



Hazafi Zoltán – Hazafi Áron

A közszolgálat mint pénzügyi befektetés a közép- és újkori Franciaországban

Bevezetés

Az 1990-es évek közepén Franciaország az euró bevezetésére készült, amelynek érdekében számos európai jogharmonizációs kötelezettségnek kellett eleget tennie az akkori kormánynak. Ezek közül főleg azokat kísérte kiemelt figyelem, amelyekkel kapcsolatban jelentős társadalmi, gazdasági feszültséggel kellett számolni. Ezzel szemben csaknem észrevétlen maradt az árverezők (*commissaires-priseurs*) jogállásának átalakítása, monopolhelyzetük megszüntetése, annak ellenére, hogy több évszázados hagyományt számoltak fel ezzel, amelynek gyökerei a 16. század derekáig nyúlnak vissza.¹

A régi rend Franciaországának egyik legjellegzetesebb társadalmi, gazdasági és politikai jelensége volt a közhivatalok vagyoni jellegűvé válása (*patrimonialité des offices*). Ennek a meglehetősen bonyolult rendszernek az volt a lényege, hogy a különféle állami tisztségeket és hivatalokat meghatározott pénzösszegért meg lehetett vásárolni (*vénalité*), majd később átörököthetővé (*hérédité*) is váltak. Lényegében olyan jelenséggel van dolgunk, amely sajátos vegyes jogi karaktert adott a közhivatalok betöltésének. Egyrészt közjogi aktussal történt a közhivatalnok kinevezése, aki az uralkodó nevében állami impériummal felhatalmazva hozta meg döntéseit, másrészt a közhivatalhoz kapcsolódó vagyoni jogok fokozatosan a kereskedelmi forgalom részévé váltak, annak köszönhetően, hogy magánjogi ügyleteket lehetett rájuk kötni. Átruházhatók, megterhelhetők, örökölhetők voltak. Ezt a folyamatot nevezi a szakirodalom „vagyoniasodásnak” (*patrimonialisation*).

Bár a forradalom eltörölte a hivatalok megvásárolhatóságát, nyomai még 200 évvel később is fellelhetők voltak a francia közszolgálatban. S tegyük hozzá, hogy a már említett jogharmonizációs döntés – amely megszüntette az árverezők utódkijelölési jogát – valóban külső kényszerből született meg, mivel a londoni Sotheby's az Európai Bizottság

¹ DOYLE 2000: 3.

előtt bepanaszolta Franciaországot a szabad verseny elvének megsértése miatt, s ez azzal fenyegetett, hogy az Európai Bíróság végül elmarasztalja a francia kormányt.² Ne hallgassuk el azt a tényt sem, hogy az említett tradíció nyomai a közjegyzők,³ illetve az Államtanács és a Semmítőszék előtt eljárni jogosult ügyvédek (*les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation*) utódkijelölési jogában (*droit de présentation*)⁴ mind a mai napig tetten érhetők! Talán ez mindaddig így marad, amíg egy kérelmező újra az Európai Bizottsághoz nem fordul az európai gazdasági integráció elveinek megsértése miatt. Valószínűleg ez a jogfenntartás sem állná ki az esetleges bírósági felülvizsgálat próbáját.

Rövid tanulmányunkban vázlatos áttekintést kívánunk nyújtani a közhivatalok áruba bocsátásának történelmi okairól, társadalmi, gazdasági és politikai hatásairól, a rendszer megszűnéséről és tovább élésének maradványairól. Végül kitérünk arra is, hogy ez az összetett jelenség vajon francia sajátosságnak számított-e a vizsgált korszakban, vagy más országokra is jellemző volt.

A hivatal (officium) fogalma

Franciaországban a központi hatalom a 13. századra megerősödött, földbirtokai növelésével a király fokozatosan kiterjesztette befolyását az ország egész területére. Ahhoz, hogy sikerrel lépjen fel az önállósulásra törekvő tartományurakkal szemben, hozzá hű és hatékonyan működő közigazgatási apparátust kellett kiépítenie központi és helyi szinten egyaránt. Ennek során létrejöttek az *első királyi hivatalok és tisztségek, amelyek betöltőit kezdetben közvetlenül a király választotta ki*. Tisztségüket a kancellária által kiállított kinevezési oklevéllel (*lettre de provision*) nyerték el, amelyben mindig ott állt, hogy a „király tetszése szerinti ideig tart”. Jogállásukat a szokásjog, valamint a királyi rendeletek és törvények határozták meg. A 13. és a 14. században hivatalnoknak tekintettek mindenkit, „aki a király nevében

² DOYLE 2000: 3–4.

³ Noha a 19. század eleje óta a közjegyzői hivatal nem vásárolható meg, a távozó közjegyző még ma is élhet utódkijelölési jogával az igazságügyi miniszter előtt, amelyért az utód mint „engedményezett” (*cessionnaire*) anyagi ellentételezést fizet. Loi du 28 avril 1816 sur les finances Article 91. Az Alkotmánytanács nem találta alkotmányellenesnek ezt a szabályt, azzal érvelve, hogy a közjegyző szabad foglalkozás keretében nyújtja szolgáltatásait, s bár részt vesz a közhatalom gyakorlásában, és az igazságügyi miniszter által kinevezett köztisztviselői jogállással rendelkezik, mégsem tekinthető az *Emberi és polgári jogok nyilatkozata* 6. cikke alkalmazásában közhivatalt betöltő személynek. Décision n° 2014-429 QPC du 21 novembre 2014. Décret n° 2016-661 du 20 mai 2016 relatif aux officiers publics et ministériels.

