbé jómódú csoportjai között, a csendőrség folyamatos konfliktushelyzetek résztvevőjévé is vált. Az éppen aktuális politikai hatalom szívesen mozgósította őket céljai érdekében – és nem is kell feltétlenül a második világháborús szerepvállalásra gondolni –, így például részt vettek választások „ellenőrzésében”, de akár adóbehajtás biztosításában is. Ezért bár a csendőrök szerves részét képezték a vidék mindennapjainak, esetleges házasgátásuk után is nehezen tudtak integrálódni a kis-közösségi társadalomba. A csendőrség továbbá csak egy szűk réteg számára nyújtott valódi perspektívát: egyrészt erősen behatárolt volt a csendőrnek felvehető köre (az ideális csendőr nőtlen, 20–40 év közötti, erkölcsös, lehetőleg nem szegény, de mégis földműves háttérrel rendelkező férfi, aki már volt katona, tudott írni-olvasni, anyanyelvén kívül legalább egy másik nyelven beszélt stb.), másrészt a szolgálattal együttjáró szigorú napirend és a biztos, de viszonylag szerény fizetés és nyugellátás gyakorlatilag csak az 1930-as évek második felétől, a gazdasági válság okozta kilátástalanság miatt tette vonzóvá a testületet. Mivel egy idő után – sejtetően – nem mindenki szakmai elhivatottságból választotta a csendőri pályát, a szolgálati szabályzat szigorú rendelkezései ellenére megtörtént, hogy a csendőrök a közbiztonság fenntartása érdekében néhány esetben jogsértő magatartást tanúsítottak.

Éppen ezért aktuális és hasznos volt a Társaság témaválasztása. Ahogy azt a konferencia délelőtti szek-