



Döntéshozatal a Római Birodalom városaiban

Illés Imre Áron

A Kr. e. 2. században élő, felnőttkorának nagy részét Rómában, az akkori Róma egyik legbefolyásosabb családjának körében töltő görög Polübiosz történeti művében azokat az okokat keresi, amelyek Rómát 53 év leforgása alatt a Földközi-tenger medencéjének urává tették (*Pol.* 6.2). Az egyik okot a rómaiak államformájában látja, miután ugyanis röviden elemzi a különböző államformák ideális és elfajult megvalósulását, arra jut, hogy a római államnak úgynevezett kevert alkotmánya van, azaz mindhárom államforma szerepet kap: a *consulok* hatalma a királyi hatalomra emlékeztet, a *senatus* arisztokratikus vonásokat mutat, míg a népgyűlés demokratikusakat (*Pol.* 6.11-18). Mivel ezek kölcsönösen kiegyensúlyozzák egymást, az egyes államformák elfajult változata nem tud létrejönni a másik kettő ellensúlya miatt. Bár Polübiosz ábrázolása némiképp idealizált, saját korában ez az optimista látásmód mindenképpen indokoltnak tűnhetett, hiszen Róma egyik legfényesebb korszakát élte, melyet

a folyamatos hódítások jellemezték, s e kevert államforma működési zavarait a görög történetíró már nem élte meg.

Ha a Római Birodalom egyes városainak vezetését vizsgáljuk e városok fénykorában (Kr. e. 1. sz – Kr. u. 2. sz.), a formai hasonlóság első pillantásra is szembeötlő:² a városok főtisztviselői a római *consul*oknak felelnek meg, a városi tanács a *senatus*nak, a helyi népgyűlés pedig a Róma városi népgyűlésnek. A jelen dolgozatban azt vizsgálom, hogy ez a hasonlóság valóban csak felületes, vagy a hatalomgyakorlás valóban ahhoz hasonlóan oszlott meg az egyes városokban,³ mint a klasszikus köztársaságkor Rómájában.

A városi közigazgatásra vonatkozó források részben kortárs feliratok. A római városokban ugyanis nyilvánosan kifüggesztettek egy ún. városi törvényt (*lex municipalis*), amely szabályozta a város adminisztratív életét: Kiket és hogyan lehet tisztségviselőnek választani? Hogyan és milyen keretek között lehet igazságot szolgáltatni? Kinek a feladata a városi középületek fenntartása? Milyen papi testületek és milyen keretek között működjenek a városban? stb. E törvényeket bronztáblára vésték, és feltehetően egy középület falára, de

2 A dolgozatban elsősorban a birodalom nyugati felének városait vizsgálom, mert itt egységesebb volt a városok közigazgatása, mint a komoly városi hagyományokkal rendelkező keleten. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy Nyugaton sem volt teljesen egységes az egyes városok irányításának minden vonása, helyi anomáliák több helyen előfordultak, s úgy tűnik, a rómaiak nem is törekedtek rá, hogy teljesen egységes rendszert vezessenek be.

3 Időben a Kr. e. 1. – Kr. u. 2. század városi közigazgatását vizsgálom, mivel a 3. századtól már igen jelentős változások álltak be, és ezek nagymértékben befolyásolták a városok autonómiáját, és így a közigazgatásukat is.

legalábbis mindenki számára hozzáférhető helyen és jól olvasható betűmérettel függesztették ki. Az már csak a véletlennek köszönhető, hogy egy városi törvény sem maradt ránk teljes terjedelmében, s a ránk maradt törvények többsége a Kr. e. 50 és Kr. u. 100 közötti időszakból származik. E forrástípus ráadásul folyamatosan új adatokkal szolgál számunkra, hiszen míg újabb kézíratos szövegek csak ritkán kerülnek elő, addig pl. az elmúlt években Urso és Troesmis városi törvényéből is kerültek elő jelentősebb leletek. A legnagyobb terjedelmű törvénytöredékek a Tabula Heracleensis, a lex Ursonensis (mindkettő a Kr. e. 1. sz. közepéről) és az ún. lex Flavia municipalis különböző töredékei (közülük a legterjedelmesebb a lex Irnitana).

A városi törvények mellett a legfontosabb és legterjedelmesebb forrásanyag a Kr. u. 5., ill. a 6. sz. elején zajlott kodifikációs munka eredménye, mely számos korábbi uralkodói rendeletet, valamint jogtudósi szakvéleményt gyűjtött össze és publikált tematikus rendben. Mindkét típusban számos adat található a városi közigazgatásra vonatkozóan is. Ezek mellett jelentősek még az antik szerzők műveiben fennmaradt elszórt utalások, továbbá a különböző feliratok – a sírfeliratokon pl. gyakran feltüntetik az elhunyt tisztségeit is.

E rövid forrástani bevezető után vegyük szemügyre részletesebben a városi közigazgatás különböző szerveit is. A városok élén általában egy hatfős tisztviselő-*collegium* állt: 2 *duumvir*, 2 *aedilis* és 2 *quaestor*. A tisztségviselők esetében általános gyakorlat volt, hogy egy posztra legalább két tisztviselőt választottak (*collegialitas* elve), egyrészt hogy feladataikat meg tudják osztani egymással, másrészt, hogy ellenőrizni

is tudják egymást, hiszen egymással és az alacsonyabb tisztviselőkkel szemben vétójoggal rendelkeztek. Ezen felül csak egy-egy évig maradhattak a hivatalukban, ezt követően magánembernek kellett lenniük (*annualitas* elve, nehogy túl nagyra nőjön a befolyásuk), valamint a tisztségeket meghatározott sorban kellett viselniük.⁴

A *duumvirek* szerepkörét leginkább a mai polgármesterekéhez lehetne hasonlítani: ők voltak a városok legfőbb tisztviselői. Az ókorban a legfontosabb feladatukat az igazságszolgáltatásban látták, innen származik teljes latin nevük is: *duumvir iure dicundo* = az igazságszolgáltatási joggal rendelkező kétfős testület tagja. Az igazságszolgáltatási jogkör a városi autonómia alapját képezte, mértékét az adott város jogállása és nagysága is befolyásolta (pl. mekkora összeghatárig lehet helyben pereskedni), de bizonyos ügyeket csak a helytartó előtt lehetett tárgyalni (büntetőperek, egy ember szabad jogállásáról folytatott per stb.). A *duumvir* feladata volt még az alacsonyabb rangú tisztviselők tevékenységének a felügyelete, a választások lebonyolítása, a városi pénzügyek felügyelete és ötévente a *census*, azaz a népszámlálás és a vagyonbecslés lefolytatása. Fenti tevékenységeivel, bár fontos szerepet játszott a város életében, mégis csak közvetett hatást gyakorolt rá. Közvetlenül leginkább a következő két tevékenységi körével befolyásolhatta a város életét. A *duumvirek* vezették a városi tanács ülését, így ők döntöttek a napirendről is, azaz amit az ülést vezető *duumvir* nem terjesztett elő, azt nem lehetett tárgyalni, így adott esetben már előre

4 A tisztségviselés feltételeiről részletesebben még lent is lesz szó.

meggátolhatták a nekik nem tetsző indítványok elfogadását, mivel ezeket elő sem lehetett terjeszteni akaratuk ellenére. Nincs információnk arról, hogy az ezzel kapcsolatos esetleges visszaéléseknek hogyan vették elejét a rómaiak. A *duumvirek* intézték továbbá a városi ingatlanok, adóbérletek bérbeadását és a középítkezéseket. Az ezzel kapcsolatos visszaéléseket természetesen a rómaiak is meg akarták gátolni, így az ilyen ügyletekben nem vehetett részt a *duumvir* rokonsága, felszabadított rabszolgái stb.

A *duumvirek* után a második tisztség az *aediliseké* volt, nemcsak a nevük volt azonos a Róma városi *aedilisekével*, hanem a szerepkörük is. A *duumvir* mellett korlátozott (azaz pl. kisebb összeghatárig terjedő) igazságszolgáltatási jogkörrel rendelkeztek. Az ő feladatuk volt az élelmiszerellátás zavartalanságának biztosítása és a piacok felügyelete, így ellenőrizniük kellett nemcsak az áruk megfelelő minőségét és árát, hanem a mérlegeléskor használt súlyok hitelességét is. Hozzájuk tartozott a városi középületek, utak felügyelete, adott esetben a karbantartása. Amennyiben teljes egészében városi tulajdonról volt szó (pl. egy templom), a város pénzét – esetleg a sajátjukat vagy magánemberek felajánlásait – használták erre a célja, de pl. az utakat azoknak a magánembereknek kellett fenntartaniuk, akik telke előtt az adott útszakasz volt.

A harmadik tisztség, amely nem is létezett minden városban, a *quaestoroké*, ők a város kincstárát kezelték a felsőbb tisztségviselők felügyelete alatt e tisztviselők vagy a tanács utasításainak megfelelően, így érdemi, önálló döntési jogkörük nem volt.

A városi tanács részletes bemutatása előtt érdemes röviden érintenünk a népgyűlés szerepét is. A köztársaságkorban a Róma városi népgyűlés törvényt is hozhatott, ilyen jogkörről értelemszerűen nem beszélhetünk a vidéki városok esetében, sőt ezt a jogát a császárkor elején a Róma városi népgyűlés is elvesztette. Ennek megfelelően a városi népgyűlés szerepköre meglehetősen szűk, egyetlen funkciója a városi tisztségviselők évenkénti megválasztása volt. A népgyűlés tagjai a város állandó és teljes jogú lakosai voltak (*municipes*), valamint egy kijelölt szavazókörszetben szavazhattak a betelepült lakosok (*incolae*: ingatlannal rendelkezik ugyan, de nem az a város számít a származási helyüknek). A harmadik századtól már ezzel a joggal sem rendelkezik, lényegében teljesen funkciótlanává válik a népgyűlés: a leendő tisztviselőket a városi tanács tagjai, a leköszönő tisztségviselő vagy a helytartó jelölte ki (a forrásaink nem teljesen egységesek e téren.)

A legszélesebb jogköre a városi tanácsnak volt, ennek tagjai a *decuriók*. Úgy tűnik, a köztársaság és a *principatus* idején a *decuriók* a volt tisztségviselők közül kerültek ki, így a városi tanácsba történő felvétel feltételei nagyjából azonosak voltak a tisztségviselés feltételeivel. Ennek megfelelően egy *decurió*nak szabad születésűnek kellett lennie, azaz rabszolgák és felszabadítottak nem kerülhettek be a tanácsba. Helyi polgárjoggal kellett rendelkeznie, azaz teljes jogú lakosnak kellett lennie, betelepült lakos nem lehetett *decurio*. A tisztségviseléshez előírt minimális életkort is be kellett töltenie, ez 25 illetve 30 év volt, területenként és korszakonként is változott. Megfelelő vagyonnal is rendelkeznie kellett. Ennek egyrészt praktikus okai voltak, hiszen már ahhoz jelentős

vagyon kellett, hogy valaki tisztségviselő lehessen, mivel egy tisztségviselő fizetést nem kapott, sőt számos városi kiadást saját zsebből kellett fizetnie, ráadásul a választási kampány költségeit is állnia kellett. Így egy szegényebb polgárnak esélye sem volt, hogy tisztségviselő legyen és így bekerülhessen a *decuriók* közé. Ráadásul maguktól a *decurióktól* is számos kiadást vártak el a város érdekében, többek között ők voltak a felelősek az adók beszedéséért, azaz a város teljes adóját be kellett szolgáltatniuk a kincstárnak, ha valaki nem fizetett, akkor a *decurióknak* kellett ezt az összeget kipótolniuk a saját vagyonukból. A vagyoni előírásnak voltak ideológiai okai is, az arisztokraták – azaz a döntéshozók – véleménye szerint a vagyonos személyeket kevésbé lehet megvesztegetéssel és egyéb anyagi előnyök felkínálásával befolyásolni. Mindezen felül egy *decuriónak* tisztességesnek és megbecsültnek is kellett lennie. Ez egyrészt hasonló volt a mai „büntetlen előlethez”, hiszen bizonyos bűnök elkövetése automatikusan a városi tanácsból való kizárással járt, élethossziglan vagy csak egy bizonyos ideig. Abban a tekintetben viszont sokkal szélesebb körű volt, hogy bizonyos foglalkozási ágak űzői „becstelennek” számítottak, pusztán a foglalkozásuk alapján (pl. kikiáltó, temetkezési vállalkozó), és így ők sem lehettek tagjai a városi tanácsnak még akkor sem, ha egyébként tisztességesek voltak.

Mindezen fenti feltétel teljesítése még nem volt elég ahhoz, hogy valaki a tanács tagja legyen, ezek csak a szükséges feltételek voltak. A tanács létszámát a tanács tagjainak szavazata alapján kiválasztott személyekkel töltötték fel, valahányszor nem volt meg a tanács működéséhez szükséges

létszám. Elég széles körben elterjedt nézet, hogy ez a létszám többnyire kereken 100 fő volt és csak kivételes esetekben tértek el ettől, pl. ha túl kicsit volt a város lakossága ekkora tanácshoz. Igaz, hogy pl. egy kőbe vésett listán (ILS 6121), amely a *decuriók* névsorát tartalmazta, összesen 164 név szerepel, de ezek közül 39-en csak tiszteletbeli *decuriók*, mivel ők a város *consuli*, illetve lovagi rangú *patronusai*, azaz támogatói. Így ténylegesen nem tartoztak a *decuriók* közé. A lista végén pedig 25 *praetextatus* szerepel, ők a *decuriók* kiskorú gyermekei voltak, akik szintén nem számítottak bele a létszámba, az üléseken ugyan részt vehettek, de a döntéshozatalban, a vitában és a szavazásban nem. Így valóban csak 100 tényleges *decurio* marad.

Az 1981-ben megtalált és 1986-ban publikált lex Irnitana azonban 63 főben határozta meg a városi tanács létszámát. Mivel e városról semmit sem tudunk, feltételezhetjük, hogy kis település volt, így ezt a 63-as létszámot akár a város kis lakosságának is tulajdoníthatnánk. De a törvény szövege szerint ez a 63-as létszám nem a római tisztségviselők vagy a helytartó döntésén alapult, hanem a város korábbi gyakorlatán. Maga a törvény pedig egy kerettörvény volt, amely a Kr. u. 80-as években keletkezett és Hispania több száz városa minimális változtatásokkal vette át. Ezek a változások csak a város nevét és bizonyos számadatokat érintették. Így bár csak Irniből van rá adatunk, biztosak lehetünk benne, hogy az összes hispaniai város, amely a 80-as, 90-es években kapott törvényt, nem központilag meghatározott létszámmal működött, hanem a saját korábbi gyakorlatukat vették alapul a városi tanács létszámának meghatározásakor. Ennek

megfelelően a 100 fős létszám ebben az időszakban biztosan nem volt standard Hispaniában. Így bár nem zárhatjuk ki, hogy bizonyos *provinciákban* egyes időszakokban 100 fő volt a városi tanács létszáma, az is biztos, hogy ez a létszám nem volt érvényes az egész birodalomra.

A 2–3. század fordulójától a fenti rendszer igen nagy mértékben megváltozott, mivel ekkorra a *decuriók* a növekvő gazdasági problémák miatt már próbálták elkerülni a komoly kiadásokkal járó tisztségek betöltését. A státuszukat ezért az állam örökletessé tette, azaz a fiúknak is kötelezően vállalniuk kellett a város irányításával járó költségeket, majd az elköltözésüket is megtiltották, hogy minden városban megmaradjon az a réteg, amely megfelelő anyagi eszközökkel rendelkezik a város fenntartásához.

A köztársaság és a *principatus* idején azonban többnyire még önként vállalták ezeket a terheket, cserébe a város közéletét lényegében ők irányították, szinte minden fontosabb kérdésben ők döntöttek. Ahogy fent már említettem, ők döntöttek a tanácstagok beválasztásáról, ennek pedig igen nagy a jelentősége, hiszen bár az egyes tanácstagoknak önmagukban sokkal kisebb hatalmuk volt, mint egy tisztségviselőnek, de a tanácstagság élethossziglan tartott, míg a tisztviselők hivatali ideje csak egy évig.

A pénzügyi döntések, a kifizetések, valamint a közpénz kezelésével kapcsolatos elszámoltatások is kevés kivétellel a városi tanács hatáskörébe tartozott. A városi tanácshoz képest a tisztségviselők csak korlátozott pénzügyi hatáskörrel rendelkeztek, pl. az *aedilis* a város pénztárából megjavíttathatta a magánemberek által nem megfelelően karban

tartott utakat, de ezt az összeget a *quaestorok* később behajtották a tulajdonoson.

A városi tanács döntött a város hivatalos naptáráról és a törvényszünetek időtartamáról. Ez utóbbiakat elsősorban a szüret és az aratás idejére időzítették, mivel biztosítani akarták, hogy ezeket a mezőgazdasági munkákat ne akadályozzák a bírósági tárgyalások. A tárgyalások során ugyanis esküdtbírákat alkalmaztak, akik a polgárok soraiból kerültek ki, így egy esetleges per nemcsak az alperest, a felperest, a bírókat és a tanúkat érintette, hanem számos civil esküdtbírát is.

Bár a középületek és -utak karbantartása az *aedilis* feladata volt, de a magán- és középületek lerombolása vagy újak építésének, új utak és csatornák létesítésének engedélyezése a városi tanács hatáskörébe tartozott. Ugyanígy a városi tanács hatáskörébe tartozott a rabszolgapfelszabadítások problémás eseteinek vizsgálata is, pl. egy 20 éven aluli személy csak bizonyos esetekben szabadíthatott fel rabszolgát, s e felszabadítás indokának jogosságáról a városi tanács döntött. Jogos volt a felszabadítás, ha a tanárát szabadította fel, vagy azért szabadított fel egy rabszolgánőt, hogy feleségül vegye stb.

Az állami rabszolgák közötti feladatok megoszlásáról is a tanács döntött, valamint a tisztségviselők segédszemélyzetének illetményéről. E segédszemélyzet tagjai ugyanis – a tisztségviselőkkel ellentétben – fizetést kaptak, s az évenként változó tisztségviselők mellett ők és a hivatali rabszolgák képviselték a folytonosságot és az ügymenet gördülékenységét biztosító szakmai tudást.

A követségek küldéséről és a követek javadalmazásáról is a városi tanács döntött. E követségeket elsősorban a helytartóhoz küldték, amennyiben segítségre vagy engedélyre volt szükségük valamilyen ügyben, de egyszerű tisztelgő követségeket is gyakran küldtek pl. az új helytartóhoz, vagy a császárhoz a trónra lépése évfordulójának a megünneplése miatt. Hogy ezeknek a követségeknek pusztán az anyagi része is milyen jelentőséggel bírt, azt jól mutatja, hogy ifj. Plinius bithyniai helytartósága idején kénytelen volt az egyes városok követjárásainak túlzott költségeivel is foglalkozni.

A fent példaként felsorolt ügyek mellett természetesen számos más, olykor jelentéktelen, vagy csak egyes csoportok presztízsét érintő ügyekben is dönthettek, ilyen volt például a különböző előadásokon az ülésrend meghatározása. A legjobb helyeket a *senatorok*nak, illetve lovagoknak tartották fent – ennek természetesen leginkább a Rómához közel eső városok esetébe volt jelentősége –, valamint a helyi vezető réteg és a papság tagjainak.

A döntéshozatal folyamata a következő volt: javaslatot csak az ülést vezető *duumvir* terjeszthetett elő. Az előterjesztést követte a vita, illetve a tanácstagok véleménynyilvánítása, a véleménynyilvánítás során a *decuriók* névsorát (*album*) követték, ebben a névsorban pedig rangsorrendben szerepeltek a *decuriók*. Ennek megfelelően először a legidősebb, legtöbb hivatalt betöltött, legtöbb gyerekkel rendelkező tanácstagok nyilvánítottak véleményt, így tekintélyüknél fogva akár a döntést is komolyan befolyásolhatták. A véleménynyilvánítás és vita, esetleg módosító javaslatok után szavaztak a kérdésben. A határozatot írásba foglalás után – általában egy

későbbi ülés során – felolvasták, majd elhelyezték a város levéltárában, esetleg nyilvános helyen is kifüggesztették. Ha nagy jelentőségű ügyben született döntés, akkor azt akár kőbe vagy bronztáblára is vésték, a kisebb jelentőségű ügyeket pedig fehérre festett táblákon (*album*) tették közzé. Ezeket átfestés után többször is felhasználták.

A döntéshez szükséges létszámot az egyes ügyek súlyának megfelelően határozták meg. Úgy tűnik, hogy a határozatképességhez általában 2/3-os jelenlétre volt szükség, de mind ez az arány, mind pedig a döntéshez szükséges arány változhatott. Pl. ha egy olyan, kevésbé fajsúlyos ügyet tárgyaltak, hogy le lehet-e bontani egy bizonyos magánház, akkor 50%-os jelenlét egyszerű többsége elég volt a döntéshez. Ha azonban egy már hatályba lépett határozatot akartak érvényteleníteni, akkor legalább 2/3-os jelenlét 3/4-es többségére volt szükség.

A fenti összefoglalásból világosan láthatjuk, hogy a némiképp idealizált köztársaságkori Róma viszonyaival összehasonlítva a városok irányításában egyértelműen a tisztségviselőknek, de főleg a volt tisztségviselőkből álló városi tanácsnak volt döntő szerepe, a népgyűlés – a választásoktól eltekintve – jelentéktelen volt.