⁴ Décret n° 91-1125 du 28 octobre 1991 relatif aux conditions d'accès à la profession d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation article 21, 26, 27. Más jogi képviselők (*avoués*) esetében megszüntették ezt a jogot, amiért esetenként kártalanítást fizetett az állam. Az utolsó ilyen esetre 2012-ben került sor.

cselekszik”.⁵ Charles Loyseau jogtudós klasszikus meghatározása szerint a hivatal (*office*) „rendes méltóság és közszolgálat” egyszerre.⁶ Méltóság, mivel a hivatalnok királyi átruházás folytán a közhatalomból részesedett; s egyúttal közszolgálat, mivel a király és az állam szolgálatában tevékenykedett. A rendes jelző pedig arra utalt, hogy a hivatalnokok adták az egyébként rendkívül heterogén tisztviselői kar túlnyomó többségét, ők vettek részt legnagyobb arányban és állandó jelleggel a monarchia ügyeinek intézésében, különösen az igazságszolgáltatás és a pénzügyek terén.

Ahogy az elmondottakból látszik, a hivatalnok (*officier*) fogalma nem korlátozódott a király embereire: mellettük számtalan földesúri, városi és egyházi hivatal létezett; illetve az egyes tartományok is rendelkeztek saját hivatalnokokkal.⁷

A tisztviselők kategóriáján belül a hivatalnokokat el kell határolnunk a királyi biztosoktól (*commissaires*) is. Utóbbiakat Loyseau rendkívüli tisztviselőként írja le, akik különleges feladat ellátására kaptak megbízást kezdetben eseti jelleggel és határozott időre. Megbízóleveleik (*lettre de commission*) pontosan meghatározták küldetésüket, illetékességi területüket és hatásköreiket, s minthogy bizalmi állásokról volt szó, a király bármikor indokolás nélkül (*ad nutum*) meneszthette őket. Az efféle státuszok – mint például az államtanácsosi, az államtitkári, a főfelügyelői, a tartományi kormányzói, de legfőképp az intendánsi – létrehozására éppen azért volt szüksége az abszolút monarchiának, hogy visszaszerezze az ellenőrzést a hivatalnokai felett, akik tisztségeik tulajdonosaként addigra teljesen kicsúsztak a kezei közül (lásd 3–4. pont).⁸ De milyen okok vezethettek ennek a különös helyzetnek a kialakulásához?

Mint említettem, a hivatalnokok helyzete a középkorban még bizonytalan volt, a király tetszése szerint bármikor leválthatta őket, ami közvetlen és szoros ellenőrzést biztosított felettük. A királynak azonban egymás ellenében ható érdekeket kellett mérlegelnie: ha mindig szabadon elmozdítható emberekkel veszi körül magát, akkor biztos lehet az engedelmességükben, de gyakori lecserélésük megfosztja őt a stabil és hozzáértő közszolgálatról.⁹ Ha viszont eleget tesz a hivatalnokok kérésének, és csaknem teljes elmozdíthatatlanságot biztosít nekik, akkor állandó és tapasztalt apparátusra támaszkodhat, ám számolnia kell

⁵ HAROUEL et al. 2006: 330–332; BABOT – BOUCAUD MAÎTRE – DELAIGUE 2007: 425.

⁶ LOYSEAU 1610.

⁷ BARBICHE 2012: 77–78.

⁸ FOGEL 2000: 91; DORD 2017: 25. Bár a politikailag kulcsfontosságú királyi biztosi pozíciók hivatalosan soha nem váltak eladhatóvá és örökölhetővé úgy, mint a többi hivatal, pénzügyi ellenszolgáltatásért a király utódlási jogot biztosított legkiválóbb szolgálóinak, így valóságos megbízotti dinasztiák jöttek létre, mint például a Colbert, a Le Tellier és a Phélipaux család. SAINT BONNET – SASSIER 2019: 379–380.

⁹ Hogy ne essünk az anakronizmus csapdájába, rögtön tegyük hozzá, hogy a modern értelemben vett közszolgálat (*service public*) kifejezés csak évszázadokkal később, feltehetően Louis-Sébastien Mercier drámaíró 1783-ban kiadott *Tableau de Paris (Párizs képe)* című művében jelent meg először!

azzal, hogy tagjai közösen fognak síkra szállni szerzett jogaik védelmében, a testületi szellem (*corps d'esprit*) pedig óhatatlanul az udvartól való elszakadásukhoz fog vezetni. Ráadásul függetlenedésük azzal a következménnyel járhat, hogy hivataluk gyakorlása során egyéni és testületi érdekeiket fogják előtérbe helyezni a közjó szolgálata helyett. A monarchiának nemigen volt más választása, mint hogy engedményeket tegyen a tisztviselőknek hivataluk stabilabbá tétele érdekében, hiszen hosszú távon maga is a folyamatosan és jól működő közszolgálat fenntartásában volt érdekelt.¹⁰

A hivatalok vagyoni jellegűvé válása

A királyi hatalom megszilárdulásával párhuzamosan a hivatalnokok száma is rohamosan nőtt. Ahogy a közigazgatási feladatok összetettebbé váltak, azzal együtt differenciálódtak feladatköreik, és maguk is professzionalizálódni kezdtek, hogy tartósan a monarchia szolgálatába szegődjenek. *Hivatalukba fektetett erőfeszítéseikért cserébe viszont – érthető módon – egyre inkább elvárták, hogy védelmet kapjanak az önkényes elbocsátásokkal szemben.*¹¹ XI. Lajos trónra lépésekor számos tisztviselőt nem erősített meg állásában és hatalmas tisztogatásokat hajtott végre a közigazgatásban a párizsi parlament nyomására, s hogy elkerülje a kegyvesztett tisztviselők által indított pereket, végül gyökeresen megváltoztatta személyzeti politikáját.¹² 1467. október 21-én kiadott rendelete¹³ kimondta, hogy *egy hivatal csak három esetben üresedik meg (vagyis száll vissza a királyra): ha a hivatalnok meghal, ha önként lemond hivataláról (résignation volontaire), vagy ha hivatali visszaélést követ el (forfaiture).* Az utóbbi esetkör kapcsán fontos garanciát jelentett, hogy a bűnösséget nem a királynak, hanem az arra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságnak kellett előzetesen megállapítania.¹⁴ *A hivatalnokok ezzel elérték céljukat: lényegében elmozdíthatatlanná (inamovibles) váltak,* hiszen a király többé nem foszthatta meg őket állásuktól kénye-kedve szerint. A jogszabályi garancia ellenére előfordultak még elbocsátások, éppen XI. Lajos és fia, VIII. Károly uralkodása (1483–1498) idején,¹⁵ ám ezek kivételesek voltak, az elmozdíthatatlanság elvét ettől fogva egészen az újkor végéig tiszteletben tartották.¹⁶ Ugyanakkor az uralkodók nem mondtak le a trónra lépéskor gyakorolható megerősítés jogáról (*confirmation*), s bár ennek kapcsán a szakirodalom általában azt hangsúlyozza,

¹⁰ HAROUEL 2006: 332; SAINT BONNET – SASSIER 2019: 376.

¹¹ SAINT BONNET – SASSIER 2019: 377.

¹² MARTIAL 2013: 363.

¹³ DE PASTORET 1820: 25 és köv.

¹⁴ MARTIAL 2013: 363.

¹⁵ MARTIAL 2013: 364; ALLAND–RIALS 2003: 1104.

¹⁶ BOURQUIN 2005: 317; BÉLY 2010: 920.

hogy a megerősítés minden esetben automatikusan megtörtént,¹⁷ Martial Mathieu ehhez hozzáteszi, hogy VIII. Károly erre egy meghatározott összeg megfizetése ellenében volt csak hajlandó. Úgy tűnik, hogy utódai is követték ebben, mígnem XVI. Lajos 1774-ben a királyi megerősítés jogát el nem törölte.¹⁸ Valószínűleg tehát a megerősítési joggal egybekötött illeték (*taxe*) kivetése lehetett az egyik legkorábbi nyoma annak, hogy a kincstár hasznot húzott a hivatalnoki állásokból.

Ekkorra azonban már javában zajlott a hivatalok kiárúsítása magánszemélyek között, aminek még nagyobb lendületet adhatott az elmozdíthatatlanságból eredő stabilitás. A kánonjogból eredő kedvezményezett lemondás, a *resignatio in favorem* mintájára (amely az egyházi hivatal szakrális jellege miatt csak ingyenesen történhetett!) a hivatalnokok is elkezdték a 13. század közepétől pénzügyi ellenszolgáltatás fejében átruházni tisztségüket rokonaikra vagy harmadik személyekre. Ezeket a visszterhes ügyleteket kezdetben titokban bonyolították le (*vénalité occulte*), mivel az uralkodók először törvényileg tiltották ezt a nemkívánatos gyakorlatot. Nem hivatalosan azonban már ekkor is sor került bizonyos ügyletek egyedi engedélyezésére különleges királyi kegyből (*par grâce spéciale du souverain*).¹⁹

Aztán a 15. század folyamán a király tiltás helyett már megtűrte a magánszemélyek közötti hivatalvásárlásokat, s a század végére maga is nyíltan bekapcsolódott az értékesítésbe (*vénalité publique*). A monarchiának ugyanis egyre nagyobb pénzösszegekre volt szüksége az itáliai háborúk (1494–1559) finanszírozására, s az udvar hamar felismerte, hogy a hivatalok eladásával jelentős bevételi forrásra tehet szert. Ekkor alakult ki az a rendszer, hogy a lemondó tisztviselő kijelölhette utódját, akinek meghatározott pénzösszeget kellett fizetnie azért, hogy a kancelláriától megkapja a tisztség gyakorlására feljogosító kinevezési okiratot. Ez utóbbi mindig is nélkülözhetetlen volt a legtöbb hivatal betöltéséhez,²⁰ a király megkerülésével tehát nem lehetett érvényesen ilyen tranzakciót kötni. Egy ideig az volt az uralkodó felfogás, hogy a hivatalvásárló kölcsönként nyújtja ezt az összeget a királynak, ő pedig tulajdonképpen a kölcsön kamattörlesztéseként kapja a szolgáltatáért járó díjazását (*gage*). Emellett minden tisztviselőnek meg kellett fizetnie hivatalba lépésekor a *marc d'or* nevű illetéket, amelyet III. Henrik vezetett be az 1578-ban alapított Szentlélek Rend támogatására.²¹

1483-tól az udvar először csak a pénzügyi tisztségek adásvételét engedélyezte, a bírósági tisztségek áruba bocsátása hivatalosan hosszú ideig tilalmazott volt. Ettől függetlenül

¹⁷ HAROUEL 2006: 333; BÉLY 2010: 920.

¹⁸ MARTIAL 2013: 364.

¹⁹ BÉLY 2010: 920; RIGAUDIÈRE 2018: 891.

²⁰ RENAUT 2003: 10; RIGAUDIÈRE 2018: 893.

²¹ BARBICHE 2012: 43.

a bírói álláshelyekkel való kereskedés éppúgy virágzott,²² annak ellenére, hogy VIII. Károly rendelete értelmében a bírának esküt kellett tenniük hivatalba lépésük előtt arra, hogy semmit nem adtak tisztségükért cserébe. Ez a képmutató szabály végül csak IV. Henrik regnálása (1572–1610) idején került ki a bírói eskü szövegéből.²³

A közhivatalok adásvétele I. Ferenc uralkodása alatt, 1522-ben nyert hivatalos elismerést. Ez lehetővé tette az állam számára, hogy közvetlen bevételekhez jusson azáltal, hogy a hivatalok eladásából származó bevételek egy részét a kincstárba irányították. I. Ferenc külön hivatalt (*la Recette générale des parties casuelles*) állított fel Párizsban a közfunkciók értékesítéséből származó bevételek kezelésére és az új, értékesítésre szánt hivatalok létrehozására. A hivatalok piacáról egyre jelentősebb bevétele származott az államnak, amely a 16–17. században érte el csúcspontját. Roland Mousnier becslése szerint az 1600–1633 közötti időszakban az ebből befolyt összegek már a kincstári bevételek mintegy 45%-át (!) tették ki.²⁴

Mai szemmel meglepő lehet, de ebben a korszakban az állami hivatalok kereskedelmi forgalom tárgyai lehettek éppúgy, mint bármilyen közönséges árucikk. Ugyanúgy kereskedtek velük és a piac törvényei szerint cseréltek gazdát. A korabeli jogtudomány és a joggyakorlat sokáig ingadozott abban a kérdésben, hogy jogi természetüket tekintve ingó dolognak vagy ingatlanoknak minősülnek-e, a többségi álláspont inkább az utóbbi felé hajlott, és ezt mondta ki egy 1683-ban kiadott királyi ediktum is, mondván a hivatal állandó jellegű, többnyire jelentős értékkel bíró és rendszeres jövedelmet hozó vagyontárgy, akárcsak a földbirtok.²⁵ Abban viszont teljes volt az egyetértés, hogy a hivatalokra bármilyen magánjogi ügyletet lehet kötni, így tárgyai lehettek adásvételnek, kölcsönnek, cserének vagy bérletnek is, de annak sem volt akadálya, hogy zálogjog hitelbiztosítékaul szolgáljanak.²⁶

A hivatalok vagyoniasodásának folyamata örökölhetőségük elismerésével vált teljessé. I. Ferenc 1534-ben bevezetett intézkedése azonban korlátot szabott az öröklésnek. Ahhoz, hogy az átruházás érvényes legyen, a király megkövetelte, hogy a lemondó tisztviselő az örökös megnevezése után még legalább 40 napig életben maradjon, mielőtt az örökös javára szóló kinevezési okirat megérkezik a kancelláriától. Ez a kánonjogi eredetű szabály Damoklész kardjaként lebegett a hivatalnok családja felett. Amennyiben a lemondó tisztviselő 40 napon belül váratlanul elhunyt, a hivatal visszaszállt a királyra, így a hivatalba fektetett minden addigi tőke egy csapásra elveszett. Emiatt előfordult, hogy

²² CABOURDIN–VIARD 2005: 243.

²³ BÉLY 2010: 920.

²⁴ BÉLY 2010: 921.

²⁵ RENAUT 2003: 10–11; ALLAND–RIALS 2003: 1105. E jellemzőkből kiindulva a jelentéktlenebb, kisebb értékű hivatalokat több jogtudós is ingó dolognak tekintette.

²⁶ BÉLY 2010: 921.

a családok eltitkolták hozzátartozójuk váratlan halálát, sőt, még a temetést is képesek voltak elhalasztani a törvényes határidő lejártáig.²⁷ Egy 1568-as ediktum értelmében ez alól csak az jelentett kivételt, ha a tisztviselő biztosítéskul előre kifizette a hivatal eredeti megvásárlási értékének egyharmadát (*le tiers denier*) a kincstárnak, ám ez annyira magas összeg volt és olyan nagy anyagi megterhelést jelentett, hogy ilyen áron nem érte meg kivédeni a rettegett 40 napos szabályt.²⁸

Éppen ezért IV. Henrik egy 1604-ben meghozott intézkedése jelentős könnyítést hozott ebben a rendszerben, amely összeegyeztette a király, illetve a tisztviselők és családjuk érdekeit. A Sully herceg javaslatára bevezetett reform értelmében minden tisztviselő felmentést kapott a 40 napos szabály alól, aki megfizetett egy éves díjat, amely a hivatal eredeti megvásárlási árának hatvanad része volt. A kidolgozójáról és első beszédőjéről, Charles Paulet pénzberről elnevezett évdíj (*paulette*) megfizetésével a tisztviselő szabadon eladhatta hivatalát, vagy átadhatta azt örököseinek anélkül, hogy a koronára való visszaháramlástól kellett volna tartania. Ráadásul a *paulette* megfizetésével alacsonyabb összeget, a hivatal értékének 1/8-át kellett örökösödési illetékként befizetni a kincstárnak, az egyébként irányadó 1/4-ed helyett. Ettől kezdve tehát a hivatalok értékesíthető és örökletes jellege végérvényesen biztosítva volt, ami tovább növelte azok értékét és jelentőségét.²⁹ Bár a *paulette*-et eredetileg kilenc évre vezették be, néhány rövidebb időszakot leszámítva rendszeresen meghosszabbították. S mivel az engedmény visszavonhatónak látszott, a király időnként politikai nyomásgyakorlásra használta: többször is kilátásba helyezte megszüntetését, hogy meghosszabbításáért cserébe további kényszerkölcsönök (*prêt*) nyújtására szorítsa a tisztviselőket az évdíjon felül.³⁰

A hivatalvásárlás hatásai

A közhivatalok áruba bocsátása jelentős gazdasági, társadalmi és nem utolsósorban politikai hatásokkal járt. A hivatalok megvásárlása gyakran jelentős pénzügyi befektetést igényelt, ami lehetőséget adott a vagyonosabb rétegek számára, hogy befolyást szerezzenek az állami ügyek vitelében. De milyen előnyökkel járt egy hivatal megszerzése, miért áhítozott a francia polgárság nagy része a hivatalnoki létre, miért voltak

²⁷ BARBICHE 2012: 79; BOURQUIN 2005: 318.

²⁸ RIGAUDIÈRE 2018: 892.

²⁹ Ehhez azonban hozzá kell tennünk, hogy mindvégig léteztek ún. ideiglenes birtoklású hivatalok, amelyek nem számítottak eladhatónak vagy átörökíthetőnek, az átengedésükhöz minden esetben királyi jóváhagyásra volt szükség. Idetartoztak például a Királyi Ház főhivatalnokai, a kancellár, a felsőbíróságok elnökei, valamint különböző katonai tisztségek a hadseregnel és a haditengerészetnél. BARBICHE 2012: 82.

³⁰ BARBICHE 2012: 80; RIGAUDIÈRE 2018: 892–893; BÉLY 2010: 921.

képesek a kereskedelemből származó – nemegyszer hatalmas – vagyonokat tisztségek vásárlásába fektetni?

Egy bizonyos kategória felett a hivatalviselés nagy presztízzsel, megbecsüléssel járt az ancien régime társadalmában, és ennek megfelelően számos privilégiumot biztosított betöltője számára. A magasabb társadalmi státuszt jelző külsőségeken kívül (díszesebb öltözk viselése, előkelő helyek a nyilvános rendezvényeken stb.) a hivatalnok részleges adómentességet élvezett, így nem kellett például fejadót (*taille*) vagy sóadót (*gabelle*) fizetnie. Az sem volt elhanyagolható szempont, hogy háború idején, amely kisebb-nagyobb megszakításokkal végigkísérte a 16–18. századot, nem kellett a hadra kelt katonákat élelmeznie és elszállásolnia a saját költségén. Hivatalnokot nem lehetett robotra és útfenntartási munkálatokra kötelezni, és ítélkezési kiváltság illette meg, amennyiben peres ügyeit vele azonos társadalmi státuszban lévő személyek és magasabb hatáskörű bíróságok bírálták el.³¹ A legmagasabbra tartott állami hivatalok (kb. a felső 8–10%-ba tartozó tisztségek)³² pedig nemesi rangot adtak (*anoblissant*) betöltőjének. A hivatalvásárlás tehát a társadalmi felemelkedés záloga lehetett a vagyonos polgárság számára, s persze a korona is ezek értékesítéséből húzta a legnagyobb hasznot, mivel ezek voltak a legkelendőbbek a piacon, ezek cseréltek gazdát a legmagasabb áron. Igaz, egy-egy ilyen pozícióba kerülve nem lehetett azonnal nemességet szerezni, ahhoz legalább 20 évig kellett szolgálni, vagy a tisztviselőnek a halála pillanatában is hivatalban kellett lennie (*anoblissement au premier degré*). Más hivatalok esetében legalább két vagy ennél is több generáción keresztül kellett a tisztségnek családon belül öröklődnie ahhoz, hogy a leszármazók nemesi címet kapjanak (*anoblissement au second degré*).³³ A közhivatalok megvásárolhatósága és átörököthetősége új társadalmi réteg, a hivatalnok polgárság, illetve a taláros nemesség (*la noblesse de robe*) kialakulásához vezetett, amely jelentős befolyással, gazdasági hatalommal rendelkezett, és fontos szerepet játszott az állam működésében és a társadalmi-gazdasági struktúrák fenntartásában.

Ahogy említettem, a hivatalnok csupán szerényebb összegű fix fizetést (*gage*) kapott munkájáért az államtól, azt is eléggé rendszertelenül. Ugyanakkor tiltását követően az udvar sokáig elnézte, majd 1673-tól már kifejezetten megengedte, hogy a tisztviselők különböző járandóságokat (*émoluments*) fogadjanak el a felektől eljárásukért cserébe. A bírák egyik legjelentősebb bevételi forrását az először természetbeni juttatásként adott, majd pénz formáját öltő ajándékok (*épices*) jelentették. Ezeket kezdetben önként és „figyelmességből” adták a pernyertes felek a bírának, hogy aztán idővel kötelezően megfizetendő járandósággá váljanak. A bírák emellett többletdíjat (*vacances*) számíthattak fel a legnehezebb

³¹ RENAUT 2003: 9.

³² BOURQUIN 2005: 317.

³³ ROULAND 1995: 219–220; BÉLY 2010: 920.

ténybeli és jogi megítélésű ügyek elbírálásáért. Maupeou kancellársága idején, 1771-ben átmenetileg eltörölték az ajándékok rendszerét, de a bírák tiltakozására néhány év múlva ismét visszaállították. A pénzügyi tisztviselők szintén igényt tarthattak természetbeni juttatásokra és az általuk kezelt pénzösszeg (például a behajtott adók) bizonyos hányadára (*taxations*).³⁴ Ez az állandósult gyakorlat természetesen a korrupció és a megvesztegethetőség melegágya volt, ami fölött az állam részben tehetetlenségből, részben anyagi érdekekből szemet hunyt.

Nem csak a mai kor jogászáának lehet megdöbbenő ennek a rendszernek a működése s az a tény, hogy közhatalmi tisztségek a magánjog hatálya alá tartozzanak. Szemmel láthatóan a korabeli jogtudósok is igyekeztek különböző elméleti konstrukciókat kidolgozni ennek az ellentmondásnak a feloldására. A király jogászai lépten-nyomon hangsúlyozták, hogy a hivatalnok tulajdonjoga kizárólag a hivatal „pénzügyeire” (*finances*), a hivatal eredeti megvásárlási értékére és a belőle származó jövedelmekre, hasznokra terjed ki, de maga a cím (*titre*), azaz a hivatallal járó közhatalmi jogosítványok továbbra is a királyéi maradnak, végső soron ő rendelkezik velük, a hivatalnokot tulajdonképpen csak haszonélvezet (*usufruit*) illeti meg tisztsége felett. A király elvileg bármikor megszüntethetett egy hivaltalt (amely nem azonos a tisztviselő felmentésével!), feltéve, hogy a betöltőjének megtérítette a hivatal értékét.³⁵ Ez azonban nem volt több jogi fikciónál. Egy-egy nagyobb háború lezárása után a korona ugyan nagy nehezen visszavásárolta a háború finanszírozására létrehozott hivatalokat, de a kincstár valójában soha nem volt abban a helyzetben, hogy tömegesen megválthassa a kölcsönhöz jutás érdekében kiutalt közfunkciókat. Ezért azt mondhatjuk, hogy ez a jelenség, amelyet a történeti lexikonok a „közhatalom privatizációjának” neveznek,³⁶ néhány rövidebb időszakot leszámítva egészen az *ancien régime* végéig fennmaradt. Bár többször is kísérletet tettek a hivatalvásárlás felszámolására, az egyik legjelentősebb bevételi forrásáról az abszolút monarchia valójában soha nem tudott lemondani.

Kétségtelen, hogy a tisztviselői testületek minden átruházás és öröklés alkalmával ellenőrizték, hogy az utód rendelkezik-e a hivatal betöltéséhez szükséges szakképzettséggel (*compétence*) és erkölcsi feddhetetlenséggel (*moralité*), és az előfeltételek hiánya esetén a kancellária megtagadta a kinevezést. Mindez azonban nem változtat azon a tényen, hogy a hivatalok vagyoni jellegének elismerésével a *monarchia végleg elvesztette azt a jogát, hogy szabadon kiválaszthassa a szolgálatában dolgozókat*. Ez volt a hivatalok megvásárolhatóságának legfontosabb, a monarchiára nézve veszélyes politikai következménye.

³⁴ BARBICHE 2012: 83.

³⁵ BÉLY 2010: 921; RENAUT 2003: 10.

³⁶ MUCHEMBLEMED 2004: 293; GRENIER 2003: 290.

Minthogy a hivatalnokok lényegében saját tisztségük tulajdonosaivá váltak, csaknem teljes körű védelmet élveztek és nem voltak kiszolgáltatva a királyi udvar akaratának.³⁷ Sikerrel függetlenítették magukat a központi hatalomtól, így felő volt, hogy politikailag kiélezett, polgárháborús helyzetekben esetleg fegyverrel is szembefordulnak a királlyal, vagy passzív ellenállást tanúsítanak. A Katolikus Ligák és IV. Henrik konfliktusa során a hivatalnoki kar a király mellé állt, később azonban, a Fronde idején a parlamentek felázadtak a központi kormányzat ellen, majd a 18. században a felsőbbíróságok ismét makacs ellenállást tanúsítottak. Ezzel kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy a 18. század végén a pénzügyi terhek alatt összeroppanó monarchia hajlandó lett volna a felvilágosodás által sürgetett egyes reformokra, ám azok rendre elbuktak az előjogaikat féltő hivatalnokok ellenállásán. Sok egyéb tényező mellett ez a makacs ellenállás is hozzájárult az 1789-es forradalom kirobbanásához.

A hivatalvásárlás további hátrányaként kell értékelni, hogy előmeneteli rendszer hiányában a hivatalnok nem számíthatott a királytól nyugdíjra, és semmi nem ösztönözte őt arra, hogy jobb teljesítményt nyújtson, illetve hogy nagyobb lelkesedéssel lássa el feladatait. A ranglétrán való felemelkedés csak a meglévő hivatal eladásával és egy drágább, magasabb presztízsű, jobban jövedelmező pozíció megvásárlásával volt lehetséges.³⁸

A királyság pénzügyi szükségleteinek kielégítése érdekében a király néha úgy próbált újabb és újabb bevételekhez jutni, hogy egyes hivatalok számát feleslegesen megsokszorozta, olykor pedig teljesen haszontalan és a nevetségesség határát súroló tisztségeket hozott létre azzal a céllal, hogy mielőbb eladhassa azokat. Ilyen „jelentőségteljes”, a monarchia működtetéséhez „nélkülözhetetlen” tisztségnek számított például a teavajellenőri (*visiteurs de beurres frais*) és a parókaőri (*le contrôleur des perruques*) funkció, de említhetnénk azt az udvari tisztséget (*le palmier ordinaire du roi*) is, amely betöltőjének az volt a feladata, hogy pálmaágak lengetésével köszöntse az uralkodót a virágvasárnapi körmeneteken.³⁹ A hivatalok további „inflálódásához” vezetett a 16. századtól az a gyakorlat, hogy számos hivatalt, főként a pénzügyi hivatalokat felosztották több tisztviselő között, akik félèves, egyéves stb. periódusokban váltották egymást. Emellett az is előfordult, hogy ugyanazt a tisztséget egyszerre többen töltötték be, ami kusza hatáskörgyakorláshoz és a felelősségi viszonyok elmosódásához vezetett.⁴⁰

³⁷ DORD 2017: 25.

³⁸ BURDEAU 1994: 21.

³⁹ BÉLY 2010: 921; SAINT BONNET – SASSIER 2019: 378.

⁴⁰ BARBICHE 2012: 80.

A hivatalok vagyoni jellegének felszámolása

A forradalom idején a hivatalok megvásárlásának és örökölhetőségének rendszere a feudalizmus és az *ancien régime* egyik szimbólumává vált, amelyet a forradalmárok elutasítottak. 1789. augusztus 4-én, a „csodák éjszakáján” az Alkotmányozó Nemzetgyűlés (annak ellenére, hogy tagjainak közel egyötöde maga is hivatalnok volt!) a földesúri és nemesi kiváltságokkal együtt eltörölte az igazságszolgáltatási és közigazgatási hivatalok megvásárolhatóságát. Az 1789. augusztus 26-án elfogadott *Emberi és polgári jogok nyilatkozatának 6. cikke* pedig a törvény előtti egyenlőség jegyében kimondta, hogy minden polgár egyformán alkalmazható minden közhivatalra, állásra és méltóságra, csak érdemeik és képességeik szerint lehet különbséget tenni közöttük.

Problémát jelentett ugyanakkor, hogy az *Emberi és polgári jogok nyilatkozata* szentnek és sérthetetlennek nyilvánította a tulajdont, amelyet csak azonnali és igazságos kártalanítás ellenében lehetett elvonni. Természetesen megszavazták a kártalanítást, ám az összegek megállapításához azt az 1771-es becsértéket vették alapul, amelyet már akkor is a ténylegesnél alacsonyabban állapítottak meg, ráadásul további veszteséget okozott, hogy a hivatalnokok kárpótlása az újonnan kibocsátott államkötvények, az asszignáták útján történt, amelyek az infláció miatt gyorsan elértéktelenedtek. Másfelől a tisztviselők kárpótlása rendkívül nagy pénzügyi terhet rótt az amúgy is nagy államadósságot megöröklő új francia államra.⁴¹

A forradalom szinte minden téren *tabula rasát* kívánt kezdeni, ami alól természetesen a közhivatalok betöltése sem lehetett kivétel. Az addigi évszázadokon keresztül érvényesülő, születési előjogoktól, vagyoni helyzettől és uralkodói kegytől függő patrimoniális szemléletet felváltotta az érdemközpontú, meritokratikus kiválasztási rendszer, amely a közhivatalokhoz való egyenlő hozzáférésre épült. 1790-ben megjelent a modern értelemben vett köztisztviselő (*fonctionnaire*) fogalma, akiknek a nagy részét ezúttal a nemzet, vagyis a polgárok választották maguk közül.⁴² Az 1789-ben megkezdett jogalkotási folyamatot az 1791-es alkotmány zárta le, amely preambulumban kimondta, hogy többé egyetlen közhivatal sem adható el vagy örökölhető.

Zárógondolatok

Úgy tűnik, mintha a közhivatalok kiárusítása a francia jogtörténet sajátos vonása lenne, ugyanakkor egyes történészek arra mutatnak rá, hogy Európa nyugati felében a társadalmi fejlődéssel együtt járt, s az államok csupán abban különböztek egymástól, hogy mennyire

⁴¹ DOYLE 2000: 111–116.

⁴² DORD 2017: 26.

vált dominánssá a közhivatalok vásárlása.⁴³ A középkori állam hanyatlásának időszakában csaknem mindenütt megjelent. A kereskedelem, a pénzhasználat fejlődése, a polgárosodás első jeleinek megmutatkozása kedvező feltételeket teremtett a közhivatalokkal való kereskedéshez is. Először az állami földbirtokokon folyó gazdálkodással kapcsolatos hivatalokat érintette, majd később a teljes állami működésben jelen volt. Franciaországon kívül Angliában, Hollandiában és Spanyolországban az abszolút kormányzat az államgépezet bürokratikus posztjait saját tulajdonának tekintette, és meg sem kérdejeleződött azok eladhatósága. Az állami tisztségek kiárúsítása nemcsak az abszolút államnak jelentett bevételi forrást, hanem a több száz százalékos haszonra számító hivatalvásárló vagy azt bérlő nemesek és vállalkozók számára is óriási üzlet volt.⁴⁴

Az uralkodói hatalom kiteljesedése megkövetelte, hogy minél több közhivalt hozzanak létre, amelyek betöltői alacsony fizetésért dolgoztak, de számíthattak a hivatal betöltése során az állam nevében beszedett díjak, adók, illetékek és egyéb jövedelmek egy részének megszerzésére. A hivatalokkal való kereskedelem az abszolút monarchiák idején érte el csúcspontját. A hivatalok eladhatósága a monarchikus rendszer részévé vált. A pénzügyi rendszer még fejletlen volt, ezért az állami működés finanszírozásának egyik meghatározó eszköze volt. Másrésztől a király a hivatalok eladhatóságát arra használta, hogy növelje hatalmát. Amikor tisztségeket alakított értékesíthető hivatalokká, vagy már meglévő hivatalokat adott el, valójában a nemesség, a főurak befolyását csökkentette. A hivatalok eladhatóságának fénykora nagyjából egybeesik a merkantilizmus virágzásával. Később azonban a professzionális közszolgálat iránti igény miatt a közhivatalok pénzért való kiárúsítása a fejlődés gátjává vált. S a korszerű pénz- és hitelpiac kialakulásával az állam már nem szorult rá arra, hogy a hivatalok eladásából finanszírozza saját működését.

Ugyanakkor néhány szabad foglalkozás (*professions libérales*) esetében – a monopolhelyzet okán is – a hivatal olyan jelentős jövedelem megszerzését teszi még ma is lehetővé, hogy betöltésének joga továbbra is kereskedelmi forgalom tárgya. S ezek a jövedelmek a gazdasági prosperitástól függően általában nagymértékben növekednek anélkül, hogy az elvégzett munka mennyisége és minősége változna. Nem véletlenül foglalkozott a francia kormány a közjegyzők ingatlanszerzéssel kapcsolatos eljárási díjainak megreformálásával, annak érdekében, hogy az ingatlan értékének százalékaig igazodó díjszabásukat az átalánydíjazás váltsa fel.⁴⁵

⁴³ MOUSNIER 1952.

⁴⁴ MEZEY–SZENTE 2003: 186.

⁴⁵ *Les Echos*, 2014. március 19.

Irodalom- és forrásjegyzék

- ALLAND, Denis – RIALS, Stéphane szerk. (2003): *Dictionnaire de la culture juridique*. Paris: Presses Universitaires de France.
- BABOT, Agnès – BOUCAUD MAÎTRE, Agnès – DELAIGUE, Philippe (2007): *Dictionnaire d'histoire du droit et des institutions publiques*. Paris: Ellipses.
- BARBICHE, Bernard (2012): *Les institutions de la monarchie française à l'époque moderne*. Paris: Presses Universitaires de France. Online: <https://doi.org/10.3917/puf.barbi.2012.01>
- BÉLY, Lucien szerk. (2010): *Dictionnaire de l'Ancien Régime. Royaume de France XVI^e–XVIII^e siècle*. Paris: Presses Universitaires de France.
- BOURQUIN, Laurent szerk. (2005): *Dictionnaire historique de la France moderne*. Paris: Belin.
- BURDEAU, François (1994): *Histoire de l'administration française du 18^e au 20^e siècle*. Paris: Montchrestien.
- CABOURDIN, Guy – VIARD, Georges (2005): *Lexique historique de la France d'Ancien Régime*. Paris: Armand Colin.
- DE PASTORET, Marquis (1820): *Ordonnances des rois de France de la troisième race. Contenant les ordonnances rendues depuis le mois de juillet 1467 jusqu'au mois de mars 1473. XVII*. Paris: L'Imprimerie royale.
- DOYLE, William (2000): *La vénalité*. Paris: Presses Universitaires de France.
- DORD, Olivier (2017): *Droit de la fonction publique*. Paris: Presses Universitaires de France.
- FOGEL, Michèle (2000): *L'Etat dans la France moderne: De la fin du XV^e à la fin du XVIII^e siècle*. Paris: Hachette.
- GRENIER, Jean-Yves szerk. (2003): *Dictionnaire de la France moderne*. Paris: Hachette.
- HAROUËL, Jean-Louis et al. (2006): *Histoire des institutions de l'époque franque à la Révolution*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Les Echos*, 2014. március 19.
- LOYSEAU, Charles (1610): *Cinq Livres du droit des offices*. Paris: Abel L'Angelier.
- MARTIAL, Mathieu (2013): *Histoire des institutions publiques. L'ancienne France (V^e siècle – 1789)*. Paris: LexisNexis.
- MOUSNIER, Roland (1952): Le trafic des offices à Venise. *Revue historique de droit français et étranger*, 29, 552–565.
- MEZEY Barna – SZENTE Zoltán szerk. (2003): *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*. Budapest: Osiris.
- MUCHEMBLED, Robert (2004): *Dictionnaire de l'Ancien Régime*. Paris: Armand Colin.
- RENAUT, Marie-Hélène (2003): *Histoire de la fonction publique*. Paris: Ellipses.
- RIGAUDIÈRE, Albert (2018): *Histoire du droit et des institutions dans la France médiévale et moderne*. Paris: Economica.
- ROULAND, Norbert (1995): *L'État français et le pluralisme. Histoire politiques des institutions publiques de 476 à 1792*. Paris: Odile Jacob.
- SAINT BONNET, François – SASSIER, Yves (2019): *Histoire des institutions avant 1789*. Paris: LGDJ